



Juli 2011

Dok CC AVMSD (2011) 2

ÜBERARBEITETE LEITLINIEN FÜR DIE ÜBERWACHUNG DER ANWENDUNG DER ARTIKEL 16 UND 17 DER AUDIOVISUELLEN MEDIENDIENSTE- RICHTLINIE (AVMD-RL)

1. EINLEITUNG

- 1.1. Die Mitgliedstaaten haben die Aufgabe, die Anwendung der Artikel 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU *"zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste"* (Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie, hiernach: "die Richtlinie"¹) zu überwachen. Mit den nachstehenden Leitlinien soll ihnen diese Aufgabe erleichtert werden. Die einschlägigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sind in Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie enthalten. Darin wird ausgeführt, dass *"... die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung des vorliegenden Artikels und des Artikels 17 (übermitteln)."* Weiter heißt es: *"Dieser Bericht enthält insbesondere eine statistische Übersicht, aus der hervorgeht, inwieweit jedes der Rechtshoheit des betreffenden Mitgliedstaats unterworfenen Fernsehprogramm den im vorliegenden Artikel und in Artikel 17 genannten Anteil erreicht hat, aus welchen Gründen dieser Anteil in jedem einzelnen Fall nicht erzielt werden konnte und welche Maßnahmen zur Erreichung dieses Anteils getroffen oder vorgesehen sind."*

¹ Die Richtlinie 89/552/EEC ("Fernsehen ohne Grenzen"-Richtlinie) wurde erstmals durch die Richtlinie 97/36/EC und anschließend durch die Richtlinie 2007/65/EC geändert. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist der letztgenannten Richtlinie wurden die drei Richtlinien als Richtlinie 2010/13/EU kodifiziert. Einige Erwägungsgründe und Bestimmungen sind durch die Kodifizierung neu nummeriert worden.

1.2. Diese Leitlinien wurden im Rahmen der Arbeit des Kontaktausschusses erstellt, der durch Artikel 29 der Richtlinie eingesetzt wurde. Ihr Ziel ist es, Begriffsbestimmungen zu klären und dadurch unterschiedliche Auslegungen zu vermeiden, die eine unterschiedliche Anwendung der Richtlinie zur Folge hätten. Zudem soll für alle interessierten Seiten klargestellt werden, wie die einschlägigen Bestimmungen angewandt werden. Die Leitlinien sind als solche rechtlich nicht bindend; sie dienen lediglich der Klärung von Bestimmungen der Richtlinie. Vorliegend handelt es sich um die dritte Fassung der Leitlinien, mit der Änderungen eingearbeitet werden, die sich aus einigen Bestimmungen der Richtlinie 2010/13/EU sowie den Entwicklungen des Fernsehmarkts in der EU ergeben.

2. BEGRIFFSBESTIMMUNG: AUDIOVISUELLE MEDIENDIENSTE, FERNSEHPROGRAMME UND ANWENDUNGSBEREICH

Gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i ist ein „*audiovisueller Mediendienst*“ eine Dienstleistung im Sinne der Artikel 56 und 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, für die ein Mediendienstanbieter die redaktionelle Verantwortung trägt und deren Hauptzweck die Bereitstellung von Sendungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsnetze im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 2002/21/EG ist.

Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d ist ein „*Mediendienstanbieter*“ die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der audiovisuellen Inhalte des audiovisuellen Mediendienstes trägt und bestimmt, wie diese gestaltet werden.

Buchstabe e definiert das "*Fernsehprogramm*" als "einen audiovisuellen Mediendienst, der von einem Mediendienstanbieter für den zeitgleichen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt wird".

3. BERICHTSPFLICHT

Die Verpflichtung zur Übermittlung eines Berichts gemäß Artikel 16 Absatz 3 betrifft alle Fernsehprogramme der Fernsehveranstalter, die der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterworfen sind, mit folgenden Ausnahmen:

- Die Artikel 16 und 17 gelten nicht für "Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbe- und Videotextleistungen und Teleshopping".
- In Artikel 18 ist festgelegt, dass die Artikel 16 und 17 nicht gelten "für Fernsehsendungen, die sich an ein lokales Publikum richten, und die nicht an ein nationales Fernhernetz angeschlossen sind."

- In Erwägungsgrund 72 heißt es: "Sender, die sämtliche Programme in einer anderen als einer Sprache der Mitgliedstaaten ausstrahlen, sollten nicht unter die Artikel 16 und 17 der vorliegenden Richtlinie fallen."
- In Artikel 2 Absatz 6 ist festgelegt, dass die "Richtlinie nicht für Fernsehsendungen (gilt), die ausschließlich zum Empfang in Drittländern bestimmt sind und die nicht unmittelbar oder mittelbar von der Allgemeinheit mit handelsüblichen Verbraucherendgeräten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten empfangen werden."
- Des Weiteren ist zu bedenken, dass die in Artikel 16 und 17 verwendete Formulierung „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ den Mitgliedstaaten ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Anwendung der in diesen Bestimmungen enthaltenen Verpflichtungen zugesteht, welches es den nationalen Behörden erlaubt, in spezifischen Fällen und auf begründeten Antrag der betroffenen Fernsehveranstalter hin, kleine Fernsehveranstalter, denen die Erfüllung der Berichtspflicht sachliche Schwierigkeiten bereitet, hiervon auszunehmen. Diese individuellen Ausnahmeregelungen finden allerdings keine Anwendung auf die Verpflichtung, die von den Artikeln 16 und 17 vorgegebenen Anteile an europäischen und unabhängigen Werken zu erfüllen.
- Angesichts der technologischen Entwicklungen, die sich auf dem Fernsehmarkt der EU in den letzten Jahren ereignet haben und der Herausbildung einer großen Anzahl von Fernsehveranstaltern mit sehr geringen Zuschaueranteilen, geht die Kommission davon aus, dass sehr kleine Fernsehveranstalter nicht immer über die notwendigen Ressourcen verfügen, um der Berichtspflicht der Artikel 16 und 17 zu entsprechen.
- Die Kommission betrachtet es als folgerichtig einen gemeinsamen Rahmen für die Anwendung des von der Richtlinie erlaubten begrenzten Maßes an Flexibilität bei der Handhabung der Berichtspflicht zu schaffen. Geringe Abweichungen von diesem Rahmen können jedoch unter sehr spezifischen Umständen und bei hinreichender Begründung möglich sein.
- Diesbezüglich ist die Kommission der Auffassung, dass ein Zuschaueranteil von 0,3% als „Toleranzgrenze“ betrachtet werden darf, bei deren Unterschreitung die Berichtspflicht eine zu große Belastung für die betroffenen Fernsehveranstalter darstellen könnte.
- Die nationalen Behörden können auch, unter außergewöhnlichen Umständen und mit substantiierter Begründung, kleine Fernsehveranstalter mit einem Zuschaueranteil jenseits der "Toleranzgrenze" von 0.3% von der Berichtspflicht befreien, sofern diese darlegen können, von denselben sachlichen Schwierigkeiten bei der Erfüllung betroffen zu sein.
- Der in diesem Zusammenhang zu verwendende Begriff des Zuschaueranteils ist der gemäß branchenüblichen Messverfahren ermittelte tägliche Zuschaueranteil im Empfangsland.

- Es muss gleichermaßen betont werden, dass die Anwendung einer solchen *“Toleranzgrenze”* (die offensichtlich nicht als eine allgemeine Ausnahme von den in der Richtlinie niedergelegten Verpflichtungen aufgefasst werden darf) nicht dazu führen darf, dass mehr als 10% der Gesamtzuschauerzahl in einem Mitgliedstaat von der Berichtspflicht ausgenommen werden, da dies die Einheitlichkeit und Repräsentativität der nationalen Berichte in Frage stellen würde.
- Jedoch kann dieser Anteil unter sehr spezifischen Umständen und bei hinreichender Begründung (beispielsweise angesichts der Größe der Sender und der Fragmentierung des Marktes) überschritten werden, wobei die nationalen Behörden die Gründe in den ihren Berichten beigegebenen Kommentaren darzulegen haben.
- Derartige individuelle Ausnahmeregelungen sollten frühzeitig in jedem Berichtszeitraum ausgesprochen und jährlich von den Aufsichtsbehörden überprüft werden.
- Jede von den nationalen Behörden gewährte individuelle Ausnahmeregelung hat in den Anhängen zu den nationalen Berichten zusammen mit den Zuschaueranteilen der freigestellten Sender Erwähnung zu finden.
- Die für die Bestimmung des Zuschaueranteils zu berücksichtigenden Daten sind die des Empfangslandes eines Fernsehveranstalters, was eine Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsstellen der EU Mitgliedstaaten im folgenden Sinne erfordert:
 - i. Wenn ein Sender in mehreren Ländern empfangen werden kann, so sind seine Zuschaueranteile in allen Empfangsländern zu berücksichtigen. Falls sein Zuschaueranteil den Grenzwert von 0,3% in einem dieser Länder überschreitet, so kann der Sender nicht von einer individuellen Ausnahmeregelung profitieren wie sie im Sinne der *“Toleranzgrenze”* vorgesehen ist. Die nationalen Behörden des Ursprungslandes müssen daher die Situation des Senders anhand der von den Regulierungsstellen in den Empfangsländern gesammelten oder durch verlässliche nationale Zuschauermesssysteme generierten Daten überprüfen.
 - ii. Wenn ein Sender unter der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats ganz oder größtenteils auf das Gebiet eines anderen Landes ausgerichtet ist, so obliegt es der Regulierungsstelle des Ursprungslandes anhand von durch die nationalen Dienststellen des Empfangslandes zur Verfügung gestellten Daten festzustellen, ob der Sender die Toleranzgrenze im Empfangsland überschreitet.
- Wenn sich eine Änderung in der Rechtshoheit über einen ganz oder größtenteils auf das Gebiet eines anderen Landes ausgerichteten Programmdienst ergibt, so hat die Regulierungsstelle des neuen Ursprungslands die Regulierungsstellen in den Empfangsländern über die neue Situation zu informieren, um die nachteiligen Auswirkungen der sich

heute häufig ereignenden Änderungen in der Rechtshoheit zu vermeiden.

Folglich müssen die Berichte der Mitgliedstaaten keine Angaben zu folgenden Aspekten enthalten:

- Sender, die ausschließlich "Nachrichten, Sportberichte, Spielformate, Werbe- und Videotextleistungen und Teleshopping" ausstrahlen.
- Fernsehsendungen, "die sich an ein lokales Publikum richten", und "die nicht an ein nationales Fernsehnetz angeschlossen sind". Abweichend von der allgemeinen Regel sollte "lokal" hier eng ausgelegt und daher als "unterhalb der regionalen Ebene" verstanden werden. Um klar zwischen der regionalen und den nachgeordneten Ebenen zu unterscheiden, sollten die Mitgliedstaaten:
 - entweder die in ihrer nationalen Gesetzgebung niedergelegte Definition "regionaler" und "lokaler" Sender verwenden, oder
 - sofern die Gesetzgebung keine derartigen Definitionen enthält, auf die Verwaltungsorganisation ihres Landes zurückgreifen, um "regionale" und "sub-regionale" Ebenen zu bestimmen. Bei diesem Vorgehen bezeichnet die "regionale" Ebene die Verwaltungsebene unmittelbar unterhalb der nationalen (siehe Anhang 1). Sender mit einer räumlichen Reichweite, die der regionalen Verwaltungsebene entspricht, müssen über die Anwendung der Artikel 16 und 17 Bericht erstatten. Sender, deren Verbreitungsbereich sub-regionalen Verwaltungsebenen entspricht, sind von der nationalen Berichterstattung ausgenommen.
- Sender, die ihre Programme vollständig in einer Sprache ausstrahlen, die nicht Amtssprache in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ist.
- Unter Artikel 2 Absatz 6 fallende Fernsehsendungen, d.h. Sendungen, die ausschließlich zum Empfang in Drittländern bestimmt sind und nicht in einem Mitgliedstaat mit handelsüblichen Verbraucherendgeräten empfangen werden können.

Über die in der Richtlinie ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen hinaus sollten die nationalen Berichte auch keine Angaben zu jenen Sendern beinhalten, die von den nationalen Behörden von der Berichtspflicht der Artikel 16 und 17 freigestellt worden sind, weil ihr Zuschaueranteil unter die "*Toleranzgrenze*" von 0,3% fällt, oder die eine individuelle Ausnahme im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung zugestanden bekommen haben, obwohl ihr Zuschaueranteil die "*Toleranzgrenze*" überschreitet.

Es ist gleichwohl wichtig, dass die Anwendung einer "Toleranzgrenze" auf eine große Anzahl kleiner Sender nicht dazu führt, dass mehr als 10% der Gesamtzuschauerzahl in einem Mitgliedstaat von der Berichtspflicht ausgenommen wird. Wie oben ausgeführt kann nur unter sehr spezifischen Umständen und bei detaillierter und hinreichender Begründung ein größerer Anteil der Gesamtzuschauerzahl ausgeklammert werden.

4. RECHTSHOHEIT DER MITGLIEDSTAATEN

Im Sinne der Richtlinie unterliegen gemäß Artikel 2 Absatz 2 diejenigen Fernsehveranstalter der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats:

- die gemäß Absatz 3 in diesem Mitgliedstaat niedergelassen sind (die Niederlassung richtet sich nach dem Ort bzw. den Orten, an dem/denen der Fernsehveranstalter seine Hauptverwaltung hat, und an dem/denen die redaktionellen Entscheidungen über das Programmangebot getroffen werden und/oder an dem/denen ein wesentlicher Teil des Sendepersonals tätig ist);
- auf die Absatz 4 anwendbar ist (Fernsehveranstalter, die zwar nicht in diesem Mitgliedstaat niedergelassen sind, aber eine Satelliten-Bodenstation in diesem Mitgliedstaat oder eine ihm gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten nutzen).

5. DIE FÜR DIE QUOTENBERECHNUNG MABGBLICHE SENDEZEIT

- 5.1. Unter "Sendezeit" im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 17 ist die gesamte Sendezeit des Veranstalters zu verstehen. Nicht unter die Sendezeit fallen die Zeiten, in denen das Testbild, Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbe- und Videotextleistungen und Teleshopping ausgestrahlt wird. Insofern es sich um für Eigenwerbung genutzte Sendezeit handelt, sind nur Trailer, die aus Programmauszügen bestehen, nach Erwägungsgrund 96 als Programme zu bewerten. Programmtrailer, die für die Berechnung der Anteile europäischer und unabhängiger Werke in Betracht kommen, sollten daher bei der Berichterstattung berücksichtigt werden.
- 5.2. Damit die Vergleichbarkeit mit den vorhergehenden Berichten gewährleistet bleibt, sollen diejenigen Veranstalter, die mehr als nur ein Programm ausstrahlen, grundsätzlich den Anteil (an europäischen Werke und unabhängigen Produzenten) für jedes einzelne betroffene Programm mitteilen.
- 5.3. Die Mitgliedstaaten dürfen in ihre Berichte keine Angaben über Sendezeiten für Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbe- und Videotextleistungen und Teleshopping aufnehmen, unabhängig davon, ob sie europäischen oder anderen Ursprungs sind.

6. BEGRIFFSBESTIMMUNG "EUROPÄISCHE WERKE"

6.1. Der Begriff "europäische Werke" ist in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe n der Richtlinie wie folgt definiert:

- i. Werke aus den Mitgliedstaaten;
- ii. Werke aus europäischen Drittländern, die Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarates sind,
sofern diese Werke die Voraussetzungen nach Absatz 3 erfüllen;
- iii. Werke, die im Rahmen der zwischen der Union und Drittländern im audiovisuellen Bereich geschlossenen Abkommen in Koproduktion hergestellt werden und die den in den einzelnen Abkommen jeweils festgelegten Voraussetzungen entsprechen.

6.2. Die Anwendung des Absatzes 1 Buchstabe n Ziffern ii und iii setzt voraus, dass in dem betreffenden Drittland keine diskriminierenden Maßnahmen gegen Werke aus den Mitgliedstaaten bestehen.

6.3. Werke im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe n Ziffern i und ii sind Werke, die im Wesentlichen in Zusammenarbeit mit in einem oder mehreren der in den genannten Bestimmungen genannten Staaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wurden und eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Sie sind von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) geschaffen worden;
- ihre Herstellung wird von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) überwacht und tatsächlich kontrolliert;
- der Beitrag von Koproduzenten aus diesen Staaten zu den Gesamtproduktionskosten beträgt mehr als die Hälfte, und die Koproduktion wird nicht von einem bzw. mehreren außerhalb dieser Staaten ansässigen Hersteller/(n) kontrolliert.

Ein Filmproduzent ist dann als in einem europäischen Mitgliedstaat ansässig zu betrachten, wenn das Unternehmen eine regelmäßige Tätigkeit ausübt und über einen festen Mitarbeiterstamm für die Produktion und die wirtschaftlichen Tätigkeiten am Niederlassungsort in Europa verfügt.

6.4. Werke, die keine europäischen Werke im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe n sind, jedoch im Rahmen von bilateralen Koproduktionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern hergestellt werden, werden als europäische Werke betrachtet, sofern die Koproduzenten aus der Union einen mehrheitlichen Anteil der Gesamtproduktionskosten tragen und die Herstellung nicht von einem oder mehreren außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten niedergelassenen Hersteller(n) kontrolliert wird.

Die Mitgliedstaaten erstellen Verzeichnisse ihrer bilateralen Koproduktionsabkommen mit Drittstaaten. Die Mitgliedstaaten und die Kommission stellen Interessenten diese Verzeichnisse ebenso wie das Verzeichnis der zwischen der EU und Drittstaaten im audiovisuellen Bereich geschlossenen Abkommen auf Anfrage zur Verfügung.

7. BEGRIFF DER UNABHÄNGIGKEIT

7.1. Dieser Begriff ist unter Berücksichtigung des Erwägungsgrunds Nr. 71 der Richtlinie zu klären.

Ein Produzent mit Interessen im Fernsehgeschäft gilt nur dann als unabhängiger Produzent, wenn diese Interessen nicht seine Hauptgeschäftstätigkeit sind.

7.2. Für die genaue Auslegung dieser Bestimmung können die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Wortlauts des Artikel 17 unter anderem folgende drei Kriterien berücksichtigen:

- Eigentum an der Produktionsgesellschaft

Hier ist sicherzustellen, dass ein Fernsehveranstalter nicht zu viele Kapitalanteile der Produktionsgesellschaft besitzt (und umgekehrt). In diesem Zusammenhang gilt als Fernsehveranstalter das Gesamtunternehmen und nicht die einzelnen Programme, die von diesem Veranstalter ausgestrahlt werden.

- Umfang der an ein- und denselben Fernsehveranstalter gelieferten Programme

Die anhand dieses Kriteriums durchzuführende Analyse der Unabhängigkeit hinsichtlich der Zahl der ausgestrahlten Programme muss sich auf einen ausreichend langen Zeitraum erstrecken, damit fundierte Schlussfolgerungen gezogen werden können; zudem sind die Besonderheiten der einzelnen Fernsehveranstalter zu beachten.

- Eigentum an sekundären Rechten

Mit Hilfe dieses Kriteriums soll die Unabhängigkeit eines Produzenten beurteilt werden, dessen gesamte Rechte, einschließlich der sekundären Rechte, von Fernsehveranstaltern erworben wurden. Der unabhängige Produzent ist in diesem Fall nicht mehr in der Lage, einen Katalog von Werken zu erstellen, für die die sekundären Rechte auf anderen Märkten verkauft werden können.

8. DATENERHEBUNG

8.1. Mit Ausnahme der Fälle gemäß 2.2. müssen die statistischen Datenübersichten für einen bestimmten Zeitraum Angaben (Stunden und prozentualer Anteil) zu den Programmen aller Fernsehveranstalter enthalten, die unter die Rechtshoheit des betreffenden Mitgliedstaates fallen; dies schließt auch neuere Programme und Spartenprogramme mit ein.

Die Mitgliedstaaten sollten jährliche Statistiken für jeden Sender gesondert vorlegen (siehe Abschnitt 4.2).

Es wird vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit ihrer Berichte die von der Kommission empfohlenen Begriffsbestimmungen verwenden.

Greifen die Mitgliedstaaten auf andere als die genannten Begriffsbestimmungen zurück, so haben sie im Kontrollbericht nähere Angaben zu den von ihnen verwendeten Begriffsbestimmungen zu machen (wie diese von den vorgenannten Definitionen abweichen und sich womöglich auf die statistischen Daten auswirken).

8.2. Sofern Fernsehveranstalter ihre Programme entsprechend den genannten Begriffsbestimmungen verschlüsseln können, wäre es empfehlenswert, dass sie Datenerfassungssysteme anwenden, die eine Erhebung der statistischen Daten für ihr gesamtes Jahresprogramm ermöglichen.

Halten die zuständigen Stellen eine Ausnahmeregelung von der Verpflichtung, für den zu erfassenden Zeitraum einen vollständigen Bericht vorzulegen, für gerechtfertigt, muss der Kommission eine ausführliche Beschreibung des vom Fernsehveranstalter angewandten Verfahrens und seiner Bewertungsgrundlage vorgelegt werden. Darin sollten Angaben zu mindestens einer - beliebig ausgewählten - Woche pro Quartal des Berichtszeitraums enthalten sein.

9. ÜBERPRÜFUNG

Nach der ersten vollständigen Anwendung dieser überarbeiteten Leitlinien wird vor dem Hintergrund der Marktentwicklung eine Überprüfung vorgenommen werden, um den

Anpassungsbedarf zu beurteilen. Diese Überprüfung wird insbesondere den individuellen Ausnahmeregelungen von der in Abschnitt 3 erläuterten Berichtspflicht gelten.