



Brussel, 30 april 2015
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9
DIGIT 23
COEST 127
CONSOM 69
JAI 256

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242
Betreft:	Toekomstig Europees audiovisueel beleid in het kader van de digitale interne markt: het functioneren van de richtlijn audiovisuele mediadiensten in de huidige geopolitieke situatie - <i>Oriënterend debat</i> (Openbaar debat overeenkomstig artikel 8, lid 2, van het reglement van orde van de Raad [voorstel van het voorzitterschap])

Na raadpleging van de groep Audiovisuele Aangelegenheden heeft het voorzitterschap de bijgaande discussienota opgesteld als basis voor het oriënterend debat dat tijdens de zitting van de Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport op 18 en 19 mei 2015 zal worden gehouden.

**Toekomstig Europees audiovisueel beleid in het kader van de digitale interne markt:
het functioneren van de richtlijn audiovisuele mediadiensten in de huidige
geopolitieke situatie**

Discussienota van het voorzitterschap

Achtergrond

1. Het belang van de digitale omwenteling en het transformerende effect daarvan op alle vormen van menselijke activiteit is onderkend op het hoogste politieke niveau in de EU; er moet dan ook een integrale strategie worden uitgestippeld om maximaal te profiteren van deze ontwikkelingen. Mediaconvergentie is een snel voortschrijdend proces, dat nieuwe kansen voor het bedrijfsleven en de consumenten schept, en beleidsmakers en regelgevers voor nieuwe uitdagingen stelt.
2. De totstandbrenging van de digitale interne markt is uitgegroeid tot een van de topprioriteiten van de Commissie. Dit is terug te zien in de strategie inzake de digitale interne markt voor Europa, waarvan de aanneming door de Commissie is aangekondigd voor 6 mei. Zoals de voorzitter van de Commissie, Jean-Claude Juncker, heeft gezegd, is ook een "succesvolle Europese media- en contentsector" onderdeel van deze nieuwe connectieve digitale interne markt en de bijbehorende strategie. De digitale omgeving moet consumentvriendelijk zijn en gebaseerd op beginselen als "vrijheid van informatie, mediavrijheid en de pluriformiteit van de media, openheid van het internet en culturele en taaldiversiteit", waarbij tegelijkertijd de doelstellingen van openbaar belang *veiligheid en stabiliteit* worden gediend.
3. Dit betekent dat burgers gemakkelijker toegang moeten krijgen tot cultureel rijke en kwalitatief hoogstaande content en tot nieuwe, gediversifieerde diensten, en dat de sector groeikansen moet krijgen door de voordelen van de convergentie van online en traditionele media te benutten. Tegelijkertijd moet misbruik van de vrijheden die worden gewaarborgd door de regelgeving over de Europese audiovisuele markt, met name de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD-richtlijn), worden tegengegaan¹.

¹ Richtlijn 2010/13/EU (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1).

4. De Commissie is momenteel bezig met een evaluatie van de richtlijn audiovisuele media-diensten (REFIT-evaluatie)² die eind 2015 voltooid moet zijn. Daarbij zal het effectieve functioneren van de richtlijn in een convergerende mediawereld worden onderzocht, ook vanuit het oogpunt van de problemen in verband met de huidige geopolitieke realiteit.

Context

5. De vrijheid van meningsuiting in Europa staat in de kijker. Enerzijds wordt ze bedreigd door degenen die kritische stemmen tot zwijgen willen brengen. Alleen al dit jaar zijn wij getuige geweest van de gruwelijke moorden bij het Franse tijdschrift Charlie Hebdo in januari en van de cyberaanval op de Franse publieke televisiezender *TV 5 Monde* in april door personen die zeggen tot Da'esh te behoren. Anderzijds wordt de vrijheid van meningsuiting misbruikt om haatzaaiende boodschappen te verspreiden en de nationale veiligheid en de openbare orde te bedreigen.
6. De vrijheid van meningsuiting is niet absoluut. Zij houdt niet alleen rechten in maar ook plichten en verantwoordelijkheden. Het internationaal recht verbiedt oorlogspropaganda en het aanzetten tot haat. Lidstaten hebben het recht om de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting aan beperkingen te onderwerpen, wanneer deze een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, de territoriale integriteit of de openbare orde³.

² Mededeling van de Commissie over het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT), doc. 10648/14.

³ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikelen 19 en 20). Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), artikel 10.

7. De ministers zullen zich de uitspraak van de Franse Conseil d'État in 2004 herinneren, waarbij de Franse onderneming Eutelsat werd gelast de met Hezbollah verbonden zender *Al-Manar*⁴ uit de lucht te halen wegens het uitzenden van antisemitische inhoud. Er was ook het geval van *Roj TV*⁵, een Koerdische zender met een vergunning in Denemarken, maar gericht op de Turkse en Koerdische gemeenschappen in Duitsland, waarbij het Europees Hof van Justitie oordeelde dat het de lidstaten niet verboden is maatregelen te nemen tegen een in een andere lidstaat gevestigde omroep, op grond van een algemene wet, indien de activiteiten en doelstellingen van die omroep in strijd zijn met de bevordering van het begrip tussen de volkeren. In 2014 heeft het Deense hooggerechtshof een beslissing tot intrekking van de vergunning van de zender bekrachtigd op grond van het feit dat hij een spreekbuis is van de Koerdische Arbeiderspartij (PKK), die in Europa, de Verenigde Staten en Turkije verboden is.
8. Na de Russische agressie in Oekraïne en het gebruik voor militaire en politieke oogmerken door Rusland van media die rechtstreeks of indirect eigendom zijn van de regering, wordt de EU nu geconfronteerd met de realiteit dat media zich niet meer beperken tot hun informerende, opvoedende en verstrooiende functie. Zij worden ook ingezet als instrument voor het bereiken van politieke doelen, zoals de verzwakking van de Europese eenheid en de sociale cohesie in de lidstaten door middel van het manipuleren van de publieke opinie.
9. Het Europees Parlement⁶ heeft het agressieve en expansionistische beleid van Rusland, dat het als een potentiële bedreiging voor de EU zelf ziet, scherp veroordeeld. Ook de Raad (Buitenlandse Zaken) heeft het gevaar van de door Rusland verspreide desinformatie onderkend⁷.

⁴ Conseil d'Etat, uitspraak van 13 december 2004, N. 274757 (alleen beschikbaar in het Frans).

⁵ Arrest van het Europees Hof van Justitie van 22 september 2011 in de gevoegde zaken C-244/10 en C-245/10.

⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2015.

⁷ Conclusies van de Raad over Oekraïne van 29 januari 2015, <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>

10. De Europese Raad heeft benadrukt dat tegenwicht moet worden geboden tegen de aanhoudende desinformatiecampagnes door Rusland, en de hoge vertegenwoordiger verzocht om met een actieplan inzake strategische communicatie te komen.⁸

De richtlijn audiovisuele mediadiensten, vrijheid van uitzending en de kwestie van de bevoegdheid

11. Het land-van-oorsprongbeginsel dient te worden beschouwd als het kernpunt van deze richtlijn, aangezien het essentieel is voor de totstandbrenging van een interne markt (overweging 33). Eenvoudig gezegd betekent dit dat elke aanbieder van audiovisuele mediadiensten onder de bevoegdheid van één en slechts één lidstaat van de EU valt. Doel hiervan is het vrije verkeer van informatie en audiovisuele programma's in de interne markt te garanderen, alsmede de rechtszekerheid die nodig is om dienstverleners in staat te stellen nieuwe bedrijfsmodellen voor grensoverschrijdende diensten te ontwikkelen.
12. De richtlijn geeft een minimumaantal regels en het is aan de lidstaten om strengere nationale voorschriften vast te stellen indien zij dit wensen. Die kunnen echter enkel worden toegepast voor dienstverleners in hun rechtsgebied. In uitzonderlijke gevallen, onder bepaalde voorwaarden en volgens een specifieke procedure⁹ kunnen de lidstaten de doorgifte van televisie-uitzendingen uit een andere lidstaat tijdelijk stopzetten indien zij een "duidelijke, belangrijke en ernstige" inbreuk maken op de regels inzake de bescherming van minderjarigen en het aanzetten tot haat.

⁸ Conclusies van de Europese Raad van 20 maart 2015 (EUCO 11/15).

⁹ Artikel 3, lid 2, AVMD.

De uitdagingen

13. Het land-van-oorsprongbeginsel heeft de vrijheid van uitzending van audiovisuele media-diensten over de grenzen heen ongetwijfeld sterk aangemoedigd, met ongeveer 9.000 zenders die geregistreerd zijn in de lidstaten en bijna 2.000 die zich richten op andere lidstaten dan die waarin zij gevestigd zijn¹⁰. Dit heeft bijgedragen tot een grotere pluriformiteit in de media en meer keuze voor de consument. Bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn zijn nu en dan bepaalde vragen gerezen.
14. Door de verandering in de beveiligingsomgeving van de Unie zijn twee aspecten van de richtlijn in de schijnwerpers gezet: allereerst de kwestie van de bevoegdheid in verband met diensten van niet-EU-oorsprong waarvoor in één lidstaat een vergunning is verstrekt, maar die gericht zijn op een publiek in een andere lidstaat, en ten tweede de procedure die een lidstaat moet volgen wanneer hij te maken krijgt met onaanvaardbare inhoud uit andere lidstaten.
15. Met de procedure van de richtlijn is het bij televisie-uitzendingen niet mogelijk snel te reageren in noodsituaties; zij kan tot twee maanden in beslag nemen. Anders ligt het bij on-demanddiensten waarbij een "spoedprocedure" is voorzien en ontvangende lidstaten een ruimere grondslag hebben om actie te ondernemen, bijvoorbeeld de openbare orde en de bescherming van de openbare veiligheid, daaronder begrepen het waarborgen van de nationale veiligheid en de nationale defensie. Ook in de conclusies van de Raad van november 2014¹¹ werd aandacht besteed aan het verschijnsel van de getrapte regulering en werd de Commissie verzocht na te gaan of het huidige onderscheid in de regelgeving tussen media-diensten op aanvraag en lineaire audiovisuele mediadiensten in het digitale tijdperk nog relevant is.

¹⁰ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector. *2014 Yearbook*. blz. 125

¹¹ Conclusies van de Raad over het Europese audiovisuele beleid in het digitale tijdperk (PB C 433 van 3.12.2014, blz. 2).

16. Er zijn gevallen waarin zenders uit een derde land een vergunning krijgen in een lidstaat, die wordt verleend aan een entiteit die geen aanbieder van mediadiensten is in de zin van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, d.w.z. dat zij geen daadwerkelijke zeggenschap uitoefent over de content van deze zenders en evenmin content doorgeeft; het is in feite een "brievenbusonderneming". De juiste tenuitvoerlegging van de richtlijn audiovisuele mediadiensten door alle lidstaten is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat alleen aanbieders van mediadiensten die daadwerkelijk in de EU gevestigd zijn conform het EU-recht, kunnen profiteren van de vrijheid van dienstverlening op de interne markt.
17. De richtlijn audiovisuele mediadiensten gaat ervan uit dat de content reeds in overeenstemming is met de regelgeving van de vergunningverlenende lidstaat en niet aan verdere controles dient te worden onderworpen. Hieruit volgt dat de regulerende instantie van de lidstaat van oorsprong ervoor moet zorgen en, indien nodig, erop moet toezien¹² dat de content van alle zenders die onder haar bevoegdheid vallen in overeenstemming is met de nationale wetten en de richtlijn audiovisuele mediadiensten, ongeacht de taal. Dit zal echter niet altijd praktisch haalbaar zijn.
18. De situatie wordt nog gecompliceerder wanneer nationale gevoeligheden in het geding zijn en de culturele en historische context mogelijk niet goed wordt begrepen door de bevoegde staat. Er is gesuggereerd dat in de huidige geopolitieke context (en ook daarbuiten), uitgezonden content moet worden geanalyseerd vanuit het gezichtspunt van de ontvangende staat en vanuit dat van de bevoegde lidstaat. In dergelijke gevallen lijkt het duidelijk dat nauwe en effectieve samenwerking tussen de bevoegde toezichthoudende autoriteiten van het grootste belang is.

¹² Monitoring betekent in dit verband de analyse van reeds doorgegeven content en mag niet worden verward met censuur of voorafgaande beperkingen, die een verbod op nog te verspreiden content inhouden. Het monitoren van content is nodig om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan bijvoorbeeld de regels inzake reclame, bescherming van minderjarigen, Europese productiequota enz.

Ministeriële discussie

19. De lidstaten hebben hun steun en belangstelling betuigd voor de bespreking van belangrijke en specifieke aspecten van de richtlijn audiovisuele mediadiensten die een effect hebben op de ontwikkeling van de digitale interne markt. Het voorzitterschap vindt het belangrijk om op politiek niveau van gedachten te wisselen over het functioneren van de richtlijn in de context van de huidige geopolitieke uitdagingen die de vrijheid van meningsuiting en de doelstellingen van openbaar belang *veiligheid en stabiliteit* raken.
20. Dit debat is met name van belang omdat de ministers die in hun respectieve lidstaten audiovisueel beleid in hun portefeuille hebben, de belangrijkste richtsnoeren voor het toekomstige Europese beleid voor de regelgeving op audiovisueel gebied moeten bepalen.
21. Het voorzitterschap is van mening dat een oriënterend debat in de Raad gelegen komt en waardevolle inbreng voor de REFIT-evaluatie zal opleveren. Rekening houdend met het bovenstaande, zal de ministers worden verzocht de volgende vraag te beantwoorden:

Hoe kan, in de richtlijn audiovisuele mediadiensten, de vrijheid van meningsuiting in evenwicht worden gebracht met de doelstellingen van openbare belang *veiligheid en stabiliteit*, met behoud van een cultureel divers en hoogwaardig Europese audiovisueel landschap?

22. Aangezien de Commissie de invoering van een strategie inzake de digitale interne markt voor Europa heeft aangekondigd, kunnen de ministers zich desgewenst ook over de volgende vraag buigen:

Welke stappen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat cultureel gevarieerde en hoogwaardige audiovisuele content wordt gesteund bij de uitvoering van de strategie inzake de digitale interne markt?

De ministers dienen zich bij hun betogen te laten leiden door de hierboven gestelde vragen en zullen worden aangemoedigd om zich volop in het debat te mengen, zonder uitgeschreven teksten, door vragen te stellen, opmerkingen te maken en concrete voorstellen te doen voor toekomstige maatregelen. Er zal een rondetafelconferentie worden gehouden waarin beide kwesties zullen worden behandeld.

Teneinde alle ministers de kans te geven het woord te voeren, wordt de spreektijd beperkt tot maximaal drie minuten.
