

MITTEILUNG DER KOMMISSION**Leitlinien gemäß Artikel 13 Absatz 7 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste für die Berechnung des Anteils europäischer Werke an Abrufkatalogen und für die Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes**

(2020/C 223/03)

I. HINTERGRUND

Mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ⁽¹⁾ (im Folgenden die „AVMD-Richtlinie“) werden strengere Vorschriften für die Förderung europäischer Werke festgelegt. Gemäß Artikel 13 Absatz 1 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf (im Folgenden „Abrufdienste“ oder „Videoabrufdienste“) „sicherstellen, dass ihre Kataloge einen Mindestanteil europäischer Werke von 30 % enthalten und solche Werke herausgestellt werden“.

In Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie heißt es: „Verpflichten die Mitgliedstaaten die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter dazu, finanziell zur Produktion europäischer Werke beizutragen ..., können sie auch Mediendienstanbieter, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen, aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, zur Leistung solcher Beiträge verpflichten ...“ Diese Beiträge müssen „verhältnismäßig und diskriminierungsfrei sein“.

In Artikel 13 Absatz 6 der AVMD-Richtlinie ist vorgesehen, dass Mediendienstanbieter mit geringen Umsätzen oder geringen Zuschauerzahlen von den Verpflichtungen nach Artikel 13 Absatz 1 sowie von den möglichen Anforderungen nach Artikel 13 Absatz 2 auszunehmen sind. Wie in Erwägungsgrund 40 ausgeführt, soll mit den Ausnahmen sichergestellt werden, dass die Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke die Marktentwicklung nicht beeinträchtigen und den Markteintritt neuer Marktteilnehmer nicht behindern.

Gemäß Artikel 13 Absatz 7 der AVMD-Richtlinie enthält das vorliegende Dokument Leitlinien zu folgenden Punkten:

- a) Berechnung des Anteils europäischer Werke an den Katalogen der Anbieter von Abrufdiensten und
- b) Definition der Begriffe „geringe Zuschauerzahl“ und „geringer Umsatz“ im Zusammenhang mit den oben genannten Ausnahmen.

Die Leitlinien sind nicht verbindlich. Bei der Ausarbeitung dieser Leitlinien hat die Kommission gemäß Artikel 13 Absatz 7 den Kontaktausschuss ordnungsgemäß konsultiert. Soweit die Leitlinien möglicherweise die AVMD-Richtlinie auslegen, greift der Standpunkt der Kommission nicht einer Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union vor.

II. BERECHNUNG DES ANTEILS EUROPÄISCHER WERKE**1. Berechnung nach Titeln**

Auf dem Markt für lineare audiovisuelle Mediendienste (Fernsehsendungen) wird der Anteil europäischer Werke an den Programmplänen der Fernsehveranstalter anhand der Sendedauer berechnet. Artikel 16 der AVMD-Richtlinie sieht vor, dass die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit europäischen Werken vorbehalten müssen. Dies spiegelt eindeutig den zeitgebundenen Charakter linearer Dienste wider, bei denen nur eine begrenzte Zahl von Sendungen gleichzeitig und während eines bestimmten Zeitraums ausgestrahlt werden kann. Das Element der Laufzeit hängt somit speziell mit den inhärenten Merkmalen der (linearen) Fernsehdienste zusammen, die ihre Programme auf tägliche Programmpläne (24 Stunden) stützen.

Solche Beschränkungen gelten nicht für Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf (Videoabruf). Bei Abrufdiensten hängt die Aufnahme einer bestimmten Sendung nicht von der Verfügbarkeit eines Zeitfensters im Programmplan ab. Darüber hinaus bedeutet die Aufnahme einer bestimmten Sendung von bestimmter Laufzeit in einen Katalog nicht, dass eine andere Sendung von ähnlicher Laufzeit ausgeschlossen/ersetzt wird. Mit anderen Worten, Anbieter von Videoabrufdiensten erstellen ihre Kataloge nicht auf der Grundlage zeitbezogener Erwägungen, sondern auf der Grundlage der Attraktivität einer möglichst großen Zahl individueller Sendungen, die den Nutzern zur Verfügung gestellt werden.

Auch aus Sicht der Nutzer ist die Wahl, eine in den Abrufkatalogen verfügbare Sendung anzusehen, nicht zeitlich beschränkt, da das Ansehen einer bestimmten Sendung nicht bedeutet, dass auf alle anderen gleichzeitig verfügbaren Sendungen verzichtet wird. Der Kern der Videoabrufdienste liegt gerade in der Freiheit des Nutzers, eine individuelle Sendung aus einem Katalog zu dem gewählten Zeitpunkt anzusehen und das so oft, wie gewünscht.

⁽¹⁾ Für die Zwecke dieser Leitlinien sind Bezugnahmen auf die „AVMD-Richtlinie“ als Bezugnahmen auf die Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABL L 95 vom 15.4.2010, S. 1) in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABL L 303 vom 28.11.2018, S. 69) geänderten Fassung zu verstehen.

Da sich die entsprechenden Entscheidungen der Anbieter von Videoabrufdiensten sowie ihrer Nutzer um die einzelnen Sendungen drehen (z. B. basierend auf der wahrgenommenen Qualität, der Attraktivität, des Geschmacks), ist die Kommission der Auffassung, dass es bei Videoabrufdiensten aufgrund ihrer Merkmale angemessener ist, den Anteil europäischer Werke an Katalogen auf der Grundlage von Titeln und nicht der Sendedauer (Laufzeit) zu berechnen.

Die Auswahl an Titeln in Katalogen als relevante Maßeinheit im Gegensatz zur Sendedauer/Laufzeit des Inhalts wird durch zusätzliche Erwägungen untermauert. Erstens ist die Berechnung des Anteils europäischer Werke nach Titeln sowohl für Filme als auch für audiovisuelle Serien („TV-Serien“) neutraler, was die Auswahl der von den Anbietern von Videoabrufdiensten in die Kataloge aufzunehmenden Sendungen betrifft. Die Berechnung nach Laufzeit könnte einen Anreiz für Anbieter schaffen, europäische Werke mit langer Gesamtlaufzeit (z. B. Serien mit vielen Folgen) zu bevorzugen, um den Anteil von 30 % leicht zu erreichen. Da die Berechnung auf der Grundlage von Titeln neutraler ist, dürfte sie die Schaffung eines vielfältigeren Angebots europäischer Werke erleichtern.

Zweitens dürfte die Berechnung nach Titeln für Anbieter von Videoabrufdiensten weniger aufwendig sein als die Berechnung nach Laufzeit. Anbieter von Videoabrufdiensten erfassen eher die Anzahl der europäischen Titel im Gesamtangebot der in ihren Katalogen verfügbaren Titel als die Gesamtlaufzeit europäischer Werke gegenüber der Gesamtlaufzeit aller in ihren Katalogen enthaltenen Werke.

Drittens dürfte die Berechnung nach Titeln auch die Überwachung und Kontrolle durch die zuständigen nationalen Behörden erleichtern, da Titel leichter nachvollzogen und überprüft werden können als die Gesamtlaufzeiten.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen hält es die Kommission für angemessen, den 30 %-Anteil europäischer Werke an Abrufkatalogen auf Grundlage der Zahl der Titel im Katalog (insgesamt) zu berechnen.

2. Was ist unter einem Titel zu verstehen?

Bei Spiel- und Fernsehfilmen ist jeder Film in einem Katalog als eigener Titel zu betrachten. Verschiedene Filme einer Reihe (*Franchise*) ⁽¹⁾ sollten in einem Katalog ebenfalls als gesonderte Titel angesehen werden.

Die Ermittlung dessen, was einen Titel darstellt, ist für audiovisuelle Serien oder andere Formate in Serienform (d. h. folgenweise präsentiert) komplexer. Die Folgen von audiovisuellen Serien sind oft in verschiedene Staffeln unterteilt. In solchen Fällen stellt sich die Frage, ob die gesamte Serie, eine Staffel oder eine einzelne Folge als Titel gelten sollte.

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Staffel mit einem Titel gleichgesetzt werden sollte. Die Anrechnung der Serie nach Staffeln würde gewährleisten, dass sie ähnlich wie Spiel- oder Fernsehfilme behandelt wird. Eine Serienstaffel ist in der Regel das Ergebnis einer einzigen und kontinuierlichen schöpferischen Anstrengung, die von derselben Gruppe von Autoren/Fachleuten im audiovisuellen Bereich mit einem einzigen Budget und über einen einheitlichen Zeitraum unternommen wird. Darüber hinaus betreffen die Veröffentlichung und die damit verbundenen Werbemaßnahmen häufig einzelne Staffeln. Aus diesen Gründen könnte davon ausgegangen werden, dass die Arbeiten, die zur Herstellung einer Serienstaffel ausgeführt werden, den Arbeiten ähneln, die normalerweise für die Produktion eines Films erforderlich sind.

Darüber hinaus würde die Berechnung nach Staffeln die möglichen Anreize für Anbieter verringern, europäische Werke mit längerer Gesamtlaufzeit (z. B. Serien oder andere Formate mit vielen Folgen) zu bevorzugen, um den Anteil zugunsten kürzerer Werke mit höherem Verbreitungspotenzial in den Mitgliedstaaten (z. B. Spielfilme und hochwertige TV-Serien) ⁽²⁾ zu erreichen.

Andererseits können einige audiovisuelle Produktionen im Vergleich zu anderen Posten des Katalogs höhere Produktionskosten haben, beispielsweise bei erheblichen Direktinvestitionen oder Lizenzkosten für hochwertige Fiktion, bei denen eine Folge eine ähnliche Laufzeit und ähnliche Produktionskosten wie ein Spielfilm hat. Hier könnten die nationalen Behörden in begründeten Fällen eine höhere Gewichtung dieser Arbeiten in Betracht ziehen, beispielsweise auf Grundlage eines begründeten Antrags des Anbieters.

⁽¹⁾ Eine „Reihe“ (*Franchise*) ist als eine Abfolge zusammengehöriger Filme zu verstehen, die in demselben fiktiven Universum spielen.

⁽²⁾ Einer Studie der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle zufolge werden in der EU zumeist kurze Formate (audiovisuelle Titel aus dem Fiktionsbereich mit bis zu 26 Folgen) produziert. Genauer gesagt haben 90 % aller audiovisuellen Titel aus dem Fiktionsbereich 26 oder weniger Folgen; 44 % davon sind Fernsehfilme (mit ein bis zwei Teilen). Sie machen jedoch nur einen begrenzten Anteil aus, d. h. 33 % des Gesamtvolumens. Dagegen machen langformatige audiovisuelle Fiktionssendungen nur 10 % der produzierten Titel, aber 67 % der produzierten Laufzeit aller audiovisuellen Titel aus dem Bereich aus. In derselben Studie wird hervorgehoben, dass kürzere Formate als „hochwertige audiovisuelle Fiktion“ mit einem Potenzial für Koproduktionen und Exporte angesehen werden können, während lange Formate in der Regel geringere Produktionskosten und einen stärkeren nationalen Bezug aufweisen und wahrscheinlich weniger Potenzial für eine grenzüberschreitende Verwertung haben. Unter diesem Gesichtspunkt könnte sich die Berechnung nach Titeln und Staffeln positiv auf die Verbreitung europäischer Werke mit echter grenzüberschreitender Verwertung auswirken. Vgl. G. Fontaine, *TV fiction production in the European Union*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2017.

3. Berechnung nach nationalen Katalogen

Einige Anbieter von Videoabrufdiensten, die in der Union tätig sind, verfügen über mehrere nationale Kataloge, die sich je nach dem nationalen Zielmarkt (Mitgliedstaat) unterschiedlich zusammensetzen. Inländische Filmtitel sind in einem spezifischen nationalen Katalog eines in mehreren Ländern tätigen Anbieters zu finden und sind in den Katalogen desselben Anbieters in anderen Mitgliedstaaten nicht (oder nur in sehr begrenztem Umfang) verfügbar (*). Daher muss festgelegt werden, wie der Anteil europäischer Werke in solchen Fällen zu berechnen ist.

Mit Artikel 13 Absatz 1 der AVMD-Richtlinie soll sichergestellt werden, dass Anbieter von Videoabrufdiensten aktiv zum Ziel beitragen, die kulturelle Vielfalt in der Union zu fördern, indem sie einen Mindestanteil europäischer Werke in ihren Angeboten bereitstellen. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Ziel nur dann wirksam erreicht werden kann, wenn der 30 %-Anteil europäischer Werke in jedem der nationalen Kataloge sichergestellt wird, die von in mehreren Ländern tätigen Videoabrufdiensten angeboten werden. Dadurch wird gewährleistet, dass den Zuschauern in jedem Mitgliedstaat, in dem der Anbieter nationale Kataloge anbietet, ein ausreichendes Angebot an europäischen Werken zur Verfügung steht. Dieser Ansatz bringt auch den Vorteil mit sich, dass er wahrscheinlich Anreize für die Verbreitung und Verfügbarkeit europäischer Werke in der gesamten Union schaffen wird.

Es darf nicht vergessen werden, dass es Sache des Herkunftslands ist, dafür zu sorgen, dass die seiner Rechtshoheit unterworfenen Anbieter von Abrufdiensten der Verpflichtung nachkommen, den Anteil europäischer Werke an ihren Katalogen sicherzustellen. Wenn ein der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterworfenen Anbieter von Videoabrufdiensten verschiedene nationale Kataloge in anderen Mitgliedstaaten anbietet, ist es Sache des Mitgliedstaats mit Rechtshoheit (d. h. des Herkunftslands), die Verpflichtung in Bezug auf den Anteil europäischer Werke an allen nationalen Katalogen durchzusetzen.

4. Zeitliche Dimension

Der tatsächliche Anteil europäischer Werke in Katalogen von Videoabrufdiensten kann täglich variieren. Wenn beispielsweise ein Videoabrufdienst neue nichteuropäische audiovisuelle Serien in seinen Katalog aufnimmt, könnte dies dazu führen, dass der Gesamtanteil europäischer Werke vorübergehend sinkt, bis anschließend weitere europäische Werke aufgenommen werden. Dies wirft die Frage auf, zu welchem Zeitpunkt die Einhaltung des Anteils von 30 % sichergestellt werden sollte. Von den Anbietern kann verlangt werden, dass sie die Einhaltung zu jedem Zeitpunkt oder im Durchschnitt über einen vorab festgelegten Zeitraum sicherstellen. Der letztgenannte Ansatz würde vorübergehende Schwankungen zulassen.

Die AVMD-Richtlinie enthält keine Hinweise darauf, welche dieser beiden Methoden bevorzugt werden sollte. Beide Methoden könnten das angestrebte Ziel der Förderung der kulturellen Vielfalt in Katalogen von Videoabrufdiensten erreichen. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten frei entscheiden können, welche Methode zur Überwachung der Einhaltung von Artikel 13 Absatz 1 der AVMD-Richtlinie anzuwenden ist. Bei der Entscheidung über die Überwachungsmethode sollten die Mitgliedstaaten jedoch der Notwendigkeit gebührend Rechnung tragen, den mit der Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern und für Transparenz und Rechtssicherheit für die Anbieter von Videoabrufdiensten zu sorgen.

III. DEFINITION EINER GERINGEN ZUSCHAUERZAHL UND EINES GERINGEN UMSATZES

1. Vorbemerkungen

„Um sicherzustellen, dass durch Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke nicht die Marktentwicklung untergraben wird, und um neuen Marktteilnehmern den Marktzutritt zu ermöglichen“, sollten Anbieter ohne erhebliche Marktpräsenz nach Erwägungsgrund 40 der AVMD-Richtlinie von Anforderungen im Hinblick auf die Förderung europäischer Werke ausgenommen werden. Dies gilt sowohl für Artikel 13 Absatz 1 als auch für Artikel 13 Absatz 2. Zwischen diesen Absätzen gibt es jedoch spezifische Unterschiede, die zu beachten sind:

- Es obliegt dem Herkunftsmitgliedstaat dafür zu sorgen, dass die seiner Rechtshoheit unterworfenen Anbieter von Abrufdiensten einen Mindestanteil europäischer Werke gemäß der Verpflichtung nach Artikel 13 Absatz 1 sicherstellen. Auch die Anwendung der Ausnahmen gemäß Artikel 13 Absatz 6 auf solche Anbieter ist Sache des Herkunftsmitgliedstaats.
- Die Regelung nach Artikel 13 Absatz 2 ist anders. Hier wird allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, Anbieter, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen, aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, zur Leistung finanzieller Beiträge zu verpflichten, die diskriminierungsfrei und verhältnismäßig sein müssen. In diesem Fall obliegt es dem Zielmitgliedstaat, sowohl die eigenen Rechtsvorschriften über solche Beiträge als auch die Ausnahmen gemäß Artikel 13 Absatz 6 anzuwenden.

(*) C. Grece, *Films in VOD catalogues — Origin, Circulation and Age* — Ausgabe 2018, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018.

Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Unterschiede ist es angezeigt, die Besonderheiten dieser Verpflichtungen bei der Erarbeitung von Leitlinien zu den Ausnahmen nach Artikel 13 Absatz 6 zu berücksichtigen. Insbesondere wird daran erinnert, dass ein Mitgliedstaat gemäß den Ausführungen in Erwägungsgrund 36 solche finanziellen Verpflichtungen „angesichts des direkten Zusammenhangs zwischen finanziellen Verpflichtungen und unterschiedlicher Kulturpolitik der Mitgliedstaaten“ auch Anbietern von auf sein Gebiet abzielenden Mediendiensten auferlegen darf.

Bei der Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes ist es daher wichtig, einen guten Ausgleich zu finden zwischen dem Ziel, kleineren Akteuren im audiovisuellen Bereich den notwendigen Innovationsspielraum zu erhalten, und dem Ziel, durch die angemessene Finanzierung europäischer Werke im Rahmen der Kulturpolitik der Mitgliedstaaten die kulturelle Vielfalt zu fördern. Während die Leitlinien darauf abzielen, Unternehmen mit einem geringen Umsatz oder einer geringen Zuschauerzahl nach der nachfolgenden Definition von den Verpflichtungen gemäß Artikel 13 auszunehmen, könnten demzufolge in bestimmten Fällen einige zusätzliche Schutzmaßnahmen erforderlich sein, insbesondere bei der Anwendung von finanziellen Beiträgen zur Gewährleistung der Tragfähigkeit von Finanzierungssystemen für audiovisuelle Inhalte und Filme.

2. Unterscheidung zwischen Ausnahmen nach Unions- und nationalem Recht

Mit Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie werden die Verpflichtungen zu einem finanziellen Beitrag zur Förderung europäischer Werke nicht vereinheitlicht. Darin wird lediglich anerkannt, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Verpflichtung zum Beitrag durch Direktinvestitionen und Abgaben unter Beachtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsfreiheit auch auf grenzüberschreitend tätige Anbieter anzuwenden, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen. Die entsprechenden Verpflichtungen festzulegen und anzuwenden fällt also in die Zuständigkeit des Mitgliedstaats, der entscheidet, diese Möglichkeit in Anspruch zu nehmen.

Wenn in einem Mitgliedstaat Verpflichtungen für Mediendienstanbieter bestehen oder eingeführt werden, finanziell zur Produktion europäischer Werke beizutragen, und diese sich auf die im Mitgliedstaat niedergelassenen Anbieter beschränken, sind die vorliegenden Leitlinien demnach nicht anwendbar. Sie werden dann relevant, wenn ein Mitgliedstaat solche Verpflichtungen auch auf Anbieter anwendet, die auf Zuschauer in seinem Gebiet abzielen, aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind. In jedem Fall besteht das Ziel der in Artikel 13 Absatz 6 der AVMD-Richtlinie genannten Ausnahmen nicht darin, die auf nationaler Ebene bestehenden Ausnahmen zu ersetzen, die den Umfang der Verpflichtungen zum finanziellen Beitrag festlegen, sondern darin, Schutzmaßnahmen für grenzüberschreitend tätige Anbieter zu schaffen.

Die in diesem Abschnitt festgelegten Leitlinien gelten also unbeschadet der Freiheit der Zielmitgliedstaaten, unterschiedliche Schwellenwerte auf nationaler Ebene festzulegen, die für ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter gelten.

Hier ist anzumerken, dass Mitgliedstaaten, die die Verpflichtungen zur Leistung eines finanziellen Beitrags auf in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Anbieter anwenden, den Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit einhalten müssen. Wenn dort Ausnahmen auf nationaler Ebene gelten oder eingeführt werden, die auf in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Anbieter anwendbar sind, müssen diese Ausnahmen daher auf diskriminierungsfreie Weise auch für grenzüberschreitend tätige Anbieter gelten, selbst wenn die Schwellenwerte höher sind als gemäß diesem Leitfaden.

3. Geringer Umsatz

Bezüglich des Schwellenwerts für einen geringen Umsatz, der als Grundlage für eine Ausnahme nach Artikel 13 Absatz 6 dienen sollte, stützt sich die Kommission auf die Empfehlung 2003/361/EG der Kommission betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen⁽⁵⁾.

Gemäß der bewährten Politikgestaltung sollten Kleinstunternehmen grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften ausgenommen werden, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass es notwendig und verhältnismäßig ist, sie darin aufzunehmen⁽⁶⁾. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass der Schwellenwert für geringen Umsatz in Bezugnahme auf das in der oben genannten Empfehlung der Kommission ausgearbeitete Konzept der Kleinstunternehmen festgelegt werden könnte; im Besonderen könnte die Umsatzschwelle herangezogen werden, die bei der Definition von Kleinstunternehmen zugrunde gelegt wird (Unternehmen deren Jahresgesamtumsatz 2 Mio. EUR nicht überschreitet). Der Jahresumsatz des Unternehmens sollte gemäß den Bestimmungen der oben genannten Empfehlung der Kommission ermittelt werden, also unter Berücksichtigung des Umsatzes von Partnerunternehmen und verbundenen Unternehmen⁽⁷⁾.

Aufgrund ihrer geringen Größe und knappen Ressourcen können Kleinstunternehmen unter Regulierungskosten besonders leiden. Durch die Ausnahme von Kleinstunternehmen von der Anwendung der Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke (Artikel 13 Absätze 1 und 2) wird der Zugang für neue Marktteilnehmer nicht behindert. Dieser Ansatz steht daher im Einklang mit dem Ziel, Anreize für die Gründung neuer Unternehmen zu schaffen und die Marktentwicklung zu fördern.

⁽⁵⁾ Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 1422) (ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36).

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf

⁽⁷⁾ Siehe insbesondere Artikel 3 und 6 der Empfehlung.

Gleichzeitig geht aus Erwägungsgrund 40 der AVMD-Richtlinie hervor, dass „bei der Festlegung, wann ein Umsatz gering ist, die unterschiedlichen Größen der audiovisuellen Märkte in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollten“. So liegt die Größe der nationalen Märkte in manchen Mitgliedstaaten in der Größenordnung einiger Millionen Euro. In einigen Fällen machen diese Märkte deutlich weniger als 10 Mio. EUR aus. Auf diesen Märkten könnte davon ausgegangen werden, dass selbst Kleinstunternehmen eine erhebliche Marktpräsenz haben.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass es Mitgliedstaaten mit kleineren nationalen audiovisuellen Märkten erlaubt sein sollte, niedrigere Umsatzschwellen festzulegen. Auf Grundlage der Markteigenschaften insgesamt könnten solche niedrigeren Schwellenwerte gerechtfertigt und verhältnismäßig sein, solange Unternehmen ausgenommen werden, auf die ein Anteil von weniger als 1 % der Gesamteinnahmen auf den betreffenden nationalen audiovisuellen Märkten entfällt.

4. Geringe Zuschauerzahl

4.1. Videobrufdienste

4.1.1. Methode

Ob eine Zuschauerzahl gering ist, kann nach Erwägungsgrund 40 der AVMD-Richtlinie „beispielsweise anhand der Nutzungsdauer oder der Verkäufe, je nach Art des Mediendienstes, festgelegt werden“. Bei linearen Diensten wird die Zuschauerzahl üblicherweise unter Bezugnahme auf die Nutzungsdauer ermittelt. Die Zuschauerzahl ist als Konzept im Bereich der Videobrufdienste nicht etabliert und es gibt keine in der Branche üblichen Indikatoren, die in allen Mitgliedstaaten verfügbar wären. Dementsprechend gibt es keine von Dritten geprüften Daten über die Zuschauerzahl, anhand derer ermittelt werden könnte, ob die Zuschauerzahl eines bestimmten Anbieters von Videobrufdiensten gering ist. Obwohl sich dies noch ändern könnte, ist es derzeit dennoch nötig, eine praktische Methode zur Bestimmung einer geringen Zuschauerzahl für die Zwecke von Artikel 13 der AVMD-Richtlinie für Anbieter von Videobrufdiensten festzulegen.

Wie in Erwägungsgrund 40 erläutert, kann das Konzept der Zuschauerzahl beispielsweise mit den Verkäufen des Dienstes in Verbindung gebracht werden. Da keine in der Branche etablierten Indikatoren vorhanden sind, ist die Kommission der Auffassung, dass dies derzeit die geeignetste Methode zur Messung der Zuschauerzahl im Bereich der Videobrufdienste ist.

Mit der Richtlinie wird es den Mitgliedstaaten nicht grundsätzlich verboten, andere Indikatoren zu verwenden, doch in diesen Leitlinien liegt der Fokus deshalb auf einer Methode zur Bestimmung der Zuschauerzahl von Anbietern von Videobrufdiensten auf Grundlage der Verkäufe des Dienstes.

Im Bereich der Videobrufdienste steht die Anzahl der Nutzer/Zuschauer eines bestimmten Dienstes für die Verkäufe. Insbesondere könnte die Zuschauerzahl anhand der Anzahl der aktiven Nutzer eines bestimmten Dienstes ermittelt werden, z. B. der Anzahl zahlender Abonnenten bei Videobrufdiensten auf Abonnementbasis (*Subscription Video on Demand*, SVOD), der Anzahl der Einzelkunden/Einzelkonten, über die Inhalte erworben werden, bei transaktionsbasierten Videobrufdiensten (*Transactional Video on Demand*, TVOD) und der Anzahl der einmaligen Besucher bei werbebasierten Videobrufdiensten (*Advertising Video on Demand*, AVOD).

Bei transaktionsbasierten Videobrufdiensten könnten unter aktiven Nutzern beispielsweise Nutzer zu verstehen sein, die über einen bestimmten Zeitraum hinweg mindestens einen Inhalt aus dem Katalog erworben haben. Bei werbebasierten Videobrufdiensten könnte die Zuschauerzahl über die durchschnittliche Anzahl aktiver Nutzer in einem bestimmten Zeitraum ermittelt werden. Im Fall von Abonnenten, die für ein Dienstepaket bezahlen, das auch ein Konto für Videobrufdienste beinhaltet, ist es möglich, dass die Anzahl der zahlenden Abonnenten des ganzen Dienstepakets die Zuschauerzahl des Videobrufdienstes nicht akkurat widerspiegelt, da manche die Videobrufdienste eventuell nicht nutzen. Hier können die nationalen Behörden einen Indikator auf Grundlage der Anzahl der Nutzer anwenden, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums tatsächlich auf einen Videoinhalt des Dienstes zugegriffen haben. In all diesen Fällen sollte der betrachtete Zeitraum angemessen und aussagekräftig sein (d. h. nicht zu kurz), im Vorfeld festgelegt werden und bei der Umsetzung keine Belastung darstellen.

In der Praxis sollte die Zuschauerzahl anhand des Anteils der aktiven Nutzer ermittelt werden, den ein bestimmter Dienst erreicht: Die Zuschauerzahl eines Videobrufdienstes wäre demnach die Anzahl seiner Nutzer geteilt durch die Gesamtzahl der Nutzer von (vergleichbaren) Videobrufdiensten, die auf dem nationalen Markt verfügbar sind. Das Ergebnis wird mit 100 multipliziert, um den prozentualen Anteil zu erhalten.

Da Zuschaueranteile einen guten Indikator für die Verkäufe darstellen und die Marktstellung des betreffenden Dienstes in der Branche widerspiegeln, hätten Anbieter mit wenigen aktiven Nutzern dementsprechend keine erhebliche Marktpräsenz und die Anwendung einer Ausnahme gemäß Artikel 13 Absatz 6 wäre gerechtfertigt. Diese Methode kommt auch dem Verständnis des Zuschaueranteils beim Fernsehen nahe, der den Anteil der Besitzer von Fernsehgeräten, der in einem bestimmten Zeitraum einen bestimmten Kanal eingeschaltet hat, gegenüber der Gesamtzahl an Fernsehgeräten in der Stichprobe wiedergibt.

4.1.2. Schwellenwerte

Die Kommission ist der Auffassung, dass Anbieter mit einem Zuschaueranteil von unter 1 % in einem Mitgliedstaat als Anbieter mit geringer Zuschauerzahl angesehen werden sollten. Dieser Schwellenwert zeigt eine vergleichsweise geringe Annahme der Dienste solcher Anbieter auf dem jeweiligen nationalen Markt an. Dies könnte etwa darauf zurückzuführen sein, dass ein Anbieter auf diesem nationalen Markt neu ist. Laut den verfügbaren Daten haben die größten Anbieter von Videoabrufdiensten auf Abonnementbasis in Europa ⁽⁸⁾ meistens einen Anteil von weit über 1 % auf den nationalen Märkten, auf denen sie vertreten sind.

Vor diesem Hintergrund hält es die Kommission grundsätzlich für angemessen, für diejenigen Anbieter eine Ausnahme von den Verpflichtungen nach Artikel 13 zu machen, auf die im jeweiligen Mitgliedstaat ein Zuschaueranteil von weniger als 1 % entfällt.

In Bezug auf Artikel 13 Absatz 1 bedeutet dies, dass die Anbieter von ihrem Herkunftsmitgliedstaat von der Einhaltung des verpflichtenden Mindestanteils in den (an den Herkunftsmitgliedstaat oder an andere Mitgliedstaaten gerichteten) Katalogen freigestellt werden, bei denen der Zuschaueranteil unter dem oben genannten Schwellenwert liegt. In Bezug auf Artikel 13 Absatz 2 bedeutet dies, dass die Anbieter vom Zielmitgliedstaat von der Verpflichtung entbunden werden, einen finanziellen Beitrag zur Produktion europäischer Werke zu leisten.

4.2. Lineare audiovisuelle Mediendienste

Bei linearen Diensten ist die Zuschauerzahl ein etabliertes Konzept, für dessen Erfassung es in mehreren Mitgliedstaaten Dienste gibt. Die Definition einer geringen Zuschauerzahl sollte deshalb auf Indikatoren beruhen, die im Bereich der audiovisuellen Mediendienste bereits anerkannt sind und verwendet werden, nämlich auf dem täglichen Zuschaueranteil ⁽⁹⁾, der für des Bezugsjahr berechnet wird.

Was die Präsenz ausländischer Anbieter betrifft, unterscheidet sich der Markt für lineare Dienste vom Markt für Videoabrufdienste. Die nationalen Märkte für Videoabrufdienste werden weitgehend von ausländischen Anbietern beherrscht. Für lineare Dienste gilt dies nicht. Die wichtigsten Akteure sind üblicherweise Fernsehkonzerne, deren Zuschaueranteil meist vollständig oder zu einem großen Teil aus dem Inland stammt. Einer neuen Studie zufolge zeichnet sich der Markt für audiovisuelle Mediendienste in der EU dadurch aus, dass wenige Fernsehkanäle einen Großteil der Zuschauer für sich gewinnen. Der Zuschaueranteil der großen Mehrheit der Fernsehkanäle ist sehr niedrig: Nur 5 % der Fernsehkanäle kommen auf einen Zuschaueranteil von über 10 % und der Zuschaueranteil von rund 80 % der Fernsehkanäle in einem bestimmten EU-Land liegt bei 2 % oder weniger ⁽¹⁰⁾.

Der Schwellenwert für eine geringe Zuschauerzahl könnte unter Berücksichtigung der Marktpräsenz und -stellung der Kanäle auf dem Markt für lineare audiovisuelle Mediendienste unter dem Aspekt der Zuschauerzahl ermittelt werden. Vor dem Hintergrund der Merkmale des Marktes für lineare Dienste sollten die Zuschauerzahlen von grenzübergreifenden Kanälen mit einem Zuschaueranteil von unter 2 % in einem entsprechenden Zielmitgliedstaat als gering im Sinne des Artikels 13 Absatz 6 der AVMD-Richtlinie gelten ⁽¹¹⁾. Insbesondere bei Anbietern mit mehreren zielgerichteten Kanälen könnten die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Ausnahme die Stellung des Anbieters auf dem nationalen Markt insgesamt einbeziehen ⁽¹²⁾.

5. Anpassungen zur Berücksichtigung der Besonderheiten finanzieller Beiträge

In Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie werden zwei Arten von Verpflichtungen genannt, finanziell zur Produktion europäischer Werke beizutragen, nämlich Direktinvestitionen in audiovisuelle Inhalte und Beiträge zu nationalen Fonds (Abgaben). Die Kommission ist der Auffassung, dass bei der Festlegung angemessener Schwellenwerte die unterschiedlichen Auswirkungen dieser Arten von Verpflichtungen auf grenzüberschreitend tätige Anbieter berücksichtigt werden sollten. Bei Direktinvestitionen (z. B. Produktion, Koproduktion, Erwerb von Rechten an Werken) ist üblicherweise ein höherer unternehmerischer Aufwand erforderlich als bei der Zahlung einer Abgabe, da sich der Umfang der finanziellen Beteiligung und die damit verbundenen Risiken unterscheiden. Die Erfüllung der Verpflichtung zur Investition hängt auch von der Verfügbarkeit europäischer Werke ab, einschließlich von Produktionsprojekten, in die ein Anbieter die verfügbaren Mittel investieren kann.

⁽⁸⁾ Siehe z. B. „Main OTT SVOD groups in Europe by estimated number of subscribers“ (Dezember 2018), veröffentlicht als Teil des Jahrbuchs 2019 der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2018.

⁽⁹⁾ Überarbeitete Leitlinien für die Überwachung der Anwendung der Artikel 16 und 17 der Audiovisuellen Mediendiensterichtlinie (AVMD-RL), Dok CC AVMSD (2011) 2, S. 3.

⁽¹⁰⁾ A. Schneeberger, „The internationalisation of TV audience markets in Europe“, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2019, S. 16.

⁽¹¹⁾ Diese Märkte zeichnen sich dadurch aus, dass einige Kanäle über sehr hohe Anteile (in der Regel entfallen 80 % des Zuschaueranteils auf 20 % der Kanäle) und viele Kanäle über niedrige Zuschauerzahlen verfügen (im Durchschnitt haben 80 % der Fernsehkanäle in Europa einen Zuschaueranteil von höchstens 2 %).

⁽¹²⁾ Sie könnten überprüfen, ob der Anbieter insgesamt einer der größten Anbieter ist, auf die 80 % des Zuschaueranteils in diesem Land entfallen.

Die Kommission geht davon aus, dass es in einigen Mitgliedstaaten, in Abhängigkeit von der Größe und Struktur des Marktes für audiovisuelle Medien, als wichtig angesehen werden könnte, die Verpflichtungen zur Leistung eines finanziellen Beitrags auch auf Abrufdienste mit einem Umsatz von weniger als 2 Mio. EUR und einem Zuschaueranteil von weniger als 1 % sowie auf grenzüberschreitend tätige lineare Dienste mit einem Zuschaueranteil von weniger als 2 %, insbesondere auf Pay-TV-Dienste, anzuwenden, da deren Präsenz auf den nationalen Märkten dennoch als erheblich gelten kann. Um solchen Situationen Rechnung zu tragen, können die Mitgliedstaaten entscheiden, in angemessen begründeten Fällen und im Einklang mit ihren kulturpolitischen Zielen, einschließlich des Ziels, die Tragfähigkeit von Finanzierungssystemen für audiovisuelle Inhalte und Filme zu sichern, niedrigere Schwellenwerte anzuwenden.

Bei der Festsetzung von Schwellenwerten und finanziellen Beiträgen sollten die finanziellen Möglichkeiten des Dienstes und die Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt, die Marktentwicklung nicht untergraben und der Markteintritt neuer Teilnehmer ermöglicht werden.

In Bezug auf Verpflichtungen zur grenzüberschreitenden Direktinvestition fordert die Kommission die Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen mit größeren Märkten für audiovisuelle Medien, dazu auf, auch Ausnahmen für Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von mehr als 2 Mio. EUR ⁽¹³⁾ durch einen höher angesetzten Schwellenwert in Erwägung zu ziehen, oder diesen zumindest weniger belastende Verpflichtungen zur Investition aufzuerlegen, insbesondere mit Blick auf die möglichen Schwierigkeiten, im jeweiligen Mitgliedstaat audiovisuelle Produktionen zur Investition der verfügbaren Mittel zu finden.

IV. VERFAHRENSTECHNISCHE BEMERKUNGEN

Die Umsetzung von Artikel 13 Absatz 1 und Absatz 2 der AVMD-Richtlinie obliegt zwar den nationalen Behörden, doch diese werden dazu angehalten, in den von diesen Leitlinien abgedeckten Bereichen aktiv mit den entsprechenden Behörden in anderen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Diese Kooperation könnte insbesondere mit Blick auf die Erhebung einschlägiger Daten oder Informationen und zur Eindämmung des Risikos abweichender Auslegungen durch die nationalen Behörden stattfinden. Die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) könnte ein geeignetes Forum zur Erleichterung der Zusammenarbeit sein.

Vor diesem Hintergrund werden die nationalen Regulierungsbehörden aufgefordert, im Rahmen der ERGA Informationen, Daten und bewährte Verfahren auszutauschen und etwaige Fragen zu erörtern, die bei der Anwendung der vorliegenden Leitlinien aufkommen. Dabei sollte die ERGA die Kommission in Kenntnis setzen, sollten die von den nationalen Regulierungsbehörden verfolgten Ansätze erhebliche Fragen aufwerfen. Die Kommission wird den AVMD-Kontaktausschuss über derlei Entwicklungen auf dem Laufenden halten.

Im Rahmen der Berichterstattungspflichten gemäß Artikel 13 Absatz 4 der AVMD-Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten die Kommission über die Anwendung der vorliegenden Leitlinien in Kenntnis setzen.

⁽¹³⁾ Berechnet gemäß der oben genannten Empfehlung 2003/361/EG der Kommission betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen.