

Die neue EU-Richtlinie für audiovisuelle Medien

Michael A. Wagner

Dr. iur., Stv. Juristischer Direktor, Europäische Rundfunkunion, Genf

Im Dezember 2005 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag zur Revision der Fernsehrichtlinie («Fernsehen ohne Grenzen») vor. Damit verfolgte die Kommission zwei Ziele: einerseits die für (lineare) Fernsehsendungen geltenden Regeln zu modernisieren, und andererseits europäische Mindeststandards auch für (nicht-lineare) audiovisuelle Abrufdienste einzuführen. Der Vorschlag basiert auf dem Konzept der abgestuften Regelungsdichte. Während an audiovisuelle Abrufdienste nur Minimalanforderungen gestellt werden, gelten vergleichsweise strengere Anforderungen für lineare Fernsehsendungen. Dies trägt dem heutigen Stand der Entwicklung Rechnung, da noch nicht absehbar ist, wann und inwiefern audiovisuelle Abrufdienste den gleichen Einfluss auf die Gesellschaft und die öffentliche Meinungsbildung haben werden wie das herkömmliche Fernsehen.

Politische Einigung auf neue Richtlinie perfekt

Nachdem sowohl - im November 2006 - die Mitgliedstaaten im Rat als auch - im Dezember 2006 - das Europäische Parlament die Vorschläge der Kommission trotz einiger Abweichungen im Detail im Grundsatz gebilligt hatten, bemühten sich Kommission, Rat und Parlament in einem sogenannten informellen «Trilog» um einen Kompromiss. Ein auf diese Weise erarbeiteter gemeinsamer Text fand Unterstützung von allen Seiten und liegt nun der politischen Einigung zugrunde, die bei der Ratssitzung am 24. Mai 2007 erzielt wurde. Damit ist der Weg frei für die rasche Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat und das Parlament nach der Sommerpause.

Danach haben die Mitgliedstaaten 24 Monate Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Auch die Schweiz wird sich

zumindest mittelfristig dem neuen Rechtsrahmen nicht verschliessen können, zumal der Europarat bereits an einer Revision seiner Fernsehkonvention arbeitet, um sie der neuen Richtlinie anzupassen. (Auch nach dem bilateralen Abkommen von 2004 über die Beteiligung an MEDIA Gemeinschaftsprogrammen im Bereich audiovisuelle Medien ist die Schweiz verpflichtet, die Vereinbarkeit der Rechtsrahmen sicherzustellen.)

Angesichts der politischen Sensibilität und Komplexität der Materie und dem Pioniercharakter der neuen Richtlinie ist es bemerkenswert, dass innerhalb von nur 18 Monaten eine politische Einigung zustande kam. Dies ist auch als persönlicher Erfolg der zuständigen Kommissarin, Frau Viviane Reding, und der Berichterstatterin des Europäischen Parlaments, Frau Ruth Hieronymi, zu werten. Auch die österreichische, finnische und zuletzt die deutsche Ratspräsidentschaft haben sehr zielstrebig und effektiv den Gesetzgebungsprozess vorangetrieben.

Einbeziehung neuer Mediendienste

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf alle audiovisuellen Mediendienste ist das Kernstück der Reform. Damit wird der Digitalisierung und Konvergenz Rechnung getragen und das europäische Medienmodell für die Zukunft gesichert. Ebenso wie die Fernsehrichtlinie schafft die neue Richtlinie einen Ausgleich zwischen ökonomischen und kulturellen, demokratischen und sozialen Zielen und wird so der Doppelrolle audiovisueller Medien als Kultur- und Wirtschaftsgut gerecht.

Der Schutz wichtiger Rechtsgüter und öffentlicher Interessen wird auch in Bezug auf audiovisuelle Abrufdienste sichergestellt. Dies dürfte das Vertrauen der Zu-

Résumé: En mai 2007 a été conclu un accord politique sur le texte de la nouvelle directive de l'Union européenne relative aux médias audiovisuels; celle-ci remplacera la directive «Télévision sans frontières» de 1989. L'adoption officielle de ce nouveau cadre réglementaire, par le Conseil et le Parlement européen, devrait intervenir au cours de l'automne 2007. Les Etats membres auront ensuite deux ans pour adapter leur législation nationale à ce nouveau cadre. Dans le même temps, les règles sur la publicité et le placement de produit seront libéralisées.

Zusammenfassung: Im Mai 2007 wurde eine politische Einigung über den Text der neuen EU-Richtlinie für audiovisuelle Medien erzielt, die die Fernsehrichtlinie von 1989 ablösen wird. Mit der förmlichen Verabschiedung durch den Rat und das Europäische Parlament ist im Herbst 2007 zu rechnen. Die Mitgliedstaaten haben dann zwei Jahre Zeit, um ihre nationalen Vorschriften dem neuen Rechtsrahmen anzupassen. Die wichtigste Neuerung ist die Einbeziehung neuer audiovisueller Abrufdienste. Gleichzeitig werden die Werbevorschriften liberalisiert und ein Rechtsrahmen für Produktplatzierungen geschaffen.

schauer stärken, die in Zukunft die Möglichkeit haben werden, nahtlos zwischen linearen und nicht-linearen Angeboten hin und her zu wechseln.

Für die Anbieter schafft die neue Richtlinie Rechtssicherheit und vermeidet Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Fernsehveranstaltern und Anbietern neuer Medien. Die Stärkung des Binnenmarktes durch das Herkunftslandprinzip, verbunden mit der Harmonisierung der Rahmenbedingungen, dürfte auch der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Anbieter im globalen Wettbewerb zugutekommen.

«Audiovisuelle Mediendienste», der zentrale Begriff der neuen Richtlinie, werden definiert als Dienstleistungen, deren Hauptzweck die Bereitstellung von audiovisuellen Programmen über elektronische Netze zur Information, Unterhaltung oder Bildung der Öffentlichkeit ist und für die ein Anbieter die redaktionelle Verantwortung trägt.

Die gesonderte Definition von Programmen stellt auf die Abfolge von bewegten Bildern ab, was etwa Radioprogramme ausschliesst. Als Zugeständnis an Grossbritannien, das zunächst Bedenken gegen die Erweiterung des Anwendungsbereichs geäussert hatte, werden nur solche Programme erfasst, «deren Form und Inhalt mit der Form und dem Inhalt von Fernsehsendungen vergleichbar ist». Dieses Kriterium kann etwa dazu dienen, nutzergenerierte Inhalte vom Anwendungsbereich auszuschliessen. Andererseits soll ausweislich der Präambel das Kriterium der Fernsehähnlichkeit dynamisch auszulegen sein, so dass darin keine Festschreibung auf herkömmliche Programmformate zu sehen ist.

Unterschiedliche Regelungsdichte für Fernsehsendungen und Abrufdienste

Wegen der abgestuften Mindestanforderungen ist die Unterscheidung zwischen Fernsehsendungen und audiovisuellen Abrufdiensten weiterhin von Bedeutung.

Eine Fernsehsendung (d.h. ein linearer audiovisueller Mediendienst) erlaubt den zeitgleichen Empfang von Programmen nach einem festen Programmschema. Da es dabei auf die gewählte Technologie nicht ankommt, schliesst dies zum Beispiel das

Streaming von Fernsehkanälen über das Internet ein. Ein Abrufdienst (d.h. ein nicht-linearer audiovisueller Mediendienst) erlaubt dagegen den Empfang von einzelnen Programmen auf individuellen Abruf aus einem Katalog und zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt. Ein Beispiel hierfür sind die Videoportale von Fernsehveranstaltern, wo bereits gesendete Fernsehprogramme während eines bestimmten Zeitraums (z.B. einer Woche) nach Sendetermin abgerufen werden können.

Die Unterschiede in der Regulierung beider Arten audiovisueller Mediendienste betreffen insbesondere den Jugendschutz und die Förderung europäischer Werke (wo für Abrufdienste geringere Anforderungen gelten), sowie den Informationszugang, die Gegendarstellung und quantitative Werbebeschränkungen (welche nur für Fernsehsendungen gelten). Für alle audiovisuellen Mediendienste weitgehend einheitlich sind dagegen die qualitativen Werberegeln, die Regelungen zum Sponsoring, zur Produktplatzierung und zum Schutz der Menschenwürde.

Den Mitgliedstaaten ist es unbenommen, für Mediendienste, die ihrer Rechtshoheit unterliegen, strengere oder detailliertere Regelungen vorzusehen, einschliesslich möglicher Abstufungen zwischen verschiedenartigen Diensten.

Mehr Spielraum für Fernsehwerbung und Produktplatzierung

Der zentralen Forderung kommerzieller Fernsehveranstalter nach einer Deregulierung der Fernsehwerbung ist der Gesetzgeber in einigen wichtigen Punkten nachgekommen.

Das Prinzip der Trennung von Werbung und Programm wird zwar im Grundsatz beibehalten, aber so formuliert, dass der Spielraum für neue Werbeformen erweitert wird. Split-screen Werbung, d.h. eine Teilbelegung des Bildes mit Werbung, ist demzufolge zulässig, wenn eine eindeutige räumliche Abgrenzung erfolgt. Ebenfalls beibehalten wird die Regel, dass einzeln gesendete Werbespots die Ausnahme bilden müssen, doch gilt dieses Blockwerbegebot nicht mehr für die Übertragung von Sportveranstaltungen.

Europe - Le monde Europa - die Welt

Wagner | Die neue EU-Richtlinie für audiovisuelle Medien

sehkanälen über das In-
ufdienst (d.h. ein nicht-
eller Mediendienst) er-
Empfang von einzelnen
individuellen Abruf aus
zu dem vom Nutzer ge-
t. Ein Beispiel hierfür
tale von Fernsehveranstalter
gesendete Fernsehpro-
eines bestimmten Zeit-
(Woche) nach Sendeter-
den können.

der Regulierung beider
r Mediendienste betref-
den Jugendschutz und
päischer Werke (wo für
gere Anforderungen gel-
Informationszugang, die
und quantitative Werbe-
welche nur für Fernseh-
Für alle audiovisuellen
gehend einheitlich sind
ativen Werberegeln, die
sponsoring, zur Produkt-
m Schutz der Menschen-

n ist es unbenommen,
die ihrer Rechtshoheit
gere oder detailliertere
sehen, einschliesslich
ngen zwischen verschie-
n.

für Fernsehwerbung rierung

derung kommerzieller
nach einer Deregulie-
erung ist der Gesetzge-
tigen Punkten nachge-

rennung von Werbung
rd zwar im Grundsatz
so formuliert, dass der
Werbeformen erweitert
Werbung, d.h. eine Teil-
mit Werbung, ist dem-
wenn eine eindeutige
zung erfolgt. Ebenfalls
e Regel, dass einzeln ge-
s die Ausnahme bilden
dieses Blockwerbegebot
Übertragung von Sport-

Während die - in der Praxis bedeutsame -
Begrenzung von Werbespots und Teleshop-
ping-Spots auf 12 Minuten pro Stunde bei-
behalten wird, werden die täglichen Wer-
bezeitbeschränkungen aufgehoben.

Die für Fernsehveranstalter wohl bedeutsamste
Änderung ist die Lockerung der Einfü-
gungsregeln für Fernsehwerbung, insbeson-
dere die Aufhebung der Bestimmung, dass
mindestens 20 Minuten zwischen zwei Wer-
beunterbrechungen liegen müssen. Während
es bei Kindersendungen im wesentlichen bei
der jetzigen 30-Minuten Regel bleibt, werden
die Sonderregeln für die meisten anderen
Programmkategorien abgeschafft oder gelockert;
eine liberalere 30-Minuten Regel gilt in
Zukunft für Nachrichtensendungen, Kino-
spielfilme und Fernsehfilme.

Die neuen Vorschriften zur Produktplatzie-
rung schaffen Rechtssicherheit im Hinblick
auf neue, international verbreitete Prak-
tiken. Ausnahmen vom grundsätzlichen
Verbot der Produktplatzierung gelten

1. in Kinofilmen, Filmen und Serien, Sport-
programmen und Programmen der leichten
Unterhaltung, und

2. für Produktbeistellungen, d.h. wenn ledig-
lich bestimmte Waren oder Dienstleis-
tungen (wie Produktionshilfen und Preise)
kostenlos bereitgestellt werden, und zwar
unabhängig von der Art des Programms
(z.B. auch in Kindersendungen).

Gleichzeitig müssen Produktplatzierungen
bestimmte Anforderungen erfüllen. Insbeson-
dere müssen im Interesse der Transparenz
die Zuschauer zu Programmbeginn und
-ende sowie nach Werbeunterbrechungen
auf die Tatsache der Produktplatzierung
hingewiesen werden.

Weitere Neuerungen

Die neue Richtlinie enthält eine Reihe wei-
terer interessanter Neuerungen, die hier nur
stichwortartig erwähnt werden können.

- **Ko- und Selbstregulierung:** zur Umset-
zung der Richtlinie werden den Mitglied-
staaten ergänzend zur klassischen Ge-
setzgebung die Instrumente der Ko- und
Selbstregulierung empfohlen; deren Vor-
teile werden in der Einbindung der
Diensteanbieter und der einfacheren An-
passung an veränderte Umstände gese-
hen.

- **Umgehungstatbestände:** auf Drängen
insbesondere kleinerer Mitgliedstaaten
(mit Ausnahme Luxemburgs) werden
neue Regeln und wirksame Verfahren
eingeführt, um es für Fernsehveranstalter
schwieriger zu machen, strengere natio-
nale Vorschriften in dem Staat, an des-
sen Öffentlichkeit sie ihre Fernsehsen-
dungen richten, dadurch zu umgehen,
dass sie sich in einem anderen Mitglied-
staat niederlassen.

- **Informationszugang:** parallel zur beste-
henden Listenregelung für Ereignisse
von erheblicher gesellschaftlicher Bedeu-
tung wird ein allgemeines Kurzberichter-
stattungsrecht eingeführt, das Fernseh-
veranstaltern im Regelfall das Recht gibt,
kurze Ausschnitte aus dem Sendesignal
des übertragenden Fernsehveranstalters
auszuwählen und zu nutzen.

- **Werbung für «Junk Food»:** auf Initiative
des Parlaments werden Anbieter ange-
halten, Verhaltenskodizes für Werbung
für ungesunde Nahrungsmittel im Rah-
men von Kindersendungen aufzustellen.

- **Zugang für Menschen mit Behinde-
rungen:** ebenfalls auf Betreiben des Parla-
ments wurde eine Bestimmung aufge-
nommen, wonach Anbieter ihre Dienste
schrittweise für Hörgeschädigte und Seh-
behinderte zugänglich machen sollen.

- **Unabhängigkeit der Regulierungsstel-
len:** die Richtlinie verlangt eine funk-
tional unabhängige Medienaufsicht, wobei
jedoch die Organisationsform den Mit-
gliedstaaten überlassen bleibt. ■

France: éléments d'actualité*

Emmanuel Derieux

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

Zusammenfassung: Das französische Medienrecht zeichnet sich weiterhin durch eine grosse gesetzgeberische Instabilität aus, da versucht wird, die technische Entwicklung bis ins letzte Detail regulatorisch zu erfassen. Gesetz und Rechtsprechung klaffen auseinander. Auch das Gemeinschaftsrecht und die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs tragen das ihrige zur desolaten Situation bei. Alle diese Elemente tragen nicht zur Rechtssicherheit und -qualität bei.

De l'actualité du droit des médias, en France, on retiendra quelques aspects marquants empruntés à la législation et à la jurisprudence. Pour une part, l'une et l'autre tentent de s'adapter à l'évolution des techniques, notamment numériques, et de corriger certaines de leurs insuffisances et dispositions ou décisions contestables. Cela est particulièrement vrai dans les domaines du droit d'auteur et des droits voisins et de la réglementation de l'audiovisuel. On y ajoutera la question des médias et du respect des croyances. Il sera enfin nécessaire de faire mention de quelques arrêts CEDH rendus dans des affaires dans lesquelles la France était impliquée.

La question de la conciliation entre droit d'auteur et droits voisins et techniques numériques a été illustrée par une abondante jurisprudence contradictoire relative au téléchargement dans le cadre d'échanges «peer to peer». Certaines juridictions y ont vu des usages devant bénéficier de l'exception de représentation ou reproduction privée. D'autres ont sanctionné, plus ou moins sévèrement, ce qu'elles ont considéré comme constitutif de contrefaçon.

Ce thème a retenu toute l'attention lors de l'élaboration de la «loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information» (DADVSI), du 1er août 2006. Entre la revendication d'une «licence globale» et une répression de la contrefaçon, le texte voté avait retenu une position moyenne, en prévoyant la qualification pénale la moins sévère de «contravention». La contrefaçon étant, dans les autres cas, un «délit», le Conseil constitutionnel a censuré cette mesure. Mais, par une circulaire, le ministère public, hiérarchiquement

dépendant du pouvoir politique, a été invité à ne pas poursuivre de tels actes ou à faire preuve, dans ses réquisitions, d'une grande clémence à l'égard des internautes.

Bien au-delà de ce qu'exigeait la directive communautaire de 2001 dont elle devait assurer la «transposition», cette loi a allongé la liste des exceptions au droit patrimonial d'auteur (et aux droits voisins). Elle tente de réaliser la conciliation entre le recours à certaines mesures techniques de protection, destinées à empêcher les actes de contrefaçon, et le bénéfice de l'exception de copie privée. Elle confie notamment cette mission à une instance de régulation spécifique. Parviendra-t-on ainsi à une juste concordance entre les dispositions législatives, les pratiques de certains utilisateurs, les revendications des titulaires de droits, les décisions prises par cette autorité administrative et celles émanant de la justice?

Par souci de s'adapter à l'évolution des techniques, une loi du 5 mars 2007 est venue ajouter des dispositions nouvelles à la loi du 30 septembre 1986 relative au statut de la communication audiovisuelle, marquée par une très grande instabilité.

Il s'agit notamment, par des mesures relatives aux conditions d'octroi des autorisations, à la durée de celles-ci et au dispositif anticoncentration, de tenir compte du passage à la diffusion en mode numérique et particulièrement des possibilités de «télévision mobile personnelle» et de «télévision haute définition».

Il serait assurément préférable de poser, dans la loi, un certain nombre de principes, définissant les grandes lignes du statut de la communication audiovisuelle et capables de perdurer, plutôt que de prétendre régir, par des dispositions de détail, dépas-

* A la mémoire de Denis Barrelet.

sées aussitôt qu'adoptées.
lutions des techniques.

De l'actualité jurispru
foisonnante en matière
d'atteintes à la vie pri
l'image, et en dehors de
d'auteur précédemment
chera celle de la concil
d'expression ou de cré
des croyances.

Elle a été particulière
l'«affaire des caricatures
bliées dans l'hebdomad
lie-Hebdo. Saisi, par di
musulmanes, le TGI de
ment du 22 mars 2007,
ments d'une «injure rac
mise en cause d'«une p
groupe de personnes à r
ne ou de leur appartena
appartenance à une et
une race ou une religion

Quelques semaines plu
dans un arrêt du 16 févr
cassation avait consid
tenus, par l'humoriste
contre des Juifs constit
visant un groupe de per
son origine».

A l'inverse, dans une
par une association cré
l'épiscopat français, la C
considéré, par un arrêt
2006, que n'était pas ju
de l'utilisation, à des fi
détournement d'un tabl
Cène du Christ. Cette
doute assez conforme à
la CEDH, le 31 janvier
Giniewski c. France.

Europe - Le monde
Europa - die Welt

Derieux | France: éléments d'actualité

sées aussitôt qu'adoptées, chacune des évolutions des techniques.

De l'actualité jurisprudentielle, toujours foisonnante en matière de diffamations, d'atteintes à la vie privée et au droit à l'image, et en dehors des questions de droit d'auteur précédemment évoquées, on détachera celle de la conciliation de la liberté d'expression ou de création et le respect des croyances.

Elle a été particulièrement illustrée par l'«affaire des caricatures de Mahomet» publiées dans l'hebdomadaire satirique Charlie-Hebdo. Saisi, par diverses associations musulmanes, le TGI de Paris, dans un jugement du 22 mars 2007, n'y a pas vu les éléments d'une «injure raciale» comportant la mise en cause d'«une personne ou (d'un) groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée».

Quelques semaines plus tôt, cependant, dans un arrêt du 16 février 2007, la Cour de cassation avait considéré que les propos tenus, par l'humoriste Dieudonné, à l'encontre des Juifs constituaient «une injure visant un groupe de personnes en raison de son origine».

A l'inverse, dans une procédure engagée par une association créée à l'initiative de l'épiscopat français, la Cour de cassation a considéré, par un arrêt du 14 novembre 2006, que n'était pas justifiée l'interdiction de l'utilisation, à des fins publicitaires, du détournement d'un tableau représentant la Cène du Christ. Cette décision est sans doute assez conforme à un arrêt rendu, par la CEDH, le 31 janvier 2006, dans l'affaire *Giniewski c. France*.

L'influence du droit européen, et notamment de la jurisprudence CEDH, sur le droit français, mérite d'être relevée. L'argument de la non-conformité des dispositions législatives au regard de l'article 10 ConvEDH est désormais pratiquement systématiquement avancé devant les juridictions françaises. Celles-ci anticipent souvent sur ce que pourrait être la jurisprudence de la CEDH de plus en plus fréquemment saisie des décisions rendues par les juges nationaux... même si la procédure n'aboutit pas toujours à la condamnation de la France!

Parmi les arrêts les plus récents, on doit faire mention: de l'arrêt du 11 avril 2006, *Brasilier*, par lequel la CEDH sanctionne la France à la suite d'une condamnation pour diffamation; de l'arrêt du 7 juin 2007, *Dupuis et autres*, par lequel la France a été condamnée, à la suite de la sanction prononcée à l'encontre de journalistes pour recel de violation de secret; de l'arrêt du 14 juin 2007, *Hachette Filipacchi*, par lequel la CEDH valide l'insertion d'un communiqué, ordonnée en référé, pour atteinte à la vie privée du fait de la publication de la photographie du corps du préfet Erignac, assassiné... Même si la CEDH semble largement faire prévaloir la liberté d'expression, on a cependant quelques difficultés à faire ressortir la cohérence de certaines de ses décisions!

Qu'il s'agisse des dispositions législatives, des décisions des juridictions nationales ou de l'influence du droit européen, le droit français des médias se caractérise par une très grande instabilité, complexité, incertitude et imprévisibilité. La période la plus récente, si elle n'a pas accentué un tel phénomène, en fournit une très évidente et regrettable illustration. ■

Résumé: Bien que cela ne soit pas nouveau, l'actualité du droit français des médias est marquée par une grande instabilité législative, conséquence de la volonté, assez vaine, d'adapter, jusque dans les détails, ce droit à l'évolution des techniques. Loi et jurisprudence se répondent, mais pas toujours de façon concordante. A ces éléments d'incertitude sinon de désordre, s'ajoute l'influence du droit européen et notamment de la CEDH. Tout cela est cause de complexité et d'imprévisibilité contraires aux qualités qui devraient être celles du droit.