



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 4.5.2012  
COM(2012) 203 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,  
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN  
DE REGIO'S**

**Eerste verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees  
Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de toepassing van  
Richtlijn 2010/13/EU, de "richtlijn audiovisuele mediadiensten"**

**Audiovisuele mediadiensten en onlinetoestellen in het verleden en in de toekomst  
{SWD(2012) 125 final}**

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding - Achtergrond van dit verslag .....	3
2.	Toepassing van de richtlijn .....	3
2.1.	Land van vestiging, vrij verkeer en vrijheid van meningsuiting.....	3
2.2.	Doelstellingen van het overheidsbeleid m.b.t. de bescherming van minderjarigen en het aanzetten tot haat.....	4
2.3.	Audiovisuele mediadiensten voor allen: toegankelijkheid .....	4
2.4.	Vrijheid van meningsuiting: recht op informatie .....	4
2.5.	Culturele diversiteit: bevordering van Europese en onafhankelijke producties.....	5
2.6.	Commerciële communicatie.....	6
2.7.	Zelfreguleringsinitiatieven .....	8
3.	Recente technologische ontwikkelingen en uitbreiding van de Europese markt voor audiovisuele mediadiensten .....	9
4.	Conclusies .....	10

## 1. INLEIDING - ACHTERGROND VAN DIT VERSLAG

Artikel 33 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (de "AVMD-richtlijn") noopt de Commissie op gezette tijden een verslag over de toepassing van de richtlijn aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité te overleggen. Dit is het eerste verslag over de toepassing van de AVMD-richtlijn; het bestrijkt de periode 2009-2010<sup>1</sup>.

Het eerste deel van het verslag biedt een terugblik op de tenuitvoerlegging van de richtlijn, en kijkt onder andere naar de doeltreffendheid van de kwalitatieve reclameregels in een sector waarin het aanbod van en de individuele respons op reclame aan het veranderen is. Het feit dat de beoordeling gebieden identificeert die voor verbetering vatbaar zijn, doet geen afbreuk aan de logica van de AVMD-richtlijn, het wijst er alleen op dat effectievere maatregelen nodig zijn. Het rapport fungeert als bouwsteen, door de feiten aan te leveren die nodig zijn om dat doel te bereiken.

Het tweede deel kijkt naar de toekomst, en behandelt de invloed van belangrijke technologische hervormingen op het regelgevingskader, gezien de snelle convergentie van traditionele omroepdiensten en internet.

De AVMD-richtlijn beoogt het vrije verkeer van audiovisuele mediadiensten te garanderen, en geeft als instrument van de interne markt uitdrukking aan de in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vastgelegde vrijheid van meningsuiting en informatie, en moet tegelijkertijd zorgen voor de bescherming van belangrijke doelstellingen van het overheidsbeleid.

De AVMD-richtlijn stelt een reeks minimumeisen vast die bedoeld zijn om te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden voor en vrij verkeer van audiovisuele mediadiensten in Europa. Hoewel de AVMD-richtlijn bepaalde begrippen (zoals het begrip "reclamespot") harmoniseert doet het geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om specifieke voorschriften vast te stellen die rekening houden met nationale omstandigheden en tradities (zoals voorschriften inzake inhoud die schadelijk is voor minderjarigen).

Al met al heeft het Europese regelgevingskader voor audiovisuele mediadiensten de burgers en bedrijven goede diensten bewezen.

In het bedrijfsleven heeft het gezorgd voor het stabiele wettelijke kader dat aanbieders van mediadiensten nodig hebben om zakelijke beslissingen te kunnen nemen. Sinds zijn vaststelling heeft het regelgevingskader ervoor gezorgd dat het oorspronkelijk kleine aantal dienstverleners is uitgegroeid tot het huidig niveau van meer dan 7 500 omroeporganisaties. Ook heeft het de ontwikkeling en groei van video-op-aanvraagdiensten mogelijk gemaakt. Volgens de bevoegde regelgevende instanties zouden er in januari 2012 minstens 650 diensten op aanvraag in de EU zijn.

In februari 2012<sup>2</sup> werd het aantal online video-op-aanvraagdiensten<sup>3</sup> ("gemiste uitzending"-televisiediensten, actualiteitendiensten, (erotische) programma's voor volwassenen,

---

<sup>1</sup> Ontwikkelingen in 2011 worden voor zover relevant ook behandeld.

<sup>2</sup> Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector.

<sup>3</sup> Speelfilms, korte films, tv-programma's, animatie, documentaires, opleiding, muziek en archieven.

filmtrailers, thuiswinkelprogramma's en merkdiensten zoals YouTube, Dailymotion, en iTunes niet meegerekend) in de EU geschat op 251.

De toegang tot kanalen en het aantal audiovisuele diensten waaruit de burger kan kiezen is aanzienlijk toegenomen. In 2009 nam de televisiekijktijd in bijna alle lidstaten toe; gemiddelden varieerden van 145 minuten per dag in Oostenrijk tot 265 in Hongarije.

De laatste herziening van de richtlijn (2005-2007) was een reactie op de convergentie van alle audiovisuele media, en heeft op-aanvraagdiensten ook binnen het regelgevingskader gebracht. De uitdaging is nu de marktontwikkelingen en de nieuwe bedrijfsmodellen te blijven volgen om ervoor te zorgen dat de regelgeving steeds de juiste omstandigheden creëert voor groei en voor de verwezenlijking van de doelstellingen van overheidsbeleid.

Naar aanleiding van het verzoek van de Europese Raad om een stappenplan op te stellen voor een werkelijk eengemaakte digitale markt in Europa tegen 2015 en in het kader van de Europa 2020-strategie voor groei en werkgelegenheid en van het vlaggenschipinitiatief de Digitale Agenda voor Europa, zal de Europese Commissie een debat starten over de uitdagingen die de convergentie biedt, en de mogelijkheden die deze schept.

## **2. TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN**

De richtlijn audiovisuele mediadiensten is een interne-marktinstrument dat het recht om audiovisuele diensten te verlenen combineert met het recht op vrije meningsuiting en informatie, en met de bescherming van belangrijke doelstellingen van algemeen belang.

Eind 2011 zijn van in totaal 23 lidstaten kennisgevingen binnengekomen over de omzetting van de AVMD-richtlijn; twintig daarvan betroffen volledige omzetting in nationale wetgeving. Drie lidstaten moeten nog een aantal wijzigingen in hun wetgeving doorvoeren om aan de richtlijn te voldoen. De door twee lidstaten gemelde maatregelen worden nog onderzocht. Eind 2011 liepen nog zeven inbreukprocedures wegens niet-mededeling van omzettingsmaatregelen.

In 2011 schreef de Commissie 24 lidstaten aan, om informatie te verzamelen over hoe zij de AVMD-richtlijn ten uitvoer hadden gebracht. Dit werd opgevolgd door bijeenkomsten met de betrokken lidstaten.

### **2.1. Land van vestiging, vrij verkeer en vrijheid van meningsuiting (artikelen 2, 3 en 4)**

De regels voor de interne markt en het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie vinden praktische toepassing in het "land van vestiging"-beginsel van artikel 2 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten. Diensten die voldoen aan de wettelijke eisen van de lidstaat waar de aanbieders van die diensten gevestigd zijn, genieten vrij verkeer in Europa, zonder een tweede controle door de ontvangende lidstaat.

Deze vrijheid van verkeer van diensten is echter niet onbeperkt. De richtlijn bevat vrijwaringsclausules voor het ontvangende land, ter bescherming van maatschappelijke belangen van het grootste belang, zoals de bescherming van minderjarigen en verboden tot het aanzetten tot haat. In de praktijk kunnen lidstaten beschermende maatregelen nemen wanneer een televisie-uitzending uit een andere lidstaat een duidelijke, belangrijke en ernstige inbreuk

doet op de bepalingen van de richtlijn inzake de bescherming van minderjarigen of het aanzetten tot haat. Een soortgelijke bepaling bestaat ten aanzien van diensten op aanvraag.

Eerbiediging van de vrijheid en pluriformiteit van de media zijn essentiële kenmerken van democratische samenlevingen en worden expliciet als zodanig erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, als onderdeel van het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie. Lidstaten moeten deze fundamentele beginselen in acht nemen, met name wanneer zij gebruik maken van de mogelijkheid die artikel 4, lid 1, van de richtlijn audiovisuele mediadiensten biedt om strengere voorschriften toe te passen ten aanzien van de onder hun bevoegdheid vallende aanbieders. Deze overwegingen vormden ook de basis van het overleg tussen de Commissie en de Hongaarse autoriteiten over de nieuwe mediawetgeving wat betreft de verplichting van evenwichtige verslaggeving en de regels inzake aanstootgevende inhoud. De Commissie en de Hongaarse autoriteiten kwamen ook een aantal wijzigingen overeen van andere bepalingen die een inbreuk zouden kunnen vormen op de AVMD-richtlijn en/of op de regels van het vrije verkeer van diensten en vrijheid van vestiging<sup>4</sup>.

## **2.2. Doelstellingen van het overheidsbeleid m.b.t. de bescherming van minderjarigen en het aanzetten tot haat (artikelen 6, 12 en 27)**

Het verbieden van het aanzetten tot haat wegens ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit is een belangrijke doelstelling van de richtlijn audiovisuele mediadiensten. Tijdens de referentieperiode werd deze bepaling toegepast ten aanzien van het herhaald uitzenden, door het onder Franse bevoegdheid opererende satellietkanaal Al Aqsa, van materiaal dat aanzet tot antisemitisme.

Na tussenkomst van de Commissie werd de Franse aanbieder van satellietcapaciteit Eutelsat door de Franse regelgevende instantie gelast de doorgifte van Al Aqsa TV te staken, wat een einde maakte aan de uitzending van die programma's in Europa.

## **2.3. Audiovisuele mediadiensten voor allen: toegankelijkheid (artikel 7)**

Toegankelijkheid van audiovisuele mediadiensten voor alle EU-burgers, een andere belangrijke doelstelling van de AVMD-richtlijn, wordt nagestreefd door de eis dat de toegang voor slechthorenden en slechtzienden gaandeweg verbetert. Alle lidstaten hebben regels te dien einde ingevoerd. De uitvoering van die regels weerspiegelt echter de uiteenlopende marktomstandigheden. Sommige lidstaten hebben zeer gedetailleerde wettelijke regelingen of zelfregulering, andere hebben slechts zeer algemene voorzieningen of passen de toegankelijkheidsverplichting alleen toe op de publieke omroepen.

## **2.4. Vrijheid van meningsuiting: recht op informatie (artikelen 14 en 15)**

Lidstaten kunnen, ter bescherming van het recht van het algemene publiek op informatie over belangrijke evenementen, een lijst opstellen van evenementen die zij van het hoogste belang achten voor hun maatschappij. De lijst van evenementen en de maatregelen moeten door de Commissie worden goedgekeurd.

---

4

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/6&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

FIFA en UEFA hebben bij het Gerecht een klacht ingediend tegen de besluiten van de Commissie betreffende de door België en het Verenigd Koninkrijk opgestelde lijsten van belangrijke evenementen. Dit was in verband met het op deze lijsten voorkomen van het volledige eindtoernooi van de FIFA-wereldbeker en van het UEFA Europees kampioenschap.

Het Gerecht heeft de mogelijkheid erkend dat de fundamentele vrijheden om dwingende redenen van openbaar belang, in dit geval het recht op informatie van het publiek als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting en van informatie, worden beperkt<sup>5</sup>.

Het Gerecht heeft alle overlegde stukken nauwgezet onderzocht en erkent de geldigheid van het besluit van de Commissie betreffende de opname van het volledige eindtoernooi van de FIFA-wereldbeker en het UEFA Europees kampioenschap in de Belgische en Britse lijst van evenementen van aanzienlijk belang.

## **2.5. Culturele diversiteit: bevordering van Europese en onafhankelijke producties (artikelen 13, 16 en 17)**

Omroeporganisaties dienen ter bevordering van culturele diversiteit het grootste deel van hun zendtijd te reserveren voor Europese producties. Zij moeten ook ten minste 10% van hun zendtijd of hun programmabudget reserveren voor Europese producties van onafhankelijke producenten. Een soortgelijke verplichting bestaat voor video-op-aanvraagdiensten. De Commissie brengt regelmatig verslag uit over de manier waarop deze verplichtingen worden nageleefd.

Het vorige verslag<sup>6</sup> laat zien dat de gemiddelde zendtijd voor Europese producties in de EU is toegenomen van 62,6% in 2007 tot 63,2% in 2008. Tussen 2005 en 2008 bleef dit aandeel stabiel, op een bevredigend niveau. Het gemiddelde aandeel van door alle Europese omroepen uitgezonden onafhankelijke producties is in 2008 licht gedaald (34,9%) in vergelijking met 2007 (35,3%). Op middellange termijn (2005-2008) laten onafhankelijke producties ook een enigszins neerwaartse trend zien. De geboekte resultaten wijzen desalniettemin op een bevredigende tenuitvoerlegging van artikel 17.

Een aantal lidstaten hebben strengere of aanvullende voorschriften in hun nationale wetgeving opgenomen, door hogere eisen te stellen aan het aandeel van Europese producties, onafhankelijke werken of producties in een officiële taal van het land<sup>7</sup>. Spaanse wetgeving bijvoorbeeld verplicht omroeporganisaties ertoe een bepaald percentage van hun exploitatieopbrengsten te besteden aan de voorfinanciering van Europese bioscoopfilms en televisiefilms. 60% van deze financiering wordt gereserveerd voor de vervaardiging van producties in één van de officiële talen van Spanje. Tegen deze verplichting werd bij het Europees Hof van Justitie verzet aangetekend<sup>8</sup>. Het Hof bevestigde dat de lidstaten als onderdeel van hun cultuurbeleid maatregelen mogen nemen ter bescherming of bevordering van een of meerdere officiële talen.

---

<sup>5</sup> Zaken T-385/07, T-55/08 en T-68/08, de FIFA/UEFA/Commissie, 17.2.2011.

<sup>6</sup> COM(2010) 450.

<sup>7</sup> Zie het document van het Contactcomité:  
[http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact\\_comm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm)

<sup>8</sup> Zaak C-222/07, UTECA, 5.3.2009.

## 2.6. Commerciële communicatie (de artikelen 10, 11 en 19 tot en met 25)

Het aandeel aan reclame en telewinkelspots op televisie mag niet meer bedragen dan 12 minuten per uur. De toepassing van deze regel heeft aanleiding gegeven tot discussie over het begrip reclamespot. In Spanje blijken speciale commerciële formaten te worden gebruikt, de zogenaamde "anuncios publicitarios de patrocinio", "microespacios", "merchandising spots", "telepromotion spots" en "morphing spots", die duidelijk bedoeld zijn voor reclamedoeleinden maar volgens de Spaanse autoriteiten geen reclamespots zijn en dus niet onder de 12-minutenregel vallen.

Het Hof was net als de Commissie van mening dat elke vorm van televisiereclame die tussen programma's of gedurende de onderbrekingen wordt uitgezonden, in beginsel een reclamespot is, tenzij het betrokken type reclame kan worden gerekend tot een andere uitdrukkelijk door de richtlijn audiovisuele mediadiensten geregelde vorm van reclame, of tenzij het betrokken soort reclame wegens de wijze van presentatie ervan een langere duur dan reclamespots vereist, indien de toepassing van de aan die spots gestelde beperkingen ertoe zou leiden dat de reclamevorm in kwestie wordt benadeeld ten opzichte van reclamespots, zonder dat daarvoor een geldige rechtvaardiging bestaat<sup>9</sup>. Met andere woorden, het Gerecht interpreteerde het begrip "reclamespot" op brede en uniforme wijze, overeenkomstig het doel van artikel 23 van de AVMD-richtlijn (de kijker te beschermen tegen een teveel aan reclame).

Gedurende de referentieperiode heeft de Commissie reclamepraktijken in acht lidstaten onder de loep genomen. In een aantal lidstaten wordt de 12-minuutslimiet van reclamespots regelmatig overschreden. Op basis van deze bevindingen zijn officiële brieven aan de betrokken lidstaten gezonden. Overleg over dit onderwerp is nog gaande. De Commissie is voornemens om te blijven toezien dat de lidstaten de 12-minuutsregel naleven, en zal zo nodig inbreukprocedures inleiden<sup>10</sup>.

Het toezicht op reclamepraktijken bracht ook een aantal kwesties aan licht op het gebied van commerciële mededelingen betreffende sponsoring, zelfpromotie en productplaatsing. Hieruit blijkt dat er behoefte is aan verduidelijking van de regels betreffende de verschillende vormen van commerciële communicatie.

Tijdens de referentieperiode is de uitvoering van de *kwalitatieve bepalingen* inzake reclame voor het eerst afzonderlijk gecontroleerd. De relevante bepalingen hebben betrekking op alcoholreclame, genderdiscriminatie en reclame gericht op minderjarigen. Inhoudelijke analyse werd de meest geschikte methode geacht<sup>11</sup>.

In de gecontroleerde lidstaten en in de onderzochte periode vormde alcoholreclame tussen 0,8% en 3% van alle op audiovisuele mediadiensten uitgezonden reclame. Met betrekking tot de toepassing van de relevante bepaling van de AVMD-richtlijn zijn zeer weinig gevallen van duidelijke overtredingen geconstateerd. Een aanzienlijk deel (meer dan 50%) van de reclamespots bevatten echter elementen die mogelijk in verband gebracht kunnen worden met

---

<sup>9</sup> Zaak C-281/09, Commissie/Spanje, 24.11.2011.

<sup>10</sup> Zie voor de resultaten van eerdere controles de toepassingsverslagen op: [http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/reports/index_en.htm). Eind 2012 zal de naleving in alle lidstaten zijn gecontroleerd.

<sup>11</sup> Inhoudelijke analyse is een onderzoekstechniek gericht op het objectief, systematisch en kwantitatieve beschrijven van de manifeste (waarneembare) inhoud van communicatie. Zie het werkdocument voor meer hierover.

bepaalde door de richtlijn verboden kenmerken, maar door de gedetailleerde vereisten van de AVMD-richtlijn kan niet worden gesproken van duidelijke overtredingen.

Bij de uitvoering van de vereisten van de AVMD-richtlijn wat betreft alcoholreclame hadden 22 lidstaten enigszins strengere regels voor alcoholreclame ingesteld<sup>12</sup> die van toepassing zijn op kanalen, geadverteerde producten of zendtijden.

De AVMD-richtlijn regelt ook reclame die specifiek op kinderen is gericht. Audiovisuele commerciële communicatie mag minderjarigen geen lichamelijke of zedelijke schade toebrengen. Dit betekent dat deze: minderjarigen niet direct mag aansporen tot het kopen of huren van een product of dienst door misbruik te maken van hun onervarenheid of hun goedgegeloofheid; minderjarigen niet rechtstreeks mag aansporen hun ouders of anderen te overreden tot het kopen van producten of diensten waarvoor reclame wordt gemaakt; niet mag profiteren van het bijzondere vertrouwen dat minderjarigen in ouders, leerkrachten of andere personen stellen; en geen minderjarigen op onredelijke wijze in gevaarlijke situaties mag tonen.

Uit inhoudelijke analyse van de honderd meest uitgezonden reclamespots blijkt dat de bepalingen van de richtlijn inzake de bescherming van minderjarigen zelden worden overtreden. Net als met alcoholreclame hebben de gedetailleerde bewoordingen van de desbetreffende bepalingen tot gevolg dat het aantal overtredingen van de AVMD-richtlijn laag blijft. Het lijkt er echter wel op dat specifiek op minderjarigen gerichte reclametechnieken vaak in televisiereclame worden gebruikt.

Vijf lidstaten verbieden reclame tijdens kinderprogramma's. In vier lidstaten gelden gedeeltelijke verboden of andere beperkingen op het maken van reclame tijdens kinderprogramma's die ofwel gelden voor de tijden van uitzending, ofwel specifieke producten beperken, en zeven lidstaten verbieden het tonen van logo's van sponsors in kinderprogramma's<sup>13</sup>.

In het licht van het bovenstaande lijkt het passend de interpretatieve mededeling van de Commissie over bepaalde aspecten van de bepalingen van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" betreffende televisiereclame<sup>14</sup> in 2013 bij te werken. De ervaring die is opgedaan met de werkzaamheden van het EU-platform voor voeding en het EU-forum Alcohol en gezondheid, en de werkzaamheden op het gebied van op surfgedrag gebaseerde reclame zal daarbij in aanmerking worden genomen. Verder onderzoek is nodig om een inschatting te kunnen maken van het effect van commerciële communicatie op minderjarigen, vooral wat betreft het verband tussen blootstelling aan reclame voor alcoholische dranken en gebruiksgedrag, en de mate waarin de door de richtlijn opgelegde beperkingen erin slagen de nodige bescherming te bieden, waarbij tevens rekening gehouden moet worden met de kosten-batenverhouding van het toezicht. De Commissie zal het nodige onderzoek in 2013 opstarten.

Een ander door de AVMD-richtlijn aangekaart vraagstuk op het gebied van commerciële communicatie is discriminatie wegens geslacht, ras of etnische afstamming, nationaliteit, godsdienst of levensbeschouwing, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Een dergelijke

---

<sup>12</sup> Zie het document van het Contactcomité  
[http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact\\_comm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm)

<sup>13</sup> Zie het document van het Contactcomité  
[http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact\\_comm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm)

<sup>14</sup> PB C 102 van 28.4.2004, blz. 2, zie de bijlage.



discriminatie is verboden. Een ander aspect van discriminatie is het systematisch verbinden van een bepaalde categorie van de bevolking met bepaalde rollen of houdingen. Discriminatie wegens geslacht en genderstereotypen werd onderzocht aan de hand van de honderd reclamespots die in acht lidstaten het meest werden uitgezonden. Stereotiepe rolpatronen werden in 21% tot 36% van de geanalyseerde spotjes aangetroffen. Het systematisch koppelen van een bepaald geslacht aan specifieke functies, beroepen of producten kwam in sommige lidstaten echter meer voor dan in andere. Geen van de onderzochte landen is geheel vrij van dergelijke stereotypen.

Lidstaten en belanghebbenden wilden weten of grensoverschrijdende uitzendingen van gokreclame binnen het werkingsgebied van de AVMD-richtlijn vallen. Artikel 1, lid 1, onder h), is bedoeld om alle vormen van audiovisuele commerciële communicatie ("beelden, al dan niet met geluid, welke dienen om rechtstreeks of onrechtstreeks de goederen, de diensten of het imago van een natuurlijke of rechtspersoon die een economische activiteit verricht, te promoten") te bestrijken. De AVMD-richtlijn is echter niet van toepassing op de kansspeldiensten zelf.

## **2.7. Zelfreguleringsinitiatieven (artikel 4, lid 7)**

Een andere belangrijke eigenschap van de AVMD-richtlijn is het feit dat erin verwezen wordt naar alternatieve wijzen van regulering, zoals zelf- en coreguleringsinitiatieven, met name op het gebied van reclame. De betrokken regelingen moeten brede steun genieten van de belangrijkste belanghebbenden in de betrokken lidstaten, en moeten effectief te handhaven zijn. Op twee na alle lidstaten hebben zelf- of coreguleringsmechanismen, of hebben aanmoedigingsbepalingen rechtstreeks in de mediawetgeving opgenomen<sup>15</sup>.

Wat betreft op kinderen gerichte reclame over en marketing van levensmiddelen is zelfregulering op EU-niveau ook bevorderd door het EU-actieplatform op het gebied van eetgewoonten, lichaamsbeweging en gezondheid. Het platform heeft in totaal meer dan 300 toezeggingen van betrokkenen verkregen<sup>16</sup>. Verantwoorde commerciële communicatie over alcoholhoudende dranken is ook goed voor 25% van meer dan 200 toezeggingen, gedaan door de leden van het EU-forum Alcohol en gezondheid. Zelfregulering van reclame over en marketing van alcoholhoudende dranken is dus aanzienlijk verbeterd wat betreft de betrokken mediadiensten en lidstaten. In welke mate deze initiatieven bijdragen aan de verwezenlijking van het vereiste beschermingsniveau, en of gemeenschappelijke definities moeten worden ingevoerd om de doeltreffendheid ervan te versterken, moet nog worden onderzocht. Volgens een evaluatie van het actieplatform op het gebied van eetgewoonten, lichaamsbeweging en gezondheid<sup>17</sup> zijn de initiatieven van belanghebbenden op het gebied van marketing en reclame op de juiste weg, maar kunnen zij nog effectiever zijn. In het kader van deze programma's zal de Commissie ondersteuning geven aan het opstellen van strengere eisen wat betreft leeftijd en kijkcijferdrempels voor reclame en marketing, en de harmonisatie van benchmarks voor voeding binnen het bedrijfsleven. Lidstaten spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van zelfreguleringsmechanismen door het bedrijfsleven, in het bijzonder wat betreft een efficiënte en goed ondersteunde administratie van gedragscodes en de behandeling van klachten.

---

<sup>15</sup> Zie document van het Contactcomité

[http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact\\_comm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm)

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/health/nutrition\\_physical\\_activity/platform/platform\\_db\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform/platform_db_en.htm)

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/health/nutrition\\_physical\\_activity/docs/evaluation\\_frep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/evaluation_frep_en.pdf)

Op het meer specifieke gebied van audiovisuele commerciële communicatie in kinderprogramma's over zoete, vette of zoute levensmiddelen of dranken moeten de lidstaten aanbieders van audiovisuele mediadiensten aanmoedigen gedragscodes op te stellen met betrekking tot ongepaste audiovisuele commerciële communicatie in kinderprogramma's.

### **3. RECENTE TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN EN UITBREIDING VAN DE EUROPESE MARKT VOOR AUDIOVISUELE MEDIADIENSTEN**

De opkomst van internettelevisie of hybride televisie, waarbij internet- en web 2.0-capaciteiten worden geïntegreerd in moderne televisietoestellen, markeert een nieuwe etappe in de convergentie van het internet en televisie. Sommige dienstverleners bieden een beperkt aantal toepassingen zonder echte internettoegang, anderen bieden open toegang tot audiovisuele inhoud op internet.

Verschillende grote Amerikaanse bedrijven zijn bezig hun diensten in de EU te lanceren, en de opkomst van nieuwe platforms zal ongetwijfeld leiden tot hogere concurrentiedruk op de oprichting, financiering en verkoop van diensten uit de EU.

Internettelevisie is op het moment al in Duitsland en Italië te krijgen, en de invoering ervan in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk staat op stapel. Internettelevisie wordt thans nog op beperkt schaal gebruikt. Hoewel veel van de momenteel verkochte televisietoestellen aangesloten kunnen worden, is slechts 20% tot 30% daadwerkelijk online. Gezien de toename in het aantal mensen met een snelle internetverbinding, het aantal aangesloten apparaten en de beschikbare inhoud, zal internettelevisie in de komende jaren naar verwachting vrij snel groeien.

Naast traditionele televisie bestaat er voor consumenten ook de mogelijkheid om via apps en "gemiste uitzending"-diensten video op aanvraag te bekijken op onlineapparaten (tabletten, smartphones en consoles), vanaf hybride-breedbandplatforms van de omroepen. Eind 2011 zullen er in Europa naar schatting 47 miljoen apparaten online zijn, waaronder internettelevisietoestellen, spelconsoles, stand-alone tv-settop boxes, Blu-raydiscspelers en decoders voor betaaltelevisie<sup>18</sup>.

De overgang naar internettelevisie biedt aanzienlijke mogelijkheden en stelt aanzienlijke uitdagingen, waaronder de totstandbrenging van een gelijk speelveld, normalisatievraagstukken, toegang tot de onderliggende platforms, overstapkosten en "lock-in", controle van reclame en inhoud, gevolgen voor de doeltreffendheid van de maatregelen ter bevordering van Europese werken, intellectuele eigendomsrechten<sup>19</sup>, de bescherming van minderjarigen, gegevensbescherming en mediageletterdheid van kwetsbare groepen.

Deze technologische ontwikkeling kan vervaging tot gevolg hebben van de grenzen tussen traditionele vormen van uitzending en directe levering van audiovisuele inhoud. Het regelgevingskader van de AVMD-richtlijn zal moeten worden getoetst aan de steeds veranderende kijkpatronen en leveringswijzen. Het niveau van bescherming dient in alle audiovisuele mediaomgevingen vergelijkbaar te zijn, rekening houdend met hun specifieke kenmerken. Uit recent onderzoek blijkt dat er voor consumenten aanzienlijke nadelen

---

<sup>18</sup> IHS Source Digest.

<sup>19</sup> Zie ook het Groenboek betreffende de onlinedistributie van audiovisuele werken in de Europese Unie, COM(2011) 427 definitief.

verbonden zijn aan het gebruik van digitale inhoud, met inbegrip van audiovisuele media, met name vanwege problemen met toegang tot de inhoud, onduidelijke of ontbrekende gegevens, en inhoudelijk lage kwaliteit<sup>20</sup>. Kijkers koesteren ook hoge verwachtingen ten aanzien van controle op de inhoud van televisie-uitzendingen, video op aanvraag en "gemiste uitzending"-diensten<sup>21</sup>. Wat op-aanvraagdiensten betreft biedt de richtlijn al hetzelfde hoge niveau van bescherming op een aantal vlakken, waaronder dienstverleneridentificatie, een volledig verbod op het aanzetten tot haat en kwalitatieve normen voor audiovisuele commerciële communicatie.

Een belangrijke factor voor toekomstige ontwikkelingen is het niveau van mediageletterdheid. Mediageletterdheid is het vermogen om zich in uiteenlopende contexten toegang te verschaffen tot de media, verschillende aspecten van de media en van de media-inhoud te begrijpen en kritisch te beoordelen, en via de media te communiceren. Volgens gedurende de referentieperiode gehouden onderzoek van de Commissie naar het kritisch begrip van de EU-bevolking heeft 28% alleen basiskennis, scoort 41% middelhoog en kan 31% van de bevolking als "gevoorderd" worden geclassificeerd<sup>22</sup>.

Een aanzienlijk deel van de bevolking (75-80%) lijkt een nogal kritische kijk te hebben op audiovisuele mediadiensten en weet dat regelgeving op dat gebied bestaat. Toch zijn er delen van de bevolking (mensen die geen aansluiting hebben, jongeren, de lage-inkomensgroepen) waar het niveau van mediageletterdheid en bekendheid met regelgeving duidelijk veel lager is. Wat betreft jongere leeftijdsgroepen en hun perceptie van de reclame concludeert de studie dat leeftijd weliswaar meetelt bij de identificatie van reclame, maar niet de enige factor is. Reclamegeletterdheid draagt ertoe bij dat jongeren zich realiseren wat het doel van reclame is (iets verkopen), maar het herkennen van de subtielere technieken blijkt een stuk moeilijker, en ligt over het algemeen niet binnen het bereik van de meeste kinderen.

Gezien het bovenstaande moeten technologische ontwikkelingen nauwlettend worden gevolgd. Er is al voorbereidend overleg geweest met de EU-werkgroep Regelgevende instanties op het gebied van audiovisuele diensten, en het Contactcomité. Verdere gesprekken met de belanghebbenden moeten bijdragen tot het opstellen van een Europees beleid dat de mogelijkheden voor burgers en voor de Europese audiovisuele sector optimaliseert, en helpen het hoofd te bieden aan de beleidsmatige uitdagingen die internettelevisie oproept.

De Commissie zal in de komende maanden haar analyse verder uitwerken en een bredere raadplegingsprocedure opstarten, met het oog op een beleidsdocument over internettelevisie.

#### 4. CONCLUSIES

Al met al vindt het Europese regelgevingskader voor audiovisuele mediadiensten het juiste evenwicht, en zijn zowel burgers als bedrijven erbij gebaat.

---

<sup>20</sup> Europe Economics: Digital Content Services for Consumers: Assessment of Problems Experienced by Consumers (2011):

[http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical\\_report\\_final\\_-\\_2011-06-15.pdf](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical_report_final_-_2011-06-15.pdf)

Gedetailleerde resultaten van de enquête:

[http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical\\_report\\_final\\_appendix\\_9\\_2011-06-15.pdf](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical_report_final_appendix_9_2011-06-15.pdf)

<sup>21</sup> Ipsos MORI, *Protecting Audiences in a Converged World*, januari 2012.

<sup>22</sup> Deens Technologisch Instituut en de Europese vereniging voor kijkersbelangen, *Testing and Refining Criteria to assess Media Literacy levels in Europe*, april 2011.

Toch moet nog aandacht worden besteed aan een aantal punten, met name op het gebied van audiovisuele commerciële communicatie, waar een aantal kwesties verder gevolgd en geëvalueerd zullen moeten worden, om ervoor te zorgen dat de regels hun doel nog beter treffen, en dan met name wat betreft de bescherming van minderjarigen in de verschillende audiovisuele media. De geplande actualisering van de interpretatieve mededeling van de Commissie over bepaalde aspecten van de bepalingen inzake televisiereclame in de richtlijn "Televisie zonder grenzen" zal opheldering verschaffen over bepaalde vraagstukken op dit gebied.

Er moet harder gewerkt worden aan schaalvergroting, ondersteuning en beste praktijken op het gebied van gedragscodes op het gebied van ongeschikte, op kinderen gerichte commerciële communicatie over levensmiddelen met een hoog gehalte aan vet, zout of suiker. De doeltreffendheid van dergelijke gedragscodes zal verder moeten worden beoordeeld.

Technologische ontwikkelingen die nu al te voorzien zijn, kunnen de grenzen doen vervagen tussen televisie en directe levering van audiovisuele inhoud. Als gevolg zal het misschien nodig zijn om het bestaande regelgevingskader van de AVMD-richtlijn te toetsen aan de voortdurend veranderende kijkpatronen en leveringswijzen, rekening houdend met daaraan verwante beleidsdoelstellingen zoals consumentenbescherming en het niveau van mediageletterdheid.

De huidige en toekomstige situatie moeten volledig worden beoordeeld, aangezien de eventuele gevolgen voor de markt en voor het regelgevingskader nog niet geheel duidelijk zijn. De Commissie heeft een open debat over directe levering van audiovisuele inhoud met de belanghebbenden opgestart, en zal haar analyse hiervan in de komende maanden verder uitwerken, met het oog op een beleidsdocument over internettelevisie.