



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 10. Mai 2016
(OR. en)

8668/16

AUDIO 53
CULT 35
DIGIT 45

VERMERK

| | |
|--------------|---|
| Absender: | Generalsekretariat des Rates |
| Empfänger: | Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat |
| Nr. Vordok.: | 7874/16 AUDIO 39 CULT 26 DIGIT 34 |
| Betr.: | Überprüfung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und Förderung europäischer audiovisueller Inhalte – <i>Orientierungsaussprache</i> (öffentliche Aussprache gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates [Vorschlag des Vorsitzes]) |

Nach Anhörung der Gruppe "Audiovisuelle Medien" hat der Vorsitz das beiliegende Diskussionspapier ausgearbeitet, das als Grundlage für die Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) am 30./31. Mai 2016 dienen soll.

Überprüfung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und Förderung europäischer audiovisueller Inhalte

Diskussionspapier des Vorsitzes

EINLEITUNG UND FRAGEN

Die Kommission beabsichtigt, ihren Vorschlag für eine Überprüfung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMS-Richtlinie) am 25. Mai 2016 vorzulegen. Bei Einhaltung dieses Zeitplans wird die Kommission den Vorschlag auf der Tagung des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport – Bereich Kultur und audiovisuelle Medien) am 31. Mai vorstellen, gefolgt von einem Gedankenaustausch der Minister.

Als zusätzlichen Beitrag zu diesem Gedankenaustausch hat der Vorsitz das vorliegende Diskussionspapier erstellt, in dessen Mittelpunkt ein spezielles Ziel der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste steht, nämlich die Förderung europäischer audiovisueller Inhalte. In dem Diskussionspapier wird ferner auch auf andere einschlägige politische Maßnahmen auf nationaler Ebene und auf Unionsebene eingegangen, da diese offensichtlich miteinander verknüpft sind und potenzielle Synergien zwischen ihnen bestehen.

Unter Berücksichtigung der nachstehenden Ausführungen werden die Minister um Beantwortung folgender Frage gebeten:

Wie kann die Politik die grenzüberschreitende Verbreitung europäischer audiovisueller Inhalte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene am besten fördern?

Damit alle Minister Gelegenheit erhalten, einen Beitrag zu leisten, werden die Wortmeldungen auf höchstens drei Minuten begrenzt. Wenn die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste tatsächlich zur Ratstagung im Mai vorgelegt wird, steht es den Ministern selbstverständlich frei, ihre Zeit dem Vorschlag der Kommission und seiner Vorstellung zu widmen.

ERLÄUTERUNGEN ZUR SACHE

1. Medienlandschaft im Wandel

Parallel zur Stärkung des Binnenmarkts und der Wettbewerbsfähigkeit ist die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt Europas seit langem ein Hauptziel der EU-Politik im audiovisuellen Bereich, ob es nun um Spielfilme, Fernsehserien, Dokumentarfilme oder Animationsfilme geht¹. Die globale Konvergenz der Medien hat diesem Bereich eine neue Dimension verliehen.

Die digitale Revolution und das Auftreten globaler Akteure wirken sich auf viele Aspekte von Medienproduktion, -vertrieb und -konsum aus. Die Verbreitung neuer Vertriebswege kann sich sowohl auf die Publikumsreichweite als auch auf die Einnahmen des Mediensektors positiv auswirken. Eines der Risiken besteht jedoch darin, dass Geschäfte auf dem europäischen Medienmarkt für kleinere und neue Marktteilnehmer problematischer werden. Ferner wird der europäische Kontinent aufgrund der großen Bandbreite an (neuen) Auswahlmöglichkeiten eher übergangen.

Eine besondere Herausforderung ist die Förderung der grenzüberschreitenden Verbreitung europäischer audiovisueller Inhalte. Es folgen einige Zahlen zur Veranschaulichung:

- Was das Fernsehen anbelangt, so halten sich europäische Werke relativ gut (64 % der Übertragungszeit), aber im Zeitraum 2009-2010 machten nicht-nationale europäische Werke von diesem Anteil nur 8 % aus².

¹ Siehe beispielsweise Erwägungsgründe 65-67 sowie Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2010/13/EU (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1). Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 221), insbesondere Artikel 4 Buchstabe b und Artikel 9 (Unterprogramm MEDIA).

² Erster Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009-2010 – Förderung europäischer Werke in nach Sendepfad und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten (Dok. 14233/12). Laut dem bevorstehenden zweiten Bericht der Kommission entfielen 2012 erneut 64 % auf europäische Werke. Im zweiten Bericht finden sich keine aktualisierten Zahlen für einen Vergleich zwischen nationalen und nicht-nationalen europäischen Werken im Fernsehen.

- Beim Kino hat die Zahl der produzierten europäischen Filme in den letzten 5 Jahren zugenommen, und zwar von 4 474 Premieren 2010 auf 6 188 im Jahr 2014³. US-Filme haben nach wie vor die größte Publikumsreichweite (63 % des Kartenverkaufs im Jahr 2014). Nationale Filme erreichen in ihrem Heimatmarkt oftmals den zweiten Platz (24 %), finden aber nur schwer ein Publikum im Ausland (9 %) ⁴.
- Bei Videoabrufdiensten ("Video-on-Demand"/VOD) handelt es sich bei 27 % der in den Katalogen verfügbaren Filme um europäische Filme, darunter 19 % nicht-nationale und 8 % nationale europäische Filme⁵.

2. Politische Dilemmata

Sowohl die empirischen Daten als auch der sich entwickelnde Medienmarkt erfordern neues Nachdenken in der Frage, wie die Politik Produktion und Vertrieb europäischer audiovisueller Inhalte am besten fördern kann. Auf EU-Ebene hat die Europäische Kommission im Mai 2015 eine Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa⁶ herausgegeben; darin kündigt sie eine Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste unter Einschluss von Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke an. Die Förderung der grenzüberschreitenden Verbreitung ist ebenfalls eine Priorität bei den urheberrechtsbezogenen Initiativen der Kommission⁷ und bei den über das Programm "Kreatives Europa" finanzierten flankierenden Maßnahmen. Ferner lancierte die Kommission 2014 ein Filmforum, um Synergien zwischen den nationalen Politiken und der Politik auf EU-Ebene zu ermitteln.

³ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle/LUMIERE, Rentrak. Trotz des stetigen Anstiegs muss die Zahl für 2014 zurückhaltend ausgelegt werden, da sich nicht mit Sicherheit sagen lässt, inwieweit der hohe Anstieg im Jahr 2014 auf eine höhere Reichweite oder auf einen tatsächlichen Anstieg der Zahl der Filmpremieren zurückgeht. 2013 gab es 4 916 Premieren europäischer Filme.

⁴ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle/LUMIERE. Der Anteil des Kartenverkaufs für Filme aus anderen Ländern beträgt 3,7 %. Als "europäische Filme" werden Filme eingestuft, die mehrheitlich in einem europäischen Land finanziert werden, wobei sogenannte Filme "mit ausländischen Investitionen" – d.h. Filme, die in Europa mit ausländischen Investitionen von US-Studios finanziert werden – nicht mitgezählt werden.

⁵ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, "The origin of films in VOD catalogues in the EU" (April 2016). Der Bericht behandelt die Herkunft der Filme (nicht von Fernsehserien), die im Oktober 2015 in 91 ausgewählten Videoabrufdienst-Katalogen in der Europäischen Union verfügbar waren.

⁶ COM(2015) 192 final – Dok. 8672/15.

⁷ Vorschlag für eine Verordnung zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt (COM (2015) 627 final – Dok. 15302/15) und Mitteilung der Kommission vom 9. Dezember 2015 mit dem Titel "Schritte zu einem modernen, europäischeren Urheberrecht" (COM (2015) 626 final – Dok. 15264/15).

Auch auf nationaler Ebene evaluieren die Mitgliedstaaten verschiedene politische Maßnahmen für Produktion und Vertrieb audiovisueller Werke und nehmen an ihnen Anpassungen vor; hierzu gehören etwa finanzielle Anreize (Zuschüsse, zinsverbilligte Darlehen oder Steuererleichterungen), Abgaben und Quoten.

Die politischen Entscheidungsträger stehen vor einigen Dilemmata, darunter die folgenden:

a) Schaffung von Inhalten vs. Publikumsreichweite

Es gibt derzeit eine Hochblüte der Schaffung von Inhalten, was in kreativer Hinsicht von Interesse ist, aber auch – insbesondere in grenzüberschreitenden Fällen – ein Missverhältnis zwischen der Zahl der in Europa produzierten Filme und der Zahl der in Vertrieb gebrachten und konsumierten Filme. Daraus folgert, dass die Politik bei der Förderung von Vermarktung und Vertrieb offensichtlich weniger erfolgreich ist. Was kleinere Länder und Sprachgemeinschaften anbelangt, so ist es allem Anschein nach eine besondere Herausforderung, die jeweilige nationale Produktion zu unterstützen und ihre Anziehungskraft für ein internationales Publikum zu erhöhen.

b) Koproduktionen

Koproduktionen haben es potenziell leichter, Grenzen zu überschreiten, da sie auf einen breiteren, europäischen Markt und das entsprechende Publikum abzielen. Mit länderübergreifenden Koproduktionen lässt sich einiges gewinnen, aber die Komplexität der Finanzierung europäischer und internationaler Koproduktionen nimmt stetig zu. Investoren und Produzenten aus unterschiedlichen Ländern müssen unterschiedliche Rechtsvorschriften einhalten und unterschiedliche Kriterien erfüllen, was die internationale Zusammenarbeit zusehends erschwert.

c) Finanzielle Anreize auf nationaler Ebene

Öffentliche Unterstützungsleistungen müssen dem Unionsrecht, insbesondere den Vorschriften über staatliche Beihilfen, entsprechen. Zwar entwickelt sich die öffentliche Finanzierung weiter, aber die meisten Regelungen sind immer noch auf bestimmte Länder, Plattformen (Kino, Fernsehen, Video auf Abruf, virtuelle Realität sowie Computer- und Videospiele ("Gaming")) oder Genres zugeschnitten. Bei neuen Typen audiovisueller Inhalte, die sich nicht eindeutig einem spezifischen Genre zuordnen lassen, ist die Beschaffung einer Finanzierung schwieriger, da das System noch nicht an die im Umbruch befindliche Medienwirklichkeit angepasst ist. Gleichzeitig ist es genau diese Art von Inhalten, die geschickt verschiedene Plattformen nutzt, um die einzelnen Gruppen des Publikums zu erreichen.

Da die Finanzierung durch Beihilfen unter Druck steht, sind offensichtlich Steuererleichterungen ein alternativer Weg, um audiovisuelle Produktionen für die nationalen Hoheitsgebiete zu gewinnen. Dies kann gleichzeitig dazu führen, dass die EU-Mitgliedstaaten miteinander konkurrieren, und es erhöht nicht zwangsläufig Verbreitung und Attraktivität europäischer audiovisueller Inhalte.

d) Quoten

Die meisten Fernsehsender erfüllen ohne Weiteres den in (Artikel 16) der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgeschriebenen Mindestanteil europäischer Werke an der Sendezeit (50 %). Dabei handelt es sich meist um nationale Inhalte, die für das inländische Publikum naturgemäß attraktiv sind. Die derzeitige Quotenregelung hat daher nur begrenzte Wirkung in Bezug auf die grenzüberschreitende Verbreitung.

Was Videoabrufdienste anbelangt, ist die Lage sogar noch komplexer. Die Verfügbarkeit einer bestimmten Menge an europäischen Werken im Katalog bedeutet nicht unbedingt, dass die Zuschauer diese tatsächlich finden und ansehen.

Die derzeit geltende Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (Artikel 13) lässt Raum für die Erprobung verschiedener Ansätze für Videoabrufdienste und die Bewertung ihrer Wirksamkeit in einem relativ neuen Markt. Dies führt jedoch dazu, dass die Richtlinie von den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt wird, was sich auch negativ auf das Bestehen gleicher Wettbewerbsbedingungen auswirken kann.