

Vergaderjaar 2019–2020

35 361

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de implementatie van Richtlijn 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 augustus 2020

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de implementatie van Richtlijn 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie. Hieronder volgt beantwoording van de gestelde vragen.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks constateren dat de regering heeft gekozen voor een minimumimplementatie van de richtlijn. Het belangrijkste argument daarvoor was het tijdsaspect, zo begrijpen deze leden. Zij vragen of de regering kan aangeven of, en zo ja welke, van de negen «kan-bepalingen» zij voornemens is alsnog te implementeren, en op welke wijze.

Van de negen kan-bepalingen uit de herzieningsrichtlijn, zijn er vier van algemene aard. Artikel 4, eerste lid, betreft de mogelijkheid voor lidstaten om aan aanbieders van mediadiensten meer gedetailleerde of strengere eisen te stellen op door de richtlijn gecoördineerde gebieden. Hetzelfde stelt artikel 28ter, zesde lid, ten aanzien van videoplatformdiensten. De regering heeft ervoor gekozen met dit wetsvoorstel geen meer gedetailleerde of strengere bepalingen te introduceren. Het is vast regeringsbeleid om bij implementatie geen andere materiële normen te stellen dan in het kader van de implementatie noodzakelijk. De artikelen 9, vijfde lid, en 28ter, tiende lid, betreffen de mogelijkheid om zelfregulering te stimuleren door middel van Uniegedragscodes. Dergelijke gedragscodes op EU-niveau doen geen afbreuk aan nationale gedragscodes, en zullen eerst door de sector moeten worden vastgesteld alvorens implementatie van deze bepalingen aan de orde kan zijn.

De overige vijf kan-bepalingen uit de herzieningsrichtlijn zijn ieder afzonderlijk beoordeeld bij het opstellen van onderhavig wetsvoorstel. De beoordelingen worden hierna kort weergegeven. Artikel 5, tweede lid, biedt de mogelijkheid regels te stellen omtrent het verplicht verstrekken van informatie over de eigendomsstructuur van de aanbieder van een mediadienst. Op dit moment ontvangt het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) reeds de benodigde informatie over de eigendomsstructuur van een commerciële media-instelling wanneer toestemming wordt gevraagd voor het verzorgen van een commerciële mediadienst. Dit gebeurt aan de hand van een recent uittreksel uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, een omschrijving van de organisatorische en juridische structuur van de aanvrager, en een overzicht van de bestuurders en eventuele aandeelhouders. De regering ziet op dit moment geen aanleiding nadere inlichtingen verplicht te stellen om de eigendomsstructuur van media-instellingen inzichtelijker te maken.

Artikel 10, vierde lid, betreft de mogelijkheid een verbod in te stellen op sponsoring van kinderprogramma's. Op basis van de huidige Mediawet 2008 geldt voor publieke mediadiensten reeds een verbod op sponsoring van kinderprogramma's. De regering heeft overwogen dit verbod uit te breiden naar commerciële mediadiensten, maar heeft hier niet voor gekozen omdat aanbieders van commerciële mediadiensten vaak gebruik maken van sponsorinkomsten voor de financiering van kinderprogramma's. Een verbod op sponsoring van kinderprogramma's zou daardoor negatieve gevolgen kunnen hebben voor het aanbod.

Artikel 7bis maakt het mogelijk maatregelen te treffen om passende aandacht te waarborgen voor audiovisuele mediadiensten van algemeen belang. De regering is voornemens nader onderzoek te doen naar de technische en juridische mogelijkheden om de apps van de NPO passende aandacht te laten geven.

Artikel 13, tweede lid, en artikel 13, zesde lid, houden in dat aanbieders van mediadiensten die zijn gevestigd in een andere lidstaat maar hun diensten (deels) richten op publiek in Nederland, verplicht kunnen worden tot een financiële bijdrage aan de totstandbrenging van Europese producties. Deze artikelliden vallen buiten de implementatie van de herzieningsrichtlijn. Deze opties staan immers alleen open voor lidstaten die ook een financiële bijdrage verlangen van aanbieders van mediadiensten gevestigd binnen die lidstaat. Nederland kent een dergelijke verplichting op dit moment niet. Een separaat wetsvoorstel dat ziet op een investeringsverplichting voor in Nederland gevestigde diensten en voor elders in de Europese Unie gevestigde diensten die zich (deels) op publiek in Nederland richten, is inmiddels aan de Raad van State aangeboden voor advisering.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen de regering voorts uiteen te zetten welke instrumenten de Stichting Reclame Code (SRC) ten dienste staan voor handhaving van de materiële normen zoals neergelegd in onder meer de Nederlandse Reclame Code (NRC). In hoeverre zijn deze instrumenten handhaafbaar, zo vragen zij. Ook vragen zij of hiermee voldaan is aan hetgeen de richtlijn vereist, mede in het licht van het feit dat er mogelijk sprake zal zijn van buitenlandse aanbieders, die wellicht minder geneigd zullen zijn tot naleving van de NRC en de door de Reclame Code Commissie of het College van Beroep gedane aanbevelingen of adviezen dan Nederlandse aanbieders. Welke middelen staan ten dienste als sprake zal zijn van verminderde naleving door buitenlandse aanbieders, zo vragen deze leden.

Een ieder die van mening is dat een reclame-uiting niet voldoet aan de regels kan een klacht indienen bij de SRC, die een laagdrempelige klachtenprocedure kent. De onafhankelijke Reclame Code Commissie (RCC) toetst vervolgens aan de hand van de NRC of een uiting conform de regels is. Indien sprake is van een overtreding, doet de RCC een openbare aanbeveling. Als een betrokken partij het niet eens is met de uitspraak van de RCC, kan zij beroep instellen bij het College van Beroep (CvB). De RCC en de CvB zijn gezaghebbend binnen de reclamesector, wat onder meer blijkt uit het grote aandeel adverteerders dat jaarlijks de aanbevelingen van de RCC en het CvB opvolgt – tussen de 96 en 97%. Alle uitspraken worden in het kader van transparantie gepubliceerd in een openbare, online database die toegankelijk is via de website van de SRC. In het geval van een herhaalde of ernstige overtreding kan de RCC een uitspraak daarnaast verspreiden als «Alert», wat betekent dat deze via een persbericht bij een groot publiek onder de aandacht wordt gebracht. De SRC kan een adverteerder tevens als «non-compliant» aanmerken op de website. Het publiceren van de namen van «non-compliant» adverteerders heeft een waarschuwende werking richting het publiek, waardoor kan worden voorkomen dat meer consumenten gedupeerd worden. Daarnaast heeft het naar adverteerders toe een preventieve functie. Zij zijn immers niet gebaat bij een «non-compliant» vermelding die kan leiden tot het verlies van consumentenvertrouwen in hun reclame-uitingen. Ook kunnen andere wettelijke toezichthouders kennis nemen van de «non-compliant» aanmerking en zo nodig eigen maatregelen treffen. De regering is van mening dat met bovengenoemde instrumenten wordt voldaan aan hetgeen de richtlijn vereist. Overigens leidt de implementatie van de richtlijn volgens de regering niet zonder meer tot méér buitenlandse aanbieders van reclame. De regering vreest dan ook niet voor een vermindering van de naleving van de NRC ten opzichte van de huidige situatie. Indien in de toekomst mocht blijken dat het opvolgingspercentage daalt of dat om andere redenen de genoemde instrumenten niet langer voldoen, kan het zelfreguleringssysteem worden heroverwogen.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks constateren dat op grond van de onderhavige implementatie een groot aantal nieuwe taken bij het Commissariaat wordt belegd. Deze leden wensen te vernemen of bij het Commissariaat op dit moment voldoende kennis en capaciteit aanwezig zijn voor deze uitbreiding van werkzaamheden en zo nee, wat de regering voornemens is op dit vlak te doen.

De consequenties van de nieuwe taken van het Commissariaat op grond van de implementatie van de herzieningsrichtlijn zijn nog niet volledig bekend. Dit heeft te maken met andere lopende trajecten, onder andere het wetsvoorstel ter uitwerking van de visiebrief en de herijking van de governance van het Commissariaat¹, die eveneens van invloed zijn op het takenpakket van het Commissariaat. De regering heeft daarom gekozen voor een integrale aanpak, om te beoordelen of een herijking van de taken van het Commissariaat nodig is en in hoeverre dit vraagt om organisatorische aanpassingen. Om deze opgave adequaat vorm te kunnen geven, is een goede taak- en omgevingsanalyse vereist. Het Commissariaat heeft deze actie opgepakt en is momenteel bezig met een traject om, in afstemming met alle relevante stakeholders, te komen tot een toezichtstrategie voor de langere termijn (2020–2025). Een omgevingsanalyse zal daar onderdeel van uitmaken. De resultaten hiervan zal de regering gebruiken bij de beoordeling of een herijking van het takenpakket nodig is en welke middelen of maatregelen nodig zijn om deze taken adequaat uit te voeren.

¹ Kamerstukken II 32 827 nr. 196

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties vragen wat de reden is dat de regering in artikel 4.1 lid 3 van het wetsvoorstel bepalingen heeft opgenomen die keuzevrijheid introduceren voor classificatiesystemen voor media-aanbieders. Waarom maakt Nederland een uitzondering op het land van oorsprongbeginsel, zo vragen zij. Deze leden geven aan dat uit de uitvoeringstoets van het Commissariaat blijkt dat het toetsen van de alternatieve systemen hooguit marginaal kan zijn, en vragen hoe de regering de uitvoeringstoets van het Commissariaat beoordeelt. Verder vragen zij of de regering de analyse van het NICAM deelt, dat voorgesteld artikel 4.1 lid 3 de bescherming van kinderen zal verslechteren omdat de Kijkwijzer niet meer gebruikt hoeft te worden en er een wildgroei zal ontstaan van pictogrammen in andere lidstaten. Zo ja, vragen deze leden wat de regering gaat doen om de bescherming op hetzelfde niveau te houden. Zij vragen of de regering bereid is om lid 3 van het voorgestelde artikel 4.1 te laten vervallen en zo nee, waarom niet. Zij vragen of de regering de mening van het NICAM deelt dat het mogelijk is dat lidstaten kritiek zullen hebben op de Nederlandse wijze van implementatie van de richtlijn op dit punt, en zo nee waarom niet. Deze leden vragen of het niet beter was geweest om in het voorgestelde derde lid criteria op te nemen waaraan de vergelijking door de aanbieder moet voldoen. Indien de regering het daarmee eens is, vragen zij hoe de regering deze criteria zal opnemen. Indien de regering het daar niet mee eens is, vragen zij wat daarvoor de redenen zijn.

De regering heeft een uitzondering gemaakt op de verplichte aansluiting bij het NICAM (waarvan Kijkwijzer een instrument is) voor in Nederland gevestigde aanbieders, voor zover hun mediadiensten zich richten op een andere lidstaat. Deze uitzondering is bedoeld om het voor dergelijke aanbieders mogelijk te maken zich aan te sluiten bij het systeem dat in die lidstaat gebruikelijk is. Zo maken zij gebruik van een systeem dat voor de mediagebruiker in die lidstaat bekend is. Hiermee wordt een wildgroei aan pictogrammen juist voorkomen. De classificatie van het NICAM is immers niet een binnen de gehele Europese Unie herkenbare classificatie. Ook kunnen aanbieders door deze uitzondering de in de betreffende lidstaat geldende normen met betrekking tot de bescherming van minderjarigen naleven. Het door Nederland vereiste beschermingsniveau blijft daarbij altijd het minimale niveau van bescherming. Wil een aanbieder zich aansluiten bij een ander systeem, dan zal hij moeten aantonen dat het beschermingsniveau van dat systeem ten minste gelijk is aan dat van het NICAM.

Het Commissariaat heeft in zijn uitvoeringstoets aangegeven dat de alternatieve systemen hooguit marginaal getoetst kunnen worden. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting op dit punt verduidelijkt. Daarnaast vindt er regelmatig overleg plaats met het Commissariaat en het NICAM. De regering vertrouwt erop dat het Commissariaat hiermee voldoende handvatten heeft om alternatieve systemen adequaat te kunnen toetsen. Uitgangspunt daarbij blijft dat het aan de aanbieder die gebruik wenst te maken van de uitzondering is om aan te tonen dat het beschermingsniveau ten minste gelijk is aan dat van het NICAM.

De regering deelt de analyse van het NICAM ten aanzien van de bescherming van minderjarigen niet, en is dan ook niet bereid het derde lid van het voorgestelde artikel 4.1 te laten vervallen. De bescherming van minderjarigen in andere lidstaten kan juist worden verbeterd wanneer de aanbieder van een mediadienst ervoor kan kiezen aan te sluiten bij het gebruikelijke systeem in de lidstaat waarop de dienst zich richt. Nu verleent het NICAM vaak een vrijstelling voor het gebruik van de waarschuwingspictogrammen aan mediadiensten die zich richten op andere lidstaten. Voor het betreffende media-aanbod wordt dan

uitsluitend een leeftijdsclassificatie gegeven. Door het mogelijk te maken dat aanbieders van mediadiensten zich aansluiten bij een systeem dat in de lidstaat van ontvangst bekend is, kunnen de pictogrammen die bekend zijn in de betreffende lidstaat worden gebruikt. De regering heeft geen signalen ontvangen van andere lidstaten met betrekking tot de voorgenomen implementatie.

De regering heeft er niet voor gekozen criteria op te nemen in het wetsvoorstel waaraan de vergelijking door de aanbieder moet voldoen. De Mediawet 2008 bevat criteria waaraan het NICAM moet voldoen. Het Commissariaat kan deze criteria betrekken bij de beoordeling van het door een aanbieder gekozen systeem.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen waarom de regering geen concrete doelen heeft opgenomen voor toegangsdiensten zoals audiodescriptie of inzet van een tolk Nederlandse Gebarentaal. Ook vragen zij of de regering bereid is om afspraken te maken met de belangenorganisaties en kennisorganisaties van mensen met een beperking over de kwaliteit en minimumpercentages voor alle toegangsdiensten, en zo nee waarom niet.

Met de voorgestelde implementatie van artikel 7, eerste lid, van de herzieningsrichtlijn wordt volgens de regering in voldoende sturende mate gerealiseerd dat media-instellingen hun media-aanbod in toenemende mate toegankelijk maken voor mensen met een auditieve of visuele beperking. Media-instellingen worden verplicht om aan het Commissariaat te rapporteren over de manier waarop hun media-aanbod *in toenemende mate* toegankelijk wordt gemaakt. Dit maakt effectief toezicht door het Commissariaat mogelijk. De regering meent dat de rechten van mensen met een auditieve of visuele beperking met onderhavig wetsvoorstel voldoende zijn geborgd. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om aanvullende bepalingen betreffende toegankelijkheid in het wetsvoorstel op te nemen, omdat het wetsvoorstel uitsluitend de omzetting van de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn betreft. De regering gaat, zoals toegezegd tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, structureel ten minste twee keer per jaar in overleg met belangen- en kennisorganisaties voor mensen met een auditieve of visuele beperking. Tijdens deze overleggen zal de regering met (vertegenwoordigers van) de doelgroep spreken over hun wensen met betrekking tot de kwantiteit en kwaliteit van de toegankelijkheidsdiensten.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering tegenover de door deze wetswijziging toenemende invloed van de EU op nationale media (de publieke omroep en audiovisuele mediadiensten) staat.

Van toenemende invloed van de EU op nationale media is volgens de regering geen sprake. Binnen de EU zijn minimale normen vastgesteld ter waarborging van meerdere rechten en belangen, zoals culturele verscheidenheid, het recht op informatie, mediapluralisme, de bescherming van minderjarigen en de consument en mediageletterdheid. Deze normen zijn vastgesteld in het kader van het vrij verkeer van diensten tussen de lidstaten. De herzieningsrichtlijn voorziet in de modernisering van bestaande regelgeving, die de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van organisatie en financiering van nationale media onverlet laat.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie of de regering hun zorg kan wegnemen dat met deze wetswijziging de eenzijdige aandacht bij de publieke omroep en keuze in programmering bij audiovisuele mediadiensten voor EU-gerelateerde onderwerpen, voor genderneutraliteit,

identiteitspolitiek, de rassenwaan, de diversiteitspolitiek, de multiculturele samenleving waaronder de massa-immigratie, en voor het klimaatbeleid nog verder zal toenemen. Zij vragen of de regering kan uitleggen waarom de zorg dat met deze wetswijziging de Europese Commissie mede bepaalt wat de Nederlandse samenleving wel of niet mag zien, niet aan de orde is. Tot slot vragen deze leden of de regering kan aangeven waarom met deze wetswijziging de objectieve, onafhankelijke en kritische onderzoeksjournalistiek niet onder druk komt te staan.

De herzieningsrichtlijn ziet niet op de inhoud van het media-aanbod van publieke of commerciële aanbieders van mediadiensten. Ook onderhavig wetsvoorstel ter implementatie van de herzieningsrichtlijn ziet daar niet op. Evenmin heeft de Europese Commissie middels de herzieningsrichtlijn invloed op de inhoud van het media-aanbod van publieke en commerciële aanbieders van mediadiensten. De herzieningsrichtlijn ziet niet op onderzoeksjournalistiek, zodat van druk hierop door onderhavig wetsvoorstel geen sprake is.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob