

Vergaderjaar 2024–2025

36 651

Geweldsincidenten in Amsterdam

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2024

Tijdens het debat over de geweldsincidenten in Amsterdam van 13 november jl. dienden de leden Van der Plas (BBB), Van Zanten (BBB) en Yeşilgöz-Zegerius (VVD) een motie in waarin de regering verzocht werd contact op te nemen met het Commissariaat voor de Media en deze toezichthouder te verzoeken actief te gaan handhaven op de registratieplicht voor socialmedia-accounts met meer dan 500.000 volgers en op de naleving van de Mediawet.¹ Deze motie is op dinsdag 19 november aangenomen. Met deze brief doe ik deze motie gestand.

Zoals de Minister-President al in zijn appreciatie tijdens het debat van 13 november heeft aangegeven, is het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) een onafhankelijk toezichthouder. Het Commissariaat beslist zelf over een toezicht- en handhavingsbeleid. Ik kan dan ook niet een verzoek doen om op specifieke aspecten te handhaven. Wel heb ik, gelet op de motie, contact gezocht met het Commissariaat en kan ik in algemene zin iets zeggen over de handhavingspraktijk. Vanzelfsprekend ben ik voortdurend en op alle niveaus met het Commissariaat in contact, ook over het online toezicht dat het Commissariaat sinds enige tijd houdt.

In deze brief zal ik, gelet op de context van het debat waar deze motie is ingediend, ook enkele woorden wijden aan het bestrijden van antisemitisme en andere vormen van racisme en discriminatie in het kader van de Mediawet 2008 (hierna: Mediawet).

Antisemitisme, discriminatie en racisme in de context van media

In onze samenleving is geen plaats voor antisemitisme, discriminatie of racisme. Om antisemitisme effectief aan te kunnen pakken, heeft het

¹ Kamerstukken II 2024–2025, 36 651, nr. 13.

kabinet de Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024–2030 vastgesteld.² Er is nooit een vergoelijking of relativering mogelijk als het gaat om antisemitisme. Ook in de media is hiervoor geen ruimte.

Vrijheid van meningsuiting en persvrijheid zijn kernwaarden binnen het mediabeleid. De drempel om van overheidswege een kanaal te verbieden of een account te sluiten ligt zeer hoog, vanwege het censuurverbod. Vrijheid van meningsuiting geldt ook voor afzenders met wie je het hartgrondig oneens bent. Het verbieden van complete kanalen of accounts verenigt zich slecht met een vrije, democratische samenleving.

Door deze vrijheid te koesteren, kennen we in Nederland een pluriform, open debat. Dat debat is soms moeilijk en wordt hard gevoerd. Ook de vrijheid van meningsuiting kent echter grenzen; die grenzen gelden voor alle deelnemers aan een debat op gelijke voet. Vanzelfsprekend mag geen van de deelnemers in het debat de wettelijke grenzen van de vrijheid van meningsuiting overschrijden.

Indien er strafbare uitingen worden gedaan via de media, dan kan men daarvan aangifte doen bij de politie. Het Openbaar Ministerie (OM) kan besluiten vervolging in te stellen. Het is aan de officier van justitie en uiteindelijk de rechter om vast te stellen of sprake is van strafbare feiten. Deze toets vindt dus achteraf plaats.

De Mediawet en socialmedia-accounts

De Mediawet maakt formeel geen onderscheid tussen socialmedia-accounts die video's uploaden en streamingsdiensten. Deze diensten kunnen beide classificeren als «commerciële mediadienst op aanvraag» (cmoa), indien zij voldoen aan de eisen uit de Mediawet. Vanzelfsprekend verschilt de schaal van dergelijke diensten en is ook de verspreidingswijze anders. Met de implementatie van de herziene Europese richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMSD) vallen ook video-uploaders met audiovisueel media-aanbod op videoplatformdiensten als cmoa onder de reikwijdte van de Mediawet.

Door middel van een beslisboom van het Commissariaat kunnen uploaders achterhalen of zij onder actief toezicht van het Commissariaat vallen.³ Alle vragen uit deze beslisboom moeten daarvoor bevestigend beantwoord worden. Als dat het geval is, moeten de video-uploaders zich bij het Commissariaat melden. Naast het aantal volgers (momenteel 500.000), is ook een vereiste dat er een economisch verdienmodel achter de dienst zit.⁴ Op deze manier geeft het Commissariaat zijn toezichts-praktijk vorm. Ten onrechte niet aanmelden is een overtreding van de Mediawet en hierop kan het Commissariaat bestuursrechtelijk handhaven. Nergens in de Mediawet heeft het Commissariaat de bevoegdheid om het kanaal van een video-uploader te sluiten of de toegang tot zo'n account te beperken.

Het toezicht van het Commissariaat op deze bepalingen is in 2022 van start gegaan. Inmiddels staan er bijna 250 video-uploaders onder het actieve toezicht van het Commissariaat.⁵ Het toezicht wordt door het Commissariaat in de praktijk ingevuld door het verstrekken van informatie over de wettelijke regels, maar ook door het voeren van normerende

² Kamerstukken II 2024–2025, 30 950, nr. 429.

³ De beslisboom is te vinden op de website van het Commissariaat: <https://www.cvdm.nl/voor-medi makers/video-uploaders/video-uploader-registreren/doe-de-registratiecheck/>

⁴ Beleidsregel kwalificatie commerciële mediadiensten op aanvraag 2022. *Stcrt.* 2022, 12438.

⁵ Zie voor een overzicht het register van het Commissariaat op www.cvdm.nl/registers.

gesprekken en eventueel het opleggen van bestuurlijke boetes. In 2024 heeft het Commissariaat de eerste boete opgelegd vanwege niet-naleving van reclameregels door een video-uploader. Ook heeft het Commissariaat in juni 2024 een verslag opgesteld over het toezicht op de video-uploaders.⁶

Het specifieke Instagramaccount dat in het debat werd genoemd, staat niet onder actief toezicht van het Commissariaat. De betreffende video-uploader heeft dit jaar aan het Commissariaat laten weten dat er geen economisch voordeel wordt behaald, deze geen reclame-inkomsten ontvangt en niet is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Hiermee wordt dus niet voldaan aan alle eisen uit de beslisboom van het Commissariaat.

Dit betekent overigens niet dat de bepalingen uit de Mediawet helemaal niet gelden voor video-uploaders; het Commissariaat houdt immers het volledige medialandschap in de gaten. Het Commissariaat kan ook handelen als een video-uploader niet onder actief toezicht staat, maar zal dat in zo'n geval niet doen met formele handhavingsmiddelen.⁷

Welke verplichtingen hebben video-uploaders?

Een video-uploader is, net als alle andere aanbieders van mediadiensten, verantwoordelijk voor hetgeen diegene plaatst. Deze aanbieders zijn dus, net als andere aanbieders van mediadiensten, zelf redactioneel verantwoordelijk.

De Mediawet maakt zo min mogelijk onderscheid tussen distributievormen. Alleen als dat niet anders kan, zijn er specifieke bepalingen opgenomen in de wet. De meeste bepalingen voor cmoa's komen dan ook overeen met die voor reguliere commerciële mediadiensten. Denk bijvoorbeeld aan een verplichting om transparant te zijn over reclame of aansluiting bij het NICAM indien de content schade kan toebrengen aan de ontwikkeling voor minderjarigen.⁸ Het doel hiervan is om de consument ongeacht de distributievorm te beschermen en om de regels die voor bestaande audiovisuele mediadiensten gelden door te trekken naar «nieuwere» distributievormen.

Het Commissariaat kan op deze bepalingen handhaven.

Specifieke verplichtingen ten aanzien van het aanzetten tot haat en geweld jegens groepen

De Mediawet kent specifieke bepalingen ten aanzien van het aanzetten tot haat en geweld.⁹ Voor aanbieders van publieke en commerciële mediadiensten, waaronder commerciële mediadiensten op aanvraag en dus video-uploaders, geldt dat zij passende maatregelen moeten treffen om te voorkomen dat het media-aanbod aanzet tot geweld of haat jegens een groep personen of lid van een groep, of uitlokt tot het plegen van een terroristisch misdrijf.¹⁰

⁶ Commissariaat voor de Media (2024) *Toezicht op influencers. Twee jaar video-uploaders onder toezicht*. Geraadpleegd via: www.cvdm.nl.

⁷ Zie Toelichting bij *Stcrt. 2022, 12438*.

⁸ Zie Mediawet 2008, Titel 3.2a en specifiek artikel 3.29d.

⁹ Voor publieke media-instellingen gaat het om artikel 2.88, vijfde lid, van de Mediawet 2008.

Voor commerciële mediadiensten betreft het artikel 3.5, derde lid, van de Mediawet 2008.

Artikel 3.5 is ook van toepassing op commerciële mediadiensten op aanvraag, middels artikel 3.29d.

¹⁰ Hier wordt, net als in de AVMSD, verwezen naar artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dat artikel bevat het discriminatieverbod.

Deze bepaling is met de herziene AVMSD als zodanig in de Mediawet opgenomen. In eerdere implementaties van voorgaande versies van de AVMSD werd verwezen naar de relevante artikelen in het Wetboek van Strafrecht. Inmiddels leggen de AVMSD en de Mediawet aan aanbieders van mediadiensten de verplichting op om, proactief, passende maatregelen te treffen om aanzetten tot haat te voorkomen.

Deze bepalingen zijn bewust opgenomen in de artikelen over redactionele verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid. Hiermee wordt het verband met vrijheid van meningsuiting onderstreept. Desalniettemin kent de Mediawet dus de opdracht tot het treffen van deze passende maatregelen. De wetgever heeft in de memorie van toelichting bij de implementatie van de herziening van de AVMSD uitgelegd dat aan deze verplichting kan worden voldaan door bijvoorbeeld het opstellen van een gedragscode of het instellen van een klachtenprotocol.¹¹ Per geval en per aanbieder van mediadienst zal de «passendheid» kunnen verschillen, omdat de aanbieders in aard en omvang verschillen. Op basis van de Mediawet, ziet het Commissariaat erop toe of de aanbieder van de mediadienst dergelijke maatregelen heeft genomen en ook of deze maatregelen passend zijn. Van de toepassing van dit artikel mag geen *chilling effect* uitgaan, dat wil zeggen dat het artikel er niet toe mag leiden dat mediaorganisaties zich onevenredig geremd zouden voelen om content te publiceren. Dat staat op gespannen voet met het censuurverbod. Vanwege het risico op een mogelijk *chilling effect*, geeft het Commissariaat aan terughoudend te zijn in het toezicht op deze bepaling, tenzij hiervoor een duidelijke aanleiding is.

Reacties onder berichten

In de overwegingen bij de motie is ingegaan op antisemitische reacties onder berichten van een video-uploader. De Mediawet legt de redactionele verantwoordelijkheid voor media-inhoud bij de aanbieder van een mediadienst, als deze als zodanig kwalificeert. De eventuele reacties die daaronder volgen zijn voor rekening van diegene die de reactie plaatst.

Eventuele haatdragende reacties, zoals in de motie benoemd, kunnen daarnaast pro- en reactief worden gemodereerd door platformen zelf. De digitaaldienstenverordening (DSA) stelt daar regels voor. Zo moeten platformen het mogelijk maken om illegale content te melden en moeten ze gebruikers informeren wanneer ze hun content modereren. Wanneer platformen modereren op grond van hun gebruiksvoorwaarden dan moeten ze dat op een zorgvuldige, objectieve en evenredige wijze doen, met gepaste aandacht voor de rechten en legitieme belangen van alle betrokkenen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de grondrechten van de afnemers van de dienst, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid en de pluriformiteit van de media en andere fundamentele rechten en vrijheden zoals in het Handvest verankerd. Zeer grote online platforms die vaststellen dat haatzaaien dusdanig veel voorkomt op hun dienst dat het een zogenaamd systeemrisico vormt dan kunnen zij dat onder meer adresseren door aanpassing van hun contentmoderatie of aanbevelingsalgoritmes. Voor de zeer grote online platforms treedt de Europese Commissie op als toezichthouder, aangevuld door de toezichthouder in de lidstaat waar een online platform is gevestigd.

De video-uploaders kunnen, in veel gevallen, ook zelf reacties modereren. Dit kan bijdragen aan een veilige omgeving voor alle belangstellenden voor het kanaal om te reageren en mee te doen aan een discussie. Hiertoe bestaat echter geen wettelijke verplichting.

¹¹ Zie Kamerstukken II 2019–2020, 35 361, nr. 3, p. 6–7.

Conclusie en slot

Het Commissariaat is in 2022 begonnen met het houden van toezicht op de naleving van de Mediawet voor video-uploaders, aangezien zij nu ook vallen onder de reikwijdte van de wet. De Mediawet biedt niet de mogelijkheid om een video-uploader te verbieden.

Aanbieders van mediadiensten die, volgens de beslisboom uit de Beleidsregel van het Commissariaat onder het actieve toezicht vallen, zullen zich actief moeten melden. Zo moeten zij bijvoorbeeld transparant zijn over reclames en zich, bij het plaatsen van mogelijk schadelijke content voor minderjarigen, aansluiten bij het NICAM.

Het specifieke account dat in het kader van het debat werd genoemd, staat niet onder actief toezicht van het Commissariaat. Het account heeft aan het Commissariaat laten weten geen geld te verdienen met de pagina. Dat criterium telt net zo zwaar als het volgersaantal.

Het past mij als Minister niet om een oordeel te geven over de inhoud van media-aanbod. Hiervan kan, ook al is het in abstracte termen, een *chilling effect* uitgaan. In het publieke debat vervullen de media een cruciale rol. Ik wil er dan ook voor waken dat mediapartijen zich beïnvloed voelen door de politiek of de overheid. Alleen op die manier kunnen zij de kritische rol vervullen die wij, als samenleving, van hen verwachten. Bovendien ontstaat er op die wijze ruimte voor diverse bijdragen aan het publieke debat, waardoor verschillende opvattingen in de samenleving kunnen worden gehoord. Alleen door te streven naar maximale toegang en minimale barrières, kan het publieke debat open en pluriform blijven.

Het bovenstaande ontslaat ons niet van de verantwoordelijkheid om op te staan en te strijden tegen antisemitisme, discriminatie en racisme. De verantwoordelijkheid in de context van het mediabeleid ligt in eerste instantie bij de afzender; die draagt redactionele verantwoordelijkheid en is er ook op aanspreekbaar. Het Commissariaat kan, als de aanbieder van de mediadienst onder (actief) toezicht staat, handhaven als er geen passende maatregelen getroffen zijn tegen bijvoorbeeld haatzaaien. Als mensen van mening zijn dat er sprake is van strafbare uitingen, kan men aangifte doen en is het aan de officier van justitie en uiteindelijk aan de rechter om hierover te oordelen.

Met deze benadering wil ik een open en pluriform medialandschap bevorderen. Ik beoog dat hiermee de verschillende opvattingen in de samenleving een plek krijgen en mensen worden gehoord, zonder discriminatie, racisme of antisemitisme.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins