

Vergaderjaar 2009–2010

**31 876**

## **Wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPSBELEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 3 november 2009

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Inleidend**

De leden van de **CDA**-fractie lazen met belangstelling het verhandelde rond wetsvoorstel 31 876. Zij stellen met genoeg vast dat de hierin vervatte implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten van 18 december 2007 waarschijnlijk tijdig plaats kan vinden. Veel van wat dit wetsvoorstel bevat is een één op één vertaling van die richtlijn waardoor dit wetsvoorstel betrekkelijk beleidsarm is. Ten aanzien van het meerdere en het overige dat in het wetsvoorstel wordt aangetroffen staan de leden van de CDA-fractie niet onwelwillend, al hebben zij nog wel een aantal vragen. De beantwoording van die vragen zal naar zij vertrouwen nog wat meer licht werpen op enkele punten uit dit wetsvoorstel.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel. Enerzijds is er een beperkte verbetering en verruiming anderzijds wordt dit wetsontwerp ingehaald door technologische ontwikkelingen, gaat het deels verder dan de Europese richtlijn en is het een zeer ruime interpretatie van de Grondwet.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

De fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsontwerp. Zij achten het inderdaad een goede zaak, dat een richtlijn uit de vorige eeuw wordt aangepast, rekening houdend met hedendaagse technologische ontwikkelingen. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Dölle (CDA), voorzitter, Tan (PvdA), vice-voorzitter, Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Linthorst (PvdA), Biermans (VVD), Essers (CDA), Schouw (D66), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Goyert (CDA), De Boer (CU), Asscher (VVD), Hillen (CDA), Laurier (GL), Hermans (VVD), Ten Horn (SP), Hamel (PvdA), Leunissen (CDA), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Vliegenthart (SP), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

## 2. Algemene opmerkingen

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat het onderscheid tussen lineaire en non-lineaire diensten vervaagt door de technologische ontwikkelingen. Ziet de regering niet dat de wetsvoorstel reeds verouderd is voordat het is ingevoerd?

Is de regering voorts met de leden van de VVD-fractie van mening dat het tijd wordt om de Mediawet, die nu voor de derde maal in 12 maanden aangepast wordt, opnieuw te bezien en geheel open te breken? Wil zij haar antwoord toelichten? Waarom is gekozen voor een drieluik in plaats van één volledige modernisering van de Mediawet?

Is het niet zo, zo vragen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** dat door de technologische ontwikkelingen het in de richtlijn genoemde onderscheid tussen lineaire en non-lineaire diensten meer en meer zal vervagen en zou dat er niet toe moeten leiden, dat het lichtere regime voor diensten op aanvraag niet meer gelijk zou moeten zijn met dat van lineaire diensten? Dat is immers mogelijk, omdat het wel mogelijk is de regels uit de richtlijn strenger te implementeren.

## 3. Grondwettelijke aspecten

Een hoofdpunt uit het debat, zoals tot nu toe gevoerd, is de vraag onder welk grondwettelijk regime het object van de richtlijn, audiovisuele mediadiensten lineair dan wel op aanvraag vallen, zeker nu het onderscheid televisie internet op dit punt vrijwel is weggevallen. De leden van de **CDA**-fractie stellen vast dat de regering waar het gaat om audiovisuele mediadiensten op aanvraag kiest voor art. 7 lid 2 Grondwet (radio en tv) en niet voor art. 7 lid 3 Grondwet. Zulks op grond van een historisch-functionele interpretatie van betrokken bepalingen. Hierbij neem de regering ook zoals zij zegt «een snippertje» afstand van de aanbeveling van de commissie-Franken met als argument dat tv en internet zo naar elkaar zijn gegroeid.

Deze leden begrijpen de regering zo dat deze uit het zwijgen van de grondwetgever van 1983 op dit punt en de slotzin van art. 7 lid 3 Grondwet en de functie, de aard en de kenmerken van bedoelde audiovisuele diensten afleidt, dat die audiovisuele diensten ten aanzien waarvan een redactionele verantwoordelijkheid bestaat, gericht zijn op informatie amusement of vorming die massamediaal zijn en die gekwalificeerd worden als economische dienst, «vallen» onder art. 7 lid 2 Grondwet. De minister noemde in de Tweede Kamer (3 juni 2009 91–7182) deze uitleg «consistent» en voldoende aan hetgeen we met deze wet beogen.

Deze leden van de CDA-fractie hebben op dit punt nog wel twee vragen. Is de regering van opvatting dat hetgeen een wet beoogt te bereiken de uitleg van grondwetsbepalingen die (mede) op die wet zien mee dient te sturen? Dat zou zeer opmerkelijk zijn.

Is het element van schaarste dat de ratio vormde achter het verlofstelsel als bedoeld in art. 7 lid 2 Grondwet ook zó aanwezig in de wereld van de nieuwe media en hier in het bijzonder bij de hier aan de orde zijnde audiovisuele mediadiensten? Heeft de opvatting dat clausuleringen van grondrechten zoals hier de uitingsvrijheid zo beperkt mogelijk («proportioneel en subsidiair») dienen te zijn bij de afweging tussen subsumptie onder art. 7 lid 2 of lid 3 een rol gespeeld en zo ja, welke? De leden van de CDA-fractie stellen hier een toegespitste redenering op de «keuze voor art. 7 lid 2 Grondwet» op prijs.

De regering stelt dat audiovisuele mediadiensten op aanvraag door hun bereik en impact vergelijkbaar worden met lineaire audiovisuele mediadiensten. Op deze manier rekt de regering de interpretatie van de Grondwet artikel 7 op, aldus de leden van de **VVD**-fractie. Naar hun mening kan niet zonder meer worden volgehouden dat televisiediensten op aanvraag niet wezenlijk verschillen van traditionele omroepdiensten. Kan de regering nog eens wat dieper ingaan op de vraag of non-lineaire mediadiensten onder artikel 7 lid 2 kunnen worden gebracht en tevens waarom zij dat wil? Aangezien de regering aangeeft dat zij zich bewust is van de vragen van constitutionele aard, kan zij wellicht aangeven of zij bereid en van plan is met een voorstel te komen de Grondwet op dit punt aan te passen. Waarom stelt de regering nu voor de Grondwet een ruime interpretatie te geven en een wetswijziging te propageren die volgens velen in strijd is met de Grondwet in plaats van de gebruikelijke enge interpretatie van de Grondwet te hanteren en te komen met een aanpassing van die Grondwet? Met andere woorden waarom stelt de Minister zijn eigen Mediawet boven de Grondwet? Zou het constitutioneel niet juist zijn om de wet aan te passen aan de Grondwet en niet andersom?

#### **4. Definities richtlijn**

In de 16e overweging van de considerans van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten komt de uitdrukking voor dat onder massamedia moeten worden begrepen die audiovisuele diensten die «een duidelijk impact kunnen hebben op een significant deel van het publiek». De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering ook zelf opvattingen heeft in welke situatie aan deze eisen is voldaan in de Nederlandse situatie. Anders gezegd welke audiovisuele mediadiensten kwalificeren als massamedia? Of wordt dit oordeel geheel overgelaten aan het Commissariaat van de Media?

#### **5. Flitsenregeling**

In art. 5.4 van het wetsvoorstel is via amendering de verplichting opgenomen dat aanbieders van omroepdiensten die exclusieve rechten hebben verworven ten aanzien van evenementen van groot belang op verzoek van omroepdiensten in de Europese gemeenschap «flitsen moeten afstaan». Dat wordt in een bepaald geval toegespitst en wel ten aanzien van sportwedstrijden. Indien «de *wedstrijd bepalende sportmomenten*» van het evenement samen langer duren dan 90 seconden mogen de korte uitzendingen bij *uitzondering* 180 seconden duren zo lazen de leden van de **CDA**-fractie. Betekent dit dat voor alle andere evenementen van groot belang bijv. sport buiten wedstrijdverband (de Vierdaagse bijvoorbeeld) of andere dan sportevenementen altijd het 90 seconden plafond geldt? Hoewel de leden van de CDA-fractie de toelichting op het amendement lazen evenals de brief van de minister met betrekking tot dit amendement blijven zij toch verontrust door de onzekerheid die geschapen wordt door betrekkelijk open termen als bijv. «uitzonderlijk» en «wedstrijdbepalend». Zijn in cruciale voetbalwedstrijden doelpunten momenten als een gemiste strafschop, een rode kaart., een heftig acterende trainer, een zware kwetsuur enz. wedstrijd-bepalend? Deze kwestie is alleen daarom al van gewicht, omdat daardoor wordt bepaald of de duur van de spelbepalende momenten de 1½ minuut overstijgt.

Wat is voorts te verstaan in dit verband onder de passus «bij uitzondering»? Een spectaculaire bergetappe in de Tour de France, een titelgevecht zwaargewicht boksen, een laatste wedstrijd van een beroemde speler, enz.? Zou de regering hier toch nog een nadere uitleg willen beproeven? Deze leden van de CDA-fractie zijn overigens van opvatting dat deze drie-minuten regeling de exclusiviteit van de uitzendrechten zoals verworven

en betaald door bijvoorbeeld de publieke omroep of door een commerciële omroep de facto niet onbetekenend kunnen uithollen. Ziet de regering dit gevaar ook zo?

## 6. Reclameregels

Het is de minister bekend dat de Eerste Kamer in het algemeen en de VVD in het bijzonder tegen een zogenaamde «kop» op EU wetgeving is. De leden van de **VVD**-fractie constateren dat zulks hier toch het geval is met het verbod op alcoholreclame tussen 6.00 en 21.00 uur, ook voor de in Luxemburg gevestigde zenders. Is hierover op «vrijwillige» basis overeenstemming bereikt?

De leden van de **SP**-fractie lezen in de preambule dat de Europese regels onder meer de verlichting van het reclameregime beogen. Ze zijn teleurgesteld dat de regering mee gaat in deze trend om de reclameregels te versoepelen en geen gebruik maakt van de haar geboden ruimte om, zeker in programma's die zich speciaal richten op minderjarigen, en daar waar het gaat om reclame voor producten die de gezondheid ernstig (kunnen) aantasten, juist strengere regels te maken.

Kan de regering de leden van de SP-fractie meedelen of alle andere lidstaten ook slechts de minimumregels hanteren voor reclameboodschappen. Zijn er voorbeelden van landen, die veel strengere regels stellen, met name op het gebied van reclame voor alcohol, tabak en ongezond voedsel en rondom kinderprogramma's? Zo ja, welke?

De regering heeft op slechts één punt gebruik gemaakt van haar mogelijkheid om strengere regels te maken dan die van de richtlijn, namelijk daar waar het de uitzendtijden voor alcoholreclame betreft. De leden van de SP-fractie appreciëren dat, maar betreuren het dat niet is gekozen voor een totaal verbod in plaats van een verbod tussen 06.00 en 21.00 uur op de televisie. Dit verbod heeft immers geen effect op de (juist door jongeren) steeds meer bezochte audiovisuele diensten op aanvraag. In dat verband hebben de leden van de SP-fractie nog de volgende vragen:

Hoofdstuk 2 ter, artikel 3 nonies van de richtlijn formuleert voor de aanbieders van audiovisuele diensten op aanvraag die onder het bereik van de richtlijn zijn gebracht de opdracht om ervoor te zorgen dat jongeren normaliter geen toegang hebben tot beeldmateriaal, dat hun lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling ernstig zou kunnen aantasten. De leden van de SP-fractie vragen of de uitgebreide internetsites van drankenfabrikanten (zoals [www.heineken.nl](http://www.heineken.nl) en [www.bacardi.nl](http://www.bacardi.nl)) onder het bereik van de richtlijn vallen. Zo ja, op welke manier wordt de in dit artikel geformuleerde opdracht op deze sites gerealiseerd? Zo nee, vallen deze websites dan onder de noemer «audiovisuele commerciële communicatie», waarover in hoofdstuk 2 bis, artikel 3 sexies lid c iii wordt gesteld dat zij niet mag aansporen tot gedrag dat schadelijk is voor de gezondheid. Ook in dat geval is de vraag of volgens de regering de in dit artikel geformuleerde opdracht op deze sites ook wordt waargemaakt.

Indien ook dat laatste niet het geval is, dan vragen de leden van de SP-fractie of de regering plannen heeft om deze ongeremde alcoholreclame, die in de praktijk vrij toegankelijk blijkt voor minderjarigen, te verbieden of aan banden te leggen.

De regering kiest voor een gelijk speelveld voor alle Nederlandse zenders, ook voor die die niet onder de bevoegdheid van de Nederlandse staat vallen. Daarom kiest de regering slechts bij uitzondering voor een nationale regeling die strenger is dan de Richtlijn voorschrijft. De vraag van de

leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** is, of er geen omgekeerde redenering mogelijk is: overleg met die andere lidstaat, om gezamenlijk de richtlijn op gewenste punten, met name van reclame, strenger te implementeren dan de richtlijn aangeeft. Is dit overwogen en zo nee, waarom niet?

In dit verband vragen deze leden of de regering inderdaad de Luxemburgse regering heeft gevraagd om uit het oogpunt van algemeen belang de in Nederland geldende beperkingen in het reclame-aanbod ook te laten gelden voor uit Luxemburg zendende Nederlandstalige omroepen? Deze leden hebben al eerder aandacht gevraagd voor de tijden waarop reclame voor alcohol niet is toegestaan, dit ter bescherming van kinderen. Ook nu wordt dit verbod gehandhaafd tot 21.00 uur. Zij betreuen dat en verzoeken nogmaals de regering om te overwegen dit verbod tot een later tijdstip uit te breiden. De reden daarvoor is met name, dat grote sportevenementen en met name voetbalwedstrijden, royaal tot na 21.00 uur plaatsvinden. En de minister weet ook, dat door veel kinderen daar naar gekeken wordt. Wat is er dan op tegen, het tijdstip van 21.00 uur uit te breiden tot pakweg 22.30 uur?

De minister was bij de behandeling van deze wet in de Tweede Kamer helder in zijn standpunt dat hij geen behoefte heeft aan beperking van het reclame-aanbod «in wat voor zin dan ook». Handhaaft de regering deze uitspraak, bijv. inzake leenreclames, nog steeds, ook na het DSB-debacle?

## **7. Land-van-oorsprong-beginsel**

Punt 7 van de overwegingen bij de Europese richtlijn stelt dat het «land van oorsprongbeginsel» zijn nut heeft bewezen, zo lezen de leden van de **SP**-fractie. Deelt de regering deze mening en kan zij uiteenzetten waaruit dat nut voor Nederland heeft bestaan, toegespitst op de vanuit Luxemburg opererende RTL-zenders? Is het juist dat Nederland de minimumnormen invoert omdat RTL vanuit Luxemburg uitzendt en er bij het introduceren van strengere Nederlandse regels een ongelijk speelveld zou ontstaan voor commerciële stations die vanuit Nederland opereren. Is de regering het met deze leden eens dat dit het gevolg is van het «land van oorsprongbeginsel», waardoor de Nederlandse wetgever beperkt werd en wordt in de mogelijkheid om strengere regels te stellen?

Concluderen de leden van de SP-fractie uit artikel 2, lid 3b van de richtlijn terecht dat RTL niet onder de Luxemburgse, maar onder de Nederlandse jurisdictie behoort te vallen? Als dat inderdaad zo is, concluderen zij dan ook terecht dat er straks wel sprake zal zijn van een gelijk speelveld voor alle op de Nederlandse consument gerichte commerciële omroepen zonder dat Nederland wordt gedwongen om (ter wille van het gelijke speelveld) rekening te houden met de minimale Luxemburgse regels? Zo niet, kan de regering uitleggen hoe dit artikel dan moet worden geïnterpreteerd?

Indien de bovengenoemde interpretatie van de leden van de SP-fractie onjuist is, had de nu voorliggende en geactualiseerde richtlijn dan geen einde behoren te maken aan de wantoestand, dat het «land van oorsprongbeginsel» door commerciële tv-zenders kan worden misbruikt om nationale regels te ontduiken? Wat heeft de regering ondernomen om deze nieuwe richtlijn zo aangepast te krijgen dat het principe van het gelijke speelveld niet meer gefrustreerd wordt door het «land van oorsprongbeginsel»? Is de regering van plan om daar in de naaste toekomst (weer) voor te gaan ijveren?

## 8. Overig

Bevordert de implementatie van de richtlijn het nemen van verdere initiatieven door de regering om het recht op weerwoord bedoeld in de richtlijn *Televisie zonder grenzen* en in de onderhevige richtlijn nader uit te lijnen in de Nederlandse rechtsorde, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

In zijn brief d.d. 14 september 2009 aan de Tweede Kamer over de stand van zaken rond de gedragscode media gaf de minister een overzicht van de stand van zaken en sprak op verschillende onderdelen zijn waardering uit. Kan de minister aangeven wanneer de evaluaties van de gedragscodes van de commerciële en de publieke omroepen plaats zullen vinden, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie? Wat is de stand van zaken rond deze praktijk van zelfregulering bij de schrijvende pers? Kan de minister vooruitlopend op de evaluaties bij de media en bij de schrijvende pers een overzicht geven van de ingediende klachten, de wijze van afhandeling en het uiteindelijk resultaat? Wat is naar de mening van de minister het risico van verdergaande druk op de positie van de dagbladsector kunnen zijn voor de kwaliteit van de verslaglegging, inclusief de gevolgen voor de toonzetting en inhoud van het publieke debat?

Wat moet verstaan worden onder «het karakter van televisie», waarover gesproken wordt in stuk 31 876, nr. 7, pag. 5, zo vragen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**.

Een aparte vraag van deze leden betreft de behandeling van gokuitzendingen op internet. Zijn die te beschouwen als niet-lineaire audiovisuele diensten en kunnen die vallen onder het regiem van de Kijkwijzer? En hoe staat het overigens met de voorbereidingen voor het toezicht op de handhaving van de Kijkwijzer bij diensten op aanvraag als straks deze wet is aangenomen? Is het Commissariaat voor de Media daar klaar voor?

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,  
Dölle

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,  
Warmolt de Boer