



Brussel, 27.6.2024
COM(2024) 261 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing van de artikelen 13, 16 en 17 van Richtlijn 2010/13/EU, als gewijzigd
bij Richtlijn (EU) 2018/1808, in de periode 2020-2021**

{SWD(2024) 149 final}

1. ACHTERGROND EN CONTEXT

Dit verslag maakt deel uit van de regelmatige monitoring van de uitvoering van de maatregelen met betrekking tot het bevorderen van Europese producties door audiovisuele mediadiensten, zoals vastgelegd in Richtlijn 2010/13/EU (ook bekend als “de richtlijn audiovisuele mediadiensten”)¹. Dit verslag betreft de jaren 2020-2021, voor zowel lineaire als niet-lineaire diensten. Geografisch gezien betreft het de lidstaten. Het verslag is gebaseerd op de nationale verslagen die de lidstaten hebben verschaft, en op een onafhankelijke studie (“de studie”), die ook informatie biedt over IJsland, Liechtenstein en Noorwegen² (d.w.z. de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EER), of “de EER/EVA-landen”). Dit verslag houdt ook rekening met relevante gegevens van het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector en het verslag van de Commissie over de vooruitzichten voor de media³. Het komt na eerdere verslagen over de toepassing van de bepalingen van de richtlijn audiovisuele mediadiensten in de perioden 2015-2019⁴ en 2011-2014⁵.

Voor het eerst komen in deze periodieke rapportage de nieuwe verplichtingen aan bod die zijn ingevoerd bij Richtlijn (EU) 2018/1808⁶, waarbij Richtlijn 2010/13/EU is gewijzigd, door de regels inzake de bevordering van Europese producties door audiovisuele mediadiensten aan te scherpen. De termijn voor omzetting van deze richtlijn was september 2020.

De nieuwe regels in artikel 13 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten verplichten de lidstaten ervoor te zorgen dat onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van audiovisuele

¹ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1).

² De studie bevat een juridische analyse van het rechtskader voor de audiovisuele sector en de ontwikkeling ervan in de lidstaten, Noorwegen, Liechtenstein en IJsland in de periode 2020-2021. Ook doet de studie verslag over het aandeel Europese producties in lineaire diensten en VOD-diensten, op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens en een onafhankelijke analyse van de inhoud van lineaire diensten en VOD-diensten. De definitie van “Europese productie” die in deze studie wordt gebruikt, is te vinden in artikel 1, lid 1, punt n), van de richtlijn audiovisuele mediadiensten. Deze omvat producties die afkomstig zijn uit de lidstaten, producties die afkomstig zijn uit Europese derde landen die partij zijn bij de Europese Overeenkomst inzake grensoverschrijdende televisie van de Raad van Europa (ECTT), en coproducties in het kader van overeenkomsten die de EU en derde landen met betrekking tot de audiovisuele sector hebben gesloten. Ten slotte maakt de studie een economische analyse van de audiovisuele markt in de lidstaten, waarin onderwerpen aan bod komen zoals bedrijfsmodellen in de audiovisuele sector en standpunten van stakeholders over de ontwikkeling van de audiovisuele markt.

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie, *European Media Industry Outlook*, SWD(2023) 150 final van 17.5.2023. Hoewel dit technisch gezien buiten de referentieperiode valt, bevat de studie ook historische gegevens en algemene bevindingen die in dit verslag toepassing kunnen vinden.

⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Reporting on the application of Articles 13, 16 and 17 of Directive 2010/13/EU for the period 2015-2019 as regards non-linear services (Article 13) and linear services (Articles 16 and 17)*, SWD(2023) 152 final van 17.5.2023, beschikbaar op: [Commission reports on the promotion of European works by audiovisual media services | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](#).

⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Reporting on the application of Articles 13, 16 and 17 of Directive 2010/13/EU: for the period 2011-2014 as regards non-linear services (Article 13) and 2013-2014 as regards linear services (Articles 16 and 17)*, SWD(2020) 227 final van 13.10.2020, beschikbaar op: [Report on the application of Articles 13, 16 and 17 of Directive 2010/13/EU | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](#).

⁶ Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 69).

mediadiensten op aanvraag (aanbieders van video-on-demand (“VOD”)) een aandeel van ten minste 30 % aan Europese producties opnemen in hun catalogi en dat die producties aandacht krijgen⁷. De nieuwe regels staan de lidstaten ook toe de financiële bijdragen aan de productie van Europese producties – onder meer via directe investeringen in inhoud en bijdragen aan nationale fondsen – die zij opleggen aan aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen, uit te breiden tot aanbieders van mediadiensten die zich richten op een publiek op hun grondgebied, maar die in andere lidstaten zijn gevestigd⁸. Dergelijke verplichtingen voor grensoverschrijdende diensten moeten evenredig, niet-discriminerend en ook anderszins in overeenstemming zijn met het EU-recht. Aanbieders van mediadiensten met een lage omzet of een klein publiek zijn vrijgesteld van zowel de verplichtingen inzake quota en aandacht als de verplichtingen inzake financiële investeringen. Ook kunnen de lidstaten in verdere uitzonderingen voorzien wanneer dergelijke verplichtingen praktisch onhaalbaar of ongerechtvaardigd zouden zijn gezien de aard of het onderwerp van de audiovisuele mediadiensten⁹. Om ervoor te zorgen dat het aandeel Europese producties in de catalogi van VOD-aanbieders consistent wordt berekend en om een definitie te geven van een “klein publiek” en een “lage omzet”, heeft de Commissie in juli 2020, overeenkomstig de richtlijn audiovisuele mediadiensten, richtsnoeren over deze beide thema’s gepubliceerd¹⁰.

Richtlijn (EU) 2018/1808 heeft de verplichtingen uit de artikelen 16 en 17 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten wat betreft het bevorderen van Europese producties die van toepassing zijn op lineaire diensten, ongewijzigd gelaten. Omroeporganisaties moeten het grootste deel van hun zendtijd reserveren voor Europese producties, voor zover mogelijk en met passende middelen, met uitzondering van de zendtijd voor nieuws, sportevenementen, spellen, reclame, teletekst en telewinkelen¹¹. Ook moeten zij ten minste 10 % van deze zendtijd of van hun programmabudget reserveren voor onafhankelijke Europese producties¹².

Volgens de nieuwe regels in de richtlijn audiovisuele mediadiensten moeten de lidstaten om de twee jaar verslag doen over de uitvoering van artikel 13¹³, in overeenstemming met de bestaande rapportageverplichtingen met betrekking tot de artikelen 16 en 17. Het opstellen van dit verslag kreeg te maken met vertragingen bij de omzetting van Richtlijn (EU) 2018/1808 door de lidstaten en vervolgens de mogelijkheden van de lidstaten om relevante gegevens in nationale verslagen te verstrekken.

Voor de gedetailleerde rapportage zij verwezen naar het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie. Het eerste deel van dat document bevat informatie over de toepassing van artikel 13 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten wat betreft de bevordering van Europese producties door audiovisuele mediadiensten op aanvraag in de periode 2020-2021, overeenkomstig artikel 13, lid 5, van de richtlijn audiovisuele mediadiensten en rekening houdende met de markt- en technologische ontwikkelingen en de

⁷ Artikel 13, lid 1, van de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

⁸ Artikel 13, lid 2, van de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

⁹ Artikel 13, lid 6, van de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

¹⁰ Mededeling van de Commissie Richtsnoeren op grond van artikel 13, lid 7, van de richtlijn audiovisuele mediadiensten voor het berekenen van het aandeel Europese producties in catalogi op aanvraag en het definiëren van de begrippen “klein publiek” en “lage omzet” (PB C 223 van 7.7.2020, blz. 10).

¹¹ Artikel 16 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

¹² Artikel 17 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

¹³ Artikel 13, lid 4, van de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

doelstelling van culturele diversiteit. Het tweede deel betreft de toepassing van de artikelen 16 en 17 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten op het punt van de bevordering van Europese producties en onafhankelijke producties door omroeporganisaties in diezelfde periode. Overeenkomstig artikel 16, lid 3, van de richtlijn audiovisuele mediadiensten is het doel van de nationale verslagen om lidstaten en het Europees Parlement te informeren over de toepassing van de artikelen 16 en 17 die lidstaten tweejaarlijks moeten verschaffen, eventueel vergezeld van een advies. De belangrijkste bevindingen en conclusies worden hieronder weergegeven.

2. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

De periode waarop dit verslag ziet (2020-2021), was een overgangperiode, aangezien de omzettingstermijn voor Richtlijn (EU) 2018/1808 september 2020 was en niet alle lidstaten de richtlijn aan het einde van de referentieperiode van dit verslag volledig hadden omgezet.

In deze referentieperiode viel ook het begin van de COVID-19-pandemie. De pandemie had een aanzienlijke impact op de productie van audiovisuele inhoud, maar stelde de VOD-spelers niettemin in staat hun publiek en met name hun mondiale SVOD-diensten uit te breiden, zodat hun inkomsten in de EU verder bleven groeien – van 6,7 miljard EUR in 2019 tot 11,7 miljard EUR in 2021. Het totale aantal VOD-diensten dat actief is in de rechtsgebieden van de EU en de EER/EVA-landen, is ook toegenomen – van 1 030 in 2019 tot 1 984 in 2021.

In de referentieperiode hebben 17 lidstaten nationale uitvoeringsmaatregelen ingevoerd om de nieuwe regels van artikel 13 in nationaal recht om te zetten, terwijl de overige lidstaten deze pas na de referentieperiode hebben ingevoerd. In veel gevallen waarin de omzetting binnen de referentieperiode was voltooid, moesten de nadere bijzonderheden over de toepassing van de regels nog in afgeleid recht of uitvoeringsbesluiten worden geconcretiseerd. Bovendien werd de verplichting voor dienstverleners om de regels na te leven vaak pas van toepassing na het einde van de referentieperiode. Niettemin waren zowel de omzetting in nationaal recht tijdens de referentieperiode als de omzettingen na de referentieperiode in hoge mate afgestemd op de richtsnoeren van de Commissie en liepen zij gelijk in termen van berekeningsmethoden en vrijstellingen. Algemeen genomen blijkt uit de door de lidstaten verstrekte “legal mapping”-fiches dat in de referentieperiode in 17 lidstaten nationale uitvoeringsmaatregelen van kracht waren om een aandeel van 30 % van de Europese producties in catalogi van video-on-demand (VOD) diensten te waarborgen.

Volgens de rapportage van de lidstaten lag het gemiddelde aandeel Europese producties op VOD-diensten in de periode 2020-2021 tussen 63 en 64 %. Dit is iets hoger dan de 42 tot 63 % die in de vorige studie over de periode 2015-2019 werd gerapporteerd, maar het is belangrijk op te merken dat er geen gegevens beschikbaar waren voor alle VOD-diensten die in de lidstaten actief zijn.

De studie omvatte een steekproef van 1 062 VOD-diensten in 21 lidstaten en in Noorwegen, op basis van een momentopname in 2023. Uit de analyse in de studie bleek dat het gemiddelde aandeel Europese producties op VOD-diensten 35 % bedroeg, tegenover 36 % voordien in 2021, zij het op basis van een kleinere steekproef. Het meest recente cijfer laat een aanzienlijk lager gemiddeld aandeel zien dan in de verslagen van de lidstaten (63-64 %). Er zijn diverse redenen die deze verschillen voor een deel kunnen verklaren: i) de studie omvatte alleen een steekproef van VOD-diensten uit 21 lidstaten en Noorwegen; ii) de onafhankelijke analyse en de rapportage van de lidstaten betroffen verschillende perioden; en iii) de voor metingen

gebruikte definities en methoden zijn moeilijk te vergelijken omdat beperkte gegevens beschikbaar zijn over de methode die de lidstaten gebruiken om de naleving te monitoren¹⁴.

Richtlijn (EU) 2018/1808 voerde ook de mogelijkheid in dat de lidstaten om de financiële bijdragen aan de productie van Europese producties – onder meer via directe investeringen in inhoud en bijdragen aan nationale fondsen – die zij opleggen aan aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen, uit te breiden tot aanbieders van mediadiensten die zich richten op een publiek op hun grondgebied, maar die in andere lidstaten zijn gevestigd. In de referentieperiode (2020-2021) meldden zeven lidstaten dat zij verplichte financiële bijdragen hadden ingevoerd voor grensoverschrijdende aanbieders van VOD-diensten, terwijl twee lidstaten meldden dat zij dergelijke verplichtingen hadden voor grensoverschrijdende lineaire dienstverleners.

Hoewel voor het eerst verslag wordt uitgebracht over de nieuwe regels van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, is er reeds enige vooruitgang geboekt op het gebied van monitoring. Toch moet nog meer worden gedaan om een volledig en omvattend beeld te krijgen. Daarom moedigt de Commissie alle lidstaten aan om te zorgen voor monitoring van en controle op het aandeel Europese producties op VOD-diensten en om gedetailleerde informatie te verstrekken over gevallen van niet-naleving en over de gebruikte methode. Ook moedigt zij de lidstaten aan om in hun rapportage voor alle VOD-diensten die onder hun jurisdictie vallen, volledige informatie te verstrekken over het aandeel Europese producties. Daarnaast moedigt de Commissie aan om informatie te verstrekken over de redenen waarom sommige VOD-diensten mogelijk niet het minimumaandeel Europese producties bereiken en over de beoordeling en follow-up van dergelijke gevallen door de nationale regelgevende instanties.

Wat lineaire kanalen betreft, de pandemie had een tijdelijk effect op de gemiddelde kijktijd en de inkomsten die via televisiereclame werden gegenereerd. De algemene trend lijkt hoe dan ook het gevolg te zijn van stagnerende inkomsten. Hoewel de datasets niet volledig vergelijkbaar zijn, lijkt het totale aantal tv-zenders vergelijkbaar te zijn gebleven of licht te zijn gedaald – van de 4 657 in de lidstaten (met toen nog het Verenigd Koninkrijk) die het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector eind 2 019 rapporteerde¹⁵, naar 4 483 die in 2021 als in hun rechtsgebied operationeel werden gemeld door de lidstaten en de EER/EVA-landen.

Wat betreft de artikelen 16 en 17 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, die geen nieuwe regels bevatten, alle lidstaten verplichten omroeporganisaties een groot deel van hun zendtijd

¹⁴ In dit verband valt op te merken dat de richtlijn audiovisuele mediadiensten de labelling in metadata van audiovisuele inhoud aanmoedigt en dat de Europese Groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten (ERGA) ook het belang ervan heeft bevestigd; zie overweging 35 bij Richtlijn (EU) 2018/1808; ERGA Subgroup 3 – Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability) – Deliverable 2: Overview document in relation to Article 13(1) of the Audiovisual Media Services Directive (2020), https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.131_final.pdf; ERGA Subgroup 1 Consistent implementation and enforcement of the new Audiovisual Media Services Directive framework, Workstream 2 Technical expertise: Interpreting and providing guidance on the most complex new provisions, Report: Transposition and implementation of Article 13(1) of the new AVMSD – Ensuring prominence of European works in the catalogues of on-demand audiovisual media services (2021), https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf.

¹⁵ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector, *Yearbook 2020/2021 – Key trends*, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/yearbook-key-trends-2020-2021-en/1680a26056>, blz. 26.

te reserveren voor Europese producties, waarbij sommige lidstaten een hoger percentage vaststellen voor publieke omroepen of voor alle omroepen. Respectievelijk vier en vijf lidstaten hebben hun nationale wetgeving in de referentieperiode gewijzigd met betrekking tot de artikelen 16 en 17. Die wijzigingen waren echter gering of van technische aard. Uit de verslagen van de lidstaten blijkt dat het gemiddelde aandeel Europese producties op lineaire diensten – 68 % in 2020 en 69 % in 2021 – ver boven het in artikel 16 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten vastgestelde verplichte meerderheidspercentage lag. Algemeen gesproken wijst een en ander op een correcte toepassing van deze bepaling in de Unie. De verslagen van de lidstaten geven echter een afname te zien van het aandeel Europese producties ten opzichte van de vorige verslagperiode (72,6 % in 2019). Bovendien blijkt uit de analyse in de studie dat het aandeel Europese producties (38 %) aanzienlijk lager is dan het aandeel Europese producties dat de lidstaten gemiddeld hebben gerapporteerd (68-69 %). Diverse redenen kunnen voor een deel de verschillen verklaren tussen de bevindingen van de studie en de door de lidstaten gerapporteerde gegevens, zoals het feit dat de studie alleen een steekproef van zenders uit 15 lidstaten gebruikte.

Al met al hebben lidstaten ook gemeld dat zij hebben voldaan aan het vereiste van artikel 17 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten wat betreft het aandeel onafhankelijke producties. Volgens de door de lidstaten verstrekte gegevens bedroeg het gemiddelde aandeel van door onafhankelijke producenten gecreëerde Europese producties 40,6 % in 2020 en 41,4 % in 2021. Het gemiddelde aandeel van de onafhankelijke Europese producties, berekend op basis van de verslagen van de lidstaten, is echter aanzienlijk hoger dan het aandeel dat uit de studie naar voren komt. Volgens de studie was het totale aandeel onafhankelijke Europese producties in alle lidstaten vrij laag (minder dan 3 %) en valt het lager uit dan het in de vorige studie berekende aandeel. Niettemin vallen opmerkelijke verschillen tussen zenders te constateren, die soms verband houden met verschillende definities van wat een onafhankelijke productie is. Het gemiddelde aandeel van recente Europese producties dat door de lidstaten werd gemeld, bedroeg 56,4 % in 2020 en 59,0 % in 2021, een stijging ten opzichte van de vorige verslagperiode (54,6 % in 2019).

Het totale aantal vrijgestelde zenders bleef tijdens de referentieperiode constant (2 236 in zowel 2020 als 2021), goed voor bijna de helft van alle door de lidstaten gemelde tv-zenders. De cijfers geven voor het aandeel zenders met een vrijstelling echter een daling te zien ten opzichte van de vorige verslagperiode (2 895 in 2019).

Net als in het vorige verslag nodigt de Commissie de lidstaten uit gedetailleerde informatie te verstrekken over gevallen van niet-naleving door lineaire dienstverleners om het vereiste aandeel Europese producties, onafhankelijke producties en recente producties veilig te stellen, alsmede over de beoordeling en follow-up door de nationale regelgevende instanties van dergelijke gevallen, zodat afstemming op de artikelen 16 en 17 verzekerd wordt. Bovendien nodigt de Commissie, net als bij de VOD-diensten, de lidstaten uit om informatie te delen over hun desbetreffende berekeningsmethode en om het aantal zenders waarvoor gegevens worden gerapporteerd, te vergroten. Dit wordt aanbevolen om, waar nodig, doeltreffende handhavingsmaatregelen mogelijk te maken en een betere vergelijking mogelijk te maken met de resultaten van toekomstige studies om de naleving van de verplichtingen uit hoofde van de richtlijn audiovisuele mediadiensten te monitoren.