



Brussel, 10 mei 2016
(OR. en)

8668/16

AUDIO 53
CULT 35
DIGIT 45

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	7874/16 AUDIO 39 CULT 26 DIGIT 34
Betreft:	Herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten en bevordering van Europese audiovisuele inhoud - <i>Oriënterend debat</i> (Openbaar debat overeenkomstig artikel 8, lid 2, ROR [voorstel van het voorzitterschap])

Na raadpleging van de Groep audiovisuele aangelegenheden heeft het voorzitterschap de bijgaande discussienota opgesteld als basis voor het beleidsdebat tijdens de zitting van de Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport op 30 en 31 mei 2016.

Herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten en bevordering van Europese audiovisuele inhoud

Discussienota van het voorzitterschap

INLEIDING EN VRAGEN

De Commissie is voornemens op 25 mei 2016 met haar voorstel voor een herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten te komen. Als dit tijdschema wordt aangehouden, zal de Commissie het voorstel op 31 mei in de Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport (het deel cultuur en audiovisueel beleid) presenteren, waarna de ministers een gedachtewisseling zullen houden.

Als extra inbreng voor die gedachtewisseling heeft het voorzitterschap deze discussienota opgesteld over één specifieke doelstelling van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, te weten de bevordering van Europese audiovisuele inhoud. In de discussienota wordt ook ingegaan op andere relevante nationale en EU-beleidsmaatregelen waar duidelijke verbanden en mogelijke synergieën tussen bestaan.

Rekening houdend met het bovenstaande wordt de ministers verzocht de volgende vraag te beantwoorden:

Wat is voor het overheidsbeleid de beste manier om grensoverschrijdende circulatie van Europese audiovisuele inhoud op zowel nationaal als Europees niveau te ondersteunen?

Teneinde alle ministers de kans te geven het woord te voeren, wordt de spreektijd beperkt tot maximaal drie minuten. Indien de richtlijn audiovisuele mediadiensten nog vóór de zitting van de Raad in mei komt, staat het de ministers uiteraard vrij hun spreektijd te besteden aan het Commissievoorstel en de presentatie ervan.

ACHTERGROND

1. Veranderend medialandschap

Naast het versterken van de interne markt en het concurrentievermogen is het bevorderen van de culturele en taalkundige verscheidenheid van Europa reeds lang een belangrijke doelstelling van het audiovisueel beleid van de EU, of het nu gaat om film, dramaseries, documentaires of animatie¹. De wereldwijde convergentie van de media heeft daar een nieuwe dimensie aan gegeven.

De digitale revolutie en de opkomst van mondiale spelers zijn van invloed op veel aspecten van mediaproductie, -distributie en -consumptie. De opkomst van allerlei nieuwe manieren van distributie kan een positief effect hebben op zowel publieksbereik als inkomsten van de mediasector. Eén van de risico's is echter dat zakendoen op de Europese mediamarkt moeilijker wordt voor kleinere en nieuwe spelers. Ook wordt Europese inhoud gemakkelijker over het hoofd gezien omdat er zo'n breed gamma aan (nieuwe) keuzes is.

Een bijzondere uitdaging is de bevordering van de grensoverschrijdende circulatie van Europese audiovisuele inhoud. Hieronder enkele gegevens die dit illustreren:

- Op televisie doen Europese producties het vrij goed (met 64 % van de zendtijd), maar in de periode 2009-2010 bestond slechts 8 % van dit aandeel uit niet-nationale Europese producties².

¹ Zie bijvoorbeeld de overwegingen 65 t/m 67 en de artikelen 1, lid 1 en 16, lid 1 van Richtlijn 2010/13/EU (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1). Verordening (EU) nr. 1295/2013 tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2014-2020) (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 221), met name artikel 4, onder b), en artikel 9 (subprogramma MEDIA).

² Eerste verslag over de toepassing van de artikelen 13, 16 en 17 van Richtlijn 2010/13/EU in de periode 2009-2010 - Bevordering van Europese producties bij televisiediensten en audiovisuele mediadiensten op aanvraag in de EU (doc. 14233/12). Volgens het komende tweede verslag van de Commissie waren Europese producties in 2012 opnieuw goed voor een aandeel van 64 %. In het tweede verslag staan geen bijgewerkte cijfers voor nationale tegenover niet-nationale Europese producties op televisie.

- In de bioscoop is het aantal Europese films de laatste 5 jaar toegenomen, van 4474 nieuwe films in 2010 tot 6188 in 2014³. Films uit de VS trekken echter nog steeds de grootste aantallen bezoekers (63 % van de bioscoopkaartjes in 2014). Nationale films komen op hun thuismarkt vaak op de tweede plaats (24 %), maar ze hebben moeite om in het buitenland publiek te vinden (9 %)⁴.
- Voor video's op aanvraag is gemiddeld 27 % van de films in de catalogi Europees, waarvan 19 % niet-nationale en 8 % nationale Europese films⁵.

2. Beleidsdilemma's

Zowel het empirische bewijs als de zich ontwikkelende mediamarkt nopen tot een heroverweging van de vraag hoe het overheidsbeleid Europese audiovisuele productie en distributie het best kan stimuleren. Op EU-niveau kwam de Europese Commissie in mei 2015 met een strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa⁶, waarin wordt aangekondigd dat de Commissie de richtlijn audiovisuele mediadiensten zal herzien, inclusief maatregelen ter bevordering van Europese producties. Bevordering van transnationale circulatie is ook een prioriteit in de initiatieven van de Commissie over auteursrecht⁷ en in begeleidende maatregelen die worden gefinancierd uit het programma Creatief Europa. Voorts heeft de Commissie in 2014 de aanzet gegeven tot een Filmforum, met als doel te zoeken naar synergieën tussen nationaal en EU-beleid.

³ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector/LUMIERE, Rentrak. Hoewel er een constante stijging is, moet het cijfer voor 2014 voorzichtig worden geïnterpreteerd, want er kan niet met zekerheid worden vastgesteld in hoeverre de sterke stijging in 2014 is veroorzaakt door een grotere dekking en in hoeverre het cijfer een daadwerkelijke toename weergeeft van het aantal nieuwe films. In 2013 zijn er 4916 Europese films uitgekomen.

⁴ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector/LUMIERE. Het aandeel bioscoopkaartjes voor films uit andere landen bedraagt 3,7 %. Als “Europese films” worden films meegeteld die voor het grootste deel in een Europees land zijn gefinancierd, en zo worden “incoming investment films”, d.w.z. films die in Europa worden geproduceerd met investeringen uit VS-studio's, uitgesloten.

⁵ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector ‘The origin of films in VOD catalogues in the EU’ (April 2016). Het verslag gaat over de herkomst van films (niet van dramaseries) die in oktober 2015 in de Europese Unie beschikbaar waren in 91 geselecteerde catalogi voor video's op aanvraag.

⁶ COM(2015) 192 final - doc. 8672/15.

⁷ Voorstel voor een verordening betreffende de totstandbrenging van de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt (COM (2015) 627 final – doc. 15302/15) en de Mededeling van de Commissie van 9 december 2015, “Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten” (COM (2015) 626 final – doc. 15264/15).

Op nationaal niveau voeren de lidstaten tevens evaluaties en aanpassingen uit van diverse beleidsmaatregelen voor audiovisuele productie en distributie, zoals financiële prikkels (subsidies, zachte leningen, belastingverlaging), heffingen en quota.

Beleidsmakers worden geconfronteerd met een aantal dilemma's, waaronder de volgende:

a) Creëren van inhoud versus publieksbereik

Er is een sterke toename van het creëren van inhoud, wat vanuit creatief oogpunt interessant is, maar er is ook een groeiende kloof tussen het aantal in Europa geproduceerde films en het aantal films dat wordt verspreid en bekeken, met name over de grenzen heen. Het overheidsbeleid lijkt dus minder succesvol te zijn in het ondersteunen van marketing en distributie. Voor kleinere landen en talen is het een bijzonder grote uitdaging om nationale producties te blijven maken en deze tevens internationaal aantrekkelijker te maken.

b) Co-producties

Co-producties zullen wellicht beter grensoverschrijdend circuleren omdat zij worden ontwikkeld met het oog op een bredere Europese markt en een breder Europees publiek. Als landen co-producties maken, kunnen ze daar veel voordeel bij halen, maar financiering van Europese en internationale co-producties wordt almaar complexer. Investeerders en producenten uit verschillende landen moeten voldoen aan verschillende regelgeving en criteria, waardoor internationale samenwerking steeds moeilijker te wordt.

c) Nationale financiële stimuli

Overheidssteun moet voldoen aan EU-wetgeving, met name aan de regels inzake staatssteun. Overheidssteun evolueert, maar de meeste regelingen zijn nog steeds gekoppeld aan specifieke landen, platforms (bioscoop, televisie, video-op-aanvraag, virtuele realiteit en gaming) of genres. Voor nieuwe soorten audiovisuele inhoud die niet aan een bepaald genre kunnen worden gekoppeld, is het moeilijker financiering los te krijgen omdat het systeem nog niet is aangepast aan de convergerende mediawereld. Tegelijkertijd wordt met name voor deze soorten inhoud passend gebruik gemaakt van verschillende platforms om verschillende soorten publiek te bereiken.

Nu financiering door middel van subsidies onder druk staat, lijken belastingverlagingen een alternatieve manier om audiovisuele producties naar het nationale grondgebied te lokken. Tegelijkertijd kan het ertoe leiden dat de EU-lidstaten met elkaar gaan concurreren, en de circulatie van en de belangstelling voor Europese audiovisuele inhoud nemen er niet noodzakelijkerwijs door toe.

d) Quota

De meeste televisiezenders in de lidstaten voldoen met gemak aan het minimumpercentage van 50 procent Europese producties, zoals in de richtlijn audiovisuele mediadiensten is voorgeschreven (artikel 16). En dan hebben we het vooral over nationale inhoud waar de nationale kijkers sowieso van houden. Het huidige quotasysteem heeft derhalve slechts een beperkt effect op grensoverschrijdende circulatie.

Voor video-op-aanvraagdiensten is de situatie nog ingewikkelder. Het feit dat er een bepaalde hoeveelheid Europese producties in een catalogus staan, impliceert nog niet dat de kijkers die producties daadwerkelijk zullen vinden en ernaar zullen kijken.

De huidige richtlijn audiovisuele mediadiensten (artikel 13) biedt ruimte voor het uitproberen van verschillende benaderingen voor video-op-aanvraagdiensten en voor het beoordelen van de doelmatigheid ervan op een relatief nieuwe markt. Maar dat heeft tot gevolg dat de richtlijn op verschillende manieren door de lidstaten ten uitvoer wordt gelegd en dat zou dan ook een negatief effect kunnen hebben op de concurrentieverhoudingen.