

## Grund- og nærhedsnotat

Kulturministeriet, 27. juni 2016

### **Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester i betragtning af de ændrede markedsforhold KOM(2016) 287**

Notatet fremsendes også til Folketingets Kulturdvalg.

*Nyt notat*

#### **1. Resumé**

*EU-kommissionen har den 25. maj 2016 fremlagt et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester i betragtning af de ændrede markedsforhold. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 53(1) om samordning af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed sammenholdt med art. 62 om fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen og er oversendt til Rådet den 30. maj 2016 i dansk sprogversion.*

*Forslaget har til formål at modernisere direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet) i lyset af den teknologiske udvikling, ændringer i medielandskabet og ændringer i medieforbruget mhp. at skabe en fleksibel og fremtidssikret reguleringsramme uden at ændre ved AVMS-direktivets grundlæggende formål om at sikre den frie bevægelighed af audiovisuelle medietjenester i EU, beskytte forbrugere samt fremme kulturel mangfoldighed og mediefrihed.*

*Regeringen støtter forslagens formål om at modernisere AVMS-direktivet til gavn for mediesektoren og forbrugerne. Regeringen vurderer samtidig, at der er elementer i forslaget, som vil skulle analyseres og konkretiseres nærmere.*

*Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, idet der dog må påregnes et øget ressourceforbrug i forbindelse med administrationen af en række af de foreslåede regler. De samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser kan ikke opgøres på nuværende tidspunkt, men det er forventningen, at en række af de foreslåede regler vil føre til udgifter for udbydere af on demand-tjenester og videodelingsplatforme.*

#### **2. Baggrund**

Kommissionen har den 25. maj 2016 ved KOM(2016) 287 offentliggjort et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle

medietjenester i betragtning af de ændrede markedsforhold. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 53(1) om samordning af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed sammenholdt med art. 62 om fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen og er oversendt til Rådet den 30. maj 2016 i dansk sprogversion. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet), der har til formål at sikre den frie bevægelighed af audiovisuelle medietjenester i EU, beskytte forbrugere samt fremme kulturel mangfoldighed og mediefrihed, indeholder en minimumsregulering af traditionelt tv og on demand-tjenester. Direktivet hviler på følgende hovedelementer:

- Hjemlandskontrol af udbydere af audiovisuelle tjenester (oprindelseslandsprincippet)
- Frihed til at modtage og retransmittere audiovisuelle medietjenester fra andre medlemsstater
- Minimumsharmonisering af regler om blandt andet kommerciel kommunikation (reklamer, sponsorering, produktplacering mv.), fremme af europæiske audiovisuelle produktioner og beskyttelse af mindreårige
- Administrativt samarbejde mellem medlemsstater og deres reguleringsmyndigheder med henblik på at sikre direktivets anvendelse i praksis.

Baggrund for forslaget er, at det i Kommissionens strategi for et digitalt indre marked af 6. maj 2015 (KOM(2015) 192) bl.a. indgår, at Kommissionen i foråret 2016 vil fremsætte forslag til revision af AVMS-direktivet i lyset af de markeds-mæssige, forbrugsmæssige og teknologiske ændringer på det audiovisuelle område. I strategien anføres, at fokusområder er direktivets anvendelsesområde samt karakteren af regelsættet gældende for både traditionelle tv-udbydere og udbydere af on demand-tjenester (særligt om fremme af europæiske værker), beskyttelse af mindreårige og reklamereglerne.

Kommissionen gennemførte over sommeren 2015 – som led i en ”REFIT”-evaluering om funktionaliteten af AVMS-direktivet og arbejdet med at fremlægge forslag til revision af direktivet – en bred offentlig høring om direktivet med titlen ”En ramme for mediesektoren i det 21. århundrede” med frist for svar den 30. september 2015 (”REFIT” er Kommissionens program for bedre og mere effektiv regulering). Regeringen afgav den 30. september 2015 høringssvar til Kommissionen. Den overordnede konklusion i REFIT-evalueringen er, at AVMS-direktivets formål stadigvæk er relevante. Desuden konkluderes, at direktivets oprindelseslandsprincip fungerer efter hensigten. Samtidig konkluderes, at der er forenklingspotentiale ift. bl.a. de procedurer, der understøtter anvendelsen af oprindelseslandsprincippet, samt nogle af reglerne om kommerciel kommunikation. Det konkluderes endvidere, at nogle af direktivets andre regler ikke længere er egnet til at indfri direktivets formål.

### 3. Formål og indhold

Kommissionen oplyser, at forslaget har til formål at modernisere AVMS-direktivet i lyset af den teknologiske udvikling, ændringer i medielandskabet og ændringer i medieforbruget. Der henvises i forslaget til den stigende konvergens mellem tv og tjenester distribueret over internettet samt et stigende on-demand forbrug af audiovisuelt indhold. Der henvises desuden til, at særligt yngre forbrugere tilgår videoer, herunder brugerskabt indhold, på internettet, og til at traditionelle tv-udbydere udvider deres aktiviteter online, og at nye udbydere af audiovisuelt indhold via nettet som eksempelvis video on-demand tjenester (eksempelvis Netflix) og videodelingsplatforme (eksempelvis YouTube) bliver stærkere og konkurrerer om samme publikum. Samtidig henvises til, at der i dag gælder forskellige regler og varierende forbrugerbeskyttelsesniveau for traditionelt tv, video on-demand tjenester og brugerskabt indhold. Hensigten med forslaget er ifølge Kommissionen at skabe en moderniseret, fleksibel og fremtidssikret reguleringsramme uden at ændre ved AVMS-direktivets grundlæggende formål om at sikre den frie bevægelighed af audiovisuelle medietjenester i EU, beskytte forbrugere samt fremme kulturel mangfoldighed og mediefrihed.

Kommissionen oplyser, at forslaget supplerer eksisterende EU-regulering, herunder særligt direktiv 2000/31/EU om e-handel, direktiv 2003/33/EU om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse, direktiv 2005/29/EU om virksomheders urimelige handelspraksis og direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Desuden oplyser Kommissionen, at forslaget ikke adresserer tilgængelighed for handicappede henset til, at Kommissionen i december 2015 fremsatte forslag til horisontalt direktiv om tilgængelighedskrav til en række produkter og tjenesteydelser, herunder audiovisuelle medietjenester (KOM(2015) 615).

Hovedelementer i direktivforslaget er følgende:

#### Oprindelseslandsprincippet mv. (artikel 2, 3 og 4)

Oprindelseslandsprincippet for udbydere af audiovisuelle medietjenester opretholdes samtidig med, at der sker en forenkling af reglerne om hvilket land, der har jurisdiktion, samt forbedring af procedurer i tilfælde af undtagelser fra oprindelseslandsprincippet og for princippet om modtagefrihed.

#### Udvidelse af direktivets anvendelsesområde (artikel 28a og 28b)

Direktivets anvendelsesområde udvides til at omfatte tjenester med videodelingsplatforme såsom YouTube, som organiserer indhold, men ikke har et redaktionelt ansvar for indholdet. Der foreslås en forpligtelse for medlemsstater til at sikre, at udbydere af videodelingsplatforme, fortrinsvis gennem samregulering, indfører passende foranstaltninger, der skal beskytte mindreårige mod skadeligt indhold og beskytte alle borgere mod tilskyndelse til had. Foranstaltninger omfatter brugerværktøjer til at anmelde og mærke skadeligt indhold samt systemer til alders- og forældrekontrol. Kommissionen oplyser, at forslaget er med respekt for bestemmelserne i e-handelsdirektivets art. 14 og 15. Der lægges op til en maksimumharmonisering på området, idet der dog vil være adgang til at indføre

strengere foranstaltninger ift. ulovligt indhold i overensstemmelse med e-handelsdirektivet og direktivet om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Desuden lægges op til, at e-handelsdirektivets oprindelseslandssystem udvides til at omfatte udbydere af videodelingsplatforme, der ikke er etableret i en medlemsstat, men har et moderselskab, et datterselskab eller anden virksomhed med en sådan etablering.

#### Øget brug af selv- og samregulering

Der foreslås øget brug af selv- og samregulering samt evt. iværksættelse af EU-adfærdskodeks/samregulering på en række områder.

#### Styrkelse af tilsynsmyndigheders uafhængighed og ERGA's rolle (art. 30 og 30a)

Et revideret direktiv vil fortsat være baseret på minimumsharmonisering (med undtagelse af reguleringen af videodelingsplatforme som omtalt ovenfor). Der foreslås indført regler om styrkelse af de myndigheder, der fører tilsyn med det audiovisuelle område ift. disse myndigheders uafhængighed af regeringer, interessenter mv., samt indføjelse i direktivet af den i 2014 nedsatte gruppe af europæiske tilsynsmyndigheder "ERGA" mhp. rådgivning mv. af Kommissionen. ERGA foreslås som nye opgaver at afgive udtalelser efter anmodning fra Kommissionen om jurisdiktionsspørgsmål og adfærdskodekser mv.

#### Tilgængelighedstjenester til handicappede

Direktivets nuværende regler om, at medlemsstater skal tilskynde medietjenesteudbydere til at sikre, at deres tjenester gradvis bliver tilgængelige for syns- og hørehæmmede, foreslås ophævet under henvisning til Kommissionens fremsatte forslag til horisontalt tilgængelighedsdirektiv, hvor der foreslås strengere fælles tilgængelighedskrav for bl.a. audiovisuelle medietjenester.

#### Beskyttelse af mindreårige (art. 6a og art. 12)

Der foreslås ens regler for beskyttelse af mindreårige i forhold til skadeligt indhold for traditionelt tv og on demand- tjenester. Ved forslaget øges beskyttelsesniveauet for mindreårige ift. on demand-tjenester. Det mest skadelige indhold såsom umotiveret vold og pornografi skal være underlagt de strengest mulige foranstaltninger såsom kryptering og effektiv forældrekontrol. Samtidig opfordres til samregulering og evt. EU-adfærdskodekser vedr. indholdsbeskrivelse af skadeligt indhold.

#### Fremme af europæisk indhold (art. 13)

Der foreslås en skærpelse af direktivets nuværende regler om, at on demand-tjenester ved passende midler skal fremme produktion af og adgang til europæiske programmer til, at tjenesterne skal sikre, at mindst 20 % af deres programkataloger udgøres af europæisk indhold, og at dette indhold får en fremtrædende plads. Desuden foreslås, at medlemsstaterne vil kunne anmode leverandører af on-demand tjenester i deres land om at bidrage finansielt til europæiske produktioner samt under nærmere angivne betingelser også leverandører etableret i en anden medlemsstat, der målretter deres virksomhed til den pågældende medlemsstat. Der er mulighed for undtagelse af kravene for on demand-tjenester med lav omsætning

eller lille målgruppe og for små virksomheder.

#### Kommerciel kommunikation (art. 9(2) og (4), 11, 20 og 23)

Det foreslås at give både tv-udbydere og on demand-tjenester mere fleksibilitet vedr. produktplacering og sponsorering samt for tv mere fleksibilitet med hensyn til, hvornår der kan vises reklamer. I forhold til sidstnævnte foreslås, at det samlede loft på 20 % af sendetiden opretholdes mellem kl. 7-23, men i stedet for den nuværende regel om 12 minutter pr. time foreslås en regel, der tillader tv-stationerne frit at vælge, hvornår reklamerne vises i løbet af dagen. Desuden foreslås adgang til hyppigere afbrydelser af film og nyheder. På den anden side foreslås, at medlemsstater og Kommissionen skal tilskynde til udvikling af selv- og samreguleringsadfærdskodeks vedr. underlødige audiovisuelle kommercielle kommunikation i børneprogrammer om usunde fødevarer samt vedr. alkoholiske drikkevarer.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentets Kulturudvalg forventes at afgive en betænkning om forslaget i december 2016 med henblik på vedtagelse på et plenarmøde i januar 2017.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt. Kommissionen henviser til, at EU-dimensionen i forhold til det audiovisuelle marked løbende bliver større særligt i lyset af online-stigningen og det forhold, at tv-kanaler bliver mere internationale. Kommissionen finder, at forslaget både overholder nærheds- og proportionalitetsprincippet ved generelt at opretholde en tilgang med minimumsharmonisering samt forbedring af procedurer i tilfælde af undtagelser fra oprindelseslandsprincippet og for princippet om modtagefrihed. Kommissionen finder, at medlemsstater herved vil kunne tage hensyn til nationale forhold. Under hensyn til, at AMVS-direktivet indeholder en minimumsharmonisering, finder Kommissionen, at de eksisterende regler alene kan forenkles på EU-niveau. Med hensyn til den foreslåede udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte videodelingsplatforme vurderer Kommissionen, at EU-handling sikrer sammenhæng med de tjenester, der allerede er omfattet af direktivet. Desuden henviser Kommissionen til, at maksimumsharmonisering på området forhindrer evt. fremtidig fragmentering som følge af nationale indgreb.

Regeringen finder, at den grænseoverskridende karakter af de audiovisuelle medietjenester og videodelingsplatforme gør en EU-regulering nødvendig for at kunne sikre de værdier, der understøtter reguleringen af de audiovisuelle medietjenester og videodelingsplatforme, herunder mediepluralisme og mediefrihed, fremme af kulturel mangfoldighed og beskyttelse af forbrugere, herunder mindreaktuelle. Regeringen kan derfor på det foreliggende grundlag tilslutte sig Kommissionens betragtninger omkring nærhedsprincippet

#### **6. Gældende dansk ret**

*AVMS-direktivet* er implementeret i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 255 af 20. marts 2014, og tilhørende bekendtgørelser. Desuden

fastlægger lov om tjenester i informationssamfundet, herunder visse aspekter af elektronisk handel (E-handelsloven), jf. lov nr. 227 af 22. april 2002, under hvilke betingelser de danske myndigheder har mulighed for at begrænse den frie bevægelighed for informationssamfundstjenester, herunder audiovisuelle on-demand-tjenester. Medieansvarsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 914 af 11. august 2014, fastlægger regler om ansvar for mediernes indhold og handlemåde.

E-handelsloven indeholder desuden regler om tjenesteyderes ansvar for videreformidling mv. ift. brugerleveret indhold på kommunikationsnet.

*Direktivet om urimelig handelspraksis (2005/29/EF)* er gennemført i dansk ret ved markedsføringsloven, lov nr. 1547 af 20. december 2006. Direktivet, der er et totalharmoniseringsdirektiv, fastsætter fælles EU-regler for at beskytte forbrugerne mod, at erhvervsdrivende anvender urimelige markedsføringsmetoder, herunder vildledende og aggressiv handelspraksis.

Direktivet gælder kun for virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne. Direktivet har endvidere kun til formål at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om urimelig handelspraksis, der skader forbrugernes økonomiske interesser. Dette betyder, at medlemsstaterne fortsat kan opretholde regler, der varetager andre formål, herunder smag, anstændighed og andre almene samfundsinteresser.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Konsekvenserne af en vedtagelse af forslaget for dansk ret er endnu ikke endeligt kortlagt, men det forventes, at forslaget vil kræve ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. For så vidt angår e-handelsloven følger det af forslaget, at bestemmelserne om internetmellemmænds (online platforme) ansvar i det bagvedliggende e-handelsdirektiv ikke påtænkes ændret.

### Økonomiske konsekvenser

Det vurderes ikke, at en vedtagelse af forslaget vil have væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Der må dog påregnes et øget ressourceforbrug i forbindelse med bl.a. administrationen af de foreslåede regler om videodelingsplatforme, øgede krav til indberetning og etablering af kodeks, som i givet fald vil skulle afholdes inden for Kulturministeriets ramme.

De samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser kan ikke opgøres på nuværende tidspunkt. Der må dog påregnes udgifter for udbydere af on demand-tjenester og videodelingsplatforme ift. de foreslåede regler om håndtering af skadeligt indhold og tilskyndelser til had samt de foreslåede regler om fremme af europæisk indhold. I den forbindelse må forslaget om at medlemsstaterne kan anmode leverandører af on-demand tjenester i deres land om at bidrage finansielt til europæiske produktioner forventes at medføre øgede udgifter for leverandørerne, såfremt denne mulighed udnyttes.

## 8. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring til berørte interessenter med høringsfrist den 15. august 2016. Når resultatet af høringen foreligger, vil Folketinget i et revideret grund- og nærhedsnotat blive orienteret om resultatet af høringen.

## 9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke på nuværende tidspunkt kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

## 10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens ambitioner om at styrke det digitale indre marked til gavn for forbrugere og virksomheder. Regeringen mener, at det digitale indre marked generelt bør kendetegnes ved åbenhed overfor digital innovation og konkurrence, og at der ikke indføres unødige byrder for erhvervslivet eller det offentlige i forbindelse med bestræbelserne på at fremme det digitale indre marked.

Regeringen støtter i den forbindelse forslagets formål om at modernisere AVMS-direktivet i lyset af den teknologiske udvikling, ændringer i medielandskabet og ændringer i medieforbruget mhp. at skabe en fleksibel, forenklet og fremtidssikret reguleringsramme under hensyntagen til mediesektorens konkurrenceevne. Det gælder bl.a. i forhold til de foreslåede regler om større frihed for tv-stationer til at vælge, hvornår reklamer vises i løbet af dagen. Samtidig støtter regeringen, at en reguleringsramme baseres på AVMS-direktivets grundlæggende formål om at sikre den frie bevægelighed af audiovisuelle medietjenester i EU, beskytte forbrugere, herunder mindreårige, samt fremme kulturel mangfoldighed og mediefrihed.

Samtidig vurderer regeringen, at der er elementer i forslaget, som vil skulle analyseres og konkretiseres nærmere, da de umiddelbart giver anledning til betænkeligheder.

Regeringen finder det uklart beskrevet i forslaget, hvordan udvidelsen af direktivets anvendelsesområde til også at omfatte udbydere af videodelingsplatforme vil skulle fungere i praksis. Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at eventuelle nye krav til udbydernes håndtering af skadeligt indhold og tilskyndelser til had skal være fleksible, afbalancerede og proportionale for at undgå, at kravene opstiller unødige barrierer for innovation og vækst i den digitale økonomi. Regeringen kan her støtte, at mulighederne for frivillige aftaler afsøges. Dermed kan man være med til at sikre, at reguleringen ikke baseres på forældede forretningsmodeller, men derimod tager højde for udviklingen af nye forretningsmodeller i et dynamisk marked.

Særligt for så vidt angår forslaget om indførelse af krav om, at mindst 20 % af on demand-udbydernes programkataloger skal udgøres af europæisk indhold finder regeringen, at der bør søges andre løsninger, som kan fremme den europæiske film og tv-produktion – eksempelvis via samarbejde og co-produktioner på tværs af de europæiske grænser og med hjælp fra moderne sprogteknik, som kan sikre, at værker på forskellige sprog kan nå ud i hele Europa. Regeringen stiller sig desuden, ikke

mindst i en dansk sammenhæng, skeptisk over for forslaget om, at medlemsstaterne vil kunne anmode leverandører af on-demand tjenester om at bidrage finansielt til europæiske produktioner mv., idet forslaget vil pålægge leverandører en urimelig byrde og skabe ulige konkurrenceforhold.

Regeringen finder, at der ved fastlæggelse af en reguleringsramme for beskyttelse af mindreårige skal lægges vægt på den positive vekselvirkning mellem læring og kompetenceudvikling af børn og unge på den ene side og beskyttelse, opmærksomhedsskabende tiltag, vejledning og dialog med indholdsudbydere og operatører på den anden side.

I forhold til forslaget om styrkelse af de myndigheder, der fører tilsyn med det audiovisuelle område ift. disse myndigheders uafhængighed af regeringer, interessenter mv., finder regeringen, at forslagets detaljeringsgrad ikke står mål med det tilstræbte formål.

Herudover finder regeringen, at spørgsmålet om handicappedes tilgængelighed til audiovisuelle medietjenester bør behandles som led i revisionen af AVMS-direktivet fremfor Kommissionens tilgængelighedsdirektivforslag (forslag om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser, KOM (2015) 0615). Behandlingen af spørgsmålet i AVMS-direktivet vil gøre det muligt at tage udgangspunkt i de sektorspecifikke problemstillinger og hensyn, der gælder for det audiovisuelle område. Det vurderes, at de audiovisuelle medietjenesters store samfundsmæssige, demokratiske, uddannelsesmæssige og kulturelle betydning gør en specifik regulering af disse tjenester berettiget.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens grønbog ”Forberedelse på en fuldt ud konvergeret audiovisuel verden: Vækst, kreativitet og værdier” fra april 2013 har været fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 27. maj 2013. Revideret grund- og nærhedsnotat om grønbogen samt den daværende regerings høringssvar til Kommissionen har været fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 27. juni 2013. Regeringens høringssvar til Kommissionen i forbindelse med Kommissionens ”høring om direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester – en ramme for mediesektoren i det 21. århundrede” har været fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 2. oktober 2015.