

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 mei 2020

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het verslag dat zij heeft uitgebracht naar aanleiding van dit wetsvoorstel. De regering heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de ChristenUnie en de SGP. Hierna volgt het antwoord van de regering, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is aangehouden. Waar het de leesbaarheid van deze nota ten goede komt, is de beantwoording van de vragen van de leden van verschillende fracties samengenomen. Voor de goede leesbaarheid van de beantwoording zijn de gestelde vragen cursief weergegeven.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat Nederland in de Europese Raad tegen de herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten heeft gestemd. Zij vragen of de regering kan uiteenzetten waarom. In hoeverre heeft de regering steun gezocht bij andere lidstaten om de herziening van de richtlijn te blokkeren in de Europese Raad of aanpassingen te doen zodat deze wel acceptabel zou zijn geweest en waarom is dat niet gelukt, zo vragen deze leden. Deze leden hebben eveneens kennisgenomen van de stemverklaring van Nederland in de Europese Raad die is opgesteld samen met Finland en Ierland. Zij vragen wat het gemeenschappelijke belang met deze lidstaten was.

De tegenstem van Nederland was vooral ingegeven door de wijze van regulering van videoplatformdiensten. De regering is voorstander van de bescherming van minderjarigen tegen schadelijk media-aanbod, en van burgers in het algemeen tegen haatzaaien op videoplatforms. Volgens de

regering is de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD) echter niet het meest aangewezen instrument om dit te bewerkstelligen, vanwege het afwijkende karakter van videoplatformdiensten ten opzichte van lineaire mediadiensten en mediadiensten op aanvraag. De richtlijn AVMD zag tot aan de herziening uitsluitend op aanbieders van mediadiensten (lineair en op aanvraag) die redactionele verantwoordelijkheid dragen voor het media-aanbod dat zij verspreiden. Videoplatforms kennen deze verantwoordelijkheid niet, omdat zij door gebruikers geplaatst media-aanbod bevatten. De redactionele verantwoordelijkheid ligt bij deze gebruikers, die al dan niet kwalificeren als aanbieders van mediadiensten (op aanvraag). Ook speelde mee dat de herziening een belangrijke afwijking van het land-van-oorsprongbeginsel introduceert, namelijk de mogelijkheid om een verplichte financiële bijdrage op te leggen aan aanbieders van mediadiensten die in een andere lidstaat zijn gevestigd. Daarnaast stelde de regering zich op het standpunt dat de effecten van de beoogde regulering van videoplatformdiensten in de herzieningsrichtlijn onvoldoende waren onderzocht.

De regering heeft op verschillende onderdelen van de herzieningsrichtlijn samenwerking gezocht en gevonden met andere lidstaten. Dit geldt met name voor de voorgestelde regulering van videoplatformdiensten, en de mogelijkheid om verplichte financiële bijdragen te verlangen van aanbieders van mediadiensten die in een andere lidstaat zijn gevestigd. Het gemeenschappelijk belang van Nederland, Finland en Ierland was vooral gelegen in de zorgen over de regulering van videoplatformdiensten in de herzieningsrichtlijn. De herzieningsrichtlijn is aangenomen bij gekwalificeerde meerderheid; een blokkerende minderheid werd uiteindelijk niet gevonden.

De leden van de VVD-fractie vragen welke impact assessment de Europese Commissie heeft uitgevoerd met betrekking tot deze herziening. Tevens vragen zij of de regering deze impact assessment naar de Kamer kan sturen. Voor het geval er geen impact assessment is uitgevoerd vragen deze leden of de regering van plan is om dit alsnog te doen.

De Europese Commissie (EC) heeft een *impact assessment* uitgevoerd, dat digitaal beschikbaar is.¹

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan te lezen dat onderdelen van de herzieningsrichtlijn, waarvan evident is dat ze geen implementatie behoeven in de Nederlandse wetgeving, niet zijn opgenomen in de wetwijziging. Deze leden geven aan benieuwd te zijn om welke specifieke onderdelen dit gaat en waarom het evident is dat deze onderdelen geen implementatie behoeven in de Nederlandse wetgeving.

Onderdelen waarvan evident is dat deze geen implementatie behoeven zijn de wijziging van opschriften van de richtlijn AVMD, en bepalingen direct gericht aan de EC of de lidstaten. Voorbeelden hiervan zijn onderdeel 2 van de herzieningsrichtlijn, waarin de titel van hoofdstuk II van de richtlijn AVMD wordt vervangen, en onderdeel 27 van de herzieningsrichtlijn, over de wijziging van het artikel betreffende controle vanuit de EC op de toepassing van de herzieningsrichtlijn door lidstaten.

¹ Beschikbaar via <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-accompanying-proposal-updated-audiovisual-media-services-directive>

2. Onderwerpen

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, SP en de ChristenUnie hebben de regering gevraagd een overzicht te geven van de kan-bepalingen die wegens het krappe tijdspad niet geïmplementeerd worden, de kan-bepalingen waarnaar eerst onderzoek dient te worden gedaan, en de kan-bepalingen waarvan implementatie is of wordt overwogen. De leden van de fracties van de VVD, D66, en de ChristenUnie vragen daarnaast of de regering reeds onderzoek is gestart naar de betreffende kan-bepalingen en wanneer de resultaten van dit onderzoek worden verwacht.

Bij de omzetting van de herzieningsrichtlijn is gekozen voor minimumimplementatie; uitsluitend de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn worden omgezet. Dit past in het vaste regeringsbeleid om de regeldruk bij implementatie zo veel mogelijk te beperken, en is daarnaast ingegeven door de korte implementatietermijn. De herzieningsrichtlijn bevat negen kan-bepalingen, die als zodanig zijn aangeduid in de transponeringstabel. Vier van deze bepalingen zijn van algemene aard. Artikel 4, eerste lid, betreft de mogelijkheid voor lidstaten om 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 kiest er niet voor om meer gedetailleerde of strengere bepalingen te introduceren. De korte implementatietermijn biedt hier te weinig ruimte voor. Daarnaast 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, zijn eveneens van algemene aard en 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 zijn specifiek en materieel van aard, en zijn ieder afzonderlijk beoordeeld bij het opstellen van onderhavig wetsvoorstel. De beoordelingen worden hierna kort weergegeven.

De herzieningsrichtlijn biedt met artikel 5, tweede lid, de mogelijkheid om 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 nodige informatie over de eigendomsstructuur van een commerciële media-instelling wanneer toestemming wordt gevraagd bij het Commissariaat 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.

Het nieuwe artikel 7bis uit de herzieningsrichtlijn maakt het mogelijk maatregelen te treffen om passende aandacht te waarborgen voor audiovisuele mediadiensten van algemeen belang. In een brief aan uw Kamer is nader onderzoek aangekondigd naar passende aandacht voor apps van de NPO.² Dit onderzoek wordt naar verwachting eind 2020 afgerond, waarna ik uw Kamer zal informeren over de uitkomsten.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 300 VIII, nr. 106.

De herziene richtlijn AVMD biedt in artikel 10, vierde lid, de mogelijkheid om een verbod in te stellen op sponsoring van kinderprogramma's. Op basis van de huidige Mediawet 2008 geldt voor de publieke mediadienst 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.

De mogelijkheden die de herzieningsrichtlijn met artikel 13, tweede lid, en artikel 13, zesde lid, biedt om aanbieders van mediadiensten die zijn gevestigd in een andere lidstaat maar hun diensten (deels) richten op publiek in Nederland, te verplichten tot een financiële bijdrage aan de totstandbrenging van Europese producties, vallen buiten het kader van implementatie van de herzieningsrichtlijn. Deze opties staan immers alleen open voor lidstaten die ook een financiële bijdrage verlangen van aanbieders van mediadiensten gevestigd in die lidstaat. Nederland kent een dergelijke verplichting op dit moment niet. De mogelijkheid om een verplichte financiële bijdrage in te voeren is reeds onderzocht; in december 2019 bent u per brief geïnformeerd over het onderzoek en is een investeringsverplichting aangekondigd voor aanbieders van mediadiensten en bioscoopdiensten.³ Een afzonderlijk wetsvoorstel hierover wordt op dit moment voorbereid en zal naar verwachting in het najaar bij uw Kamer worden ingediend.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en GroenLinks hebben de regering gevraagd aan te geven hoe andere lidstaten omgaan met de kan-bepalingen, en in hoeverre het krappe tijdsfad ook voor andere lidstaten aanleiding is geweest te kiezen voor minimale implementatie van de herzieningsrichtlijn. De leden van de fracties van de VVD en GroenLinks hebben de regering tevens gevraagd hoe de implementatietermijn tot stand is gekomen, met name als andere lidstaten het tijdsfad ook krap vinden, en of overleg met de EC heeft plaatsgevonden over het krappe tijdsfad.

Uit navraag blijkt dat meer lidstaten vanwege het krappe tijdsfad hebben gekozen om alleen de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn te implementeren. De EC had in het oorspronkelijke voorstel voor de herzieningsrichtlijn een implementatietermijn van een jaar voorgesteld. Een jaar is voor de meeste lidstaten in geen geval haalbaar, gezien de gemiddelde duur van een nationaal wetgevingstraject. In de onderhandelingen is de termijn uiteindelijk gesteld op 21 maanden. Dit is voor veel lidstaten net haalbaar, maar nog altijd krap. Over de implementatietermijn is geen separaat overleg geweest tussen Nederland en de EC, omdat deze is besproken in het onderhandelingsproces. De EC zette in op een zo kort mogelijke implementatietermijn, omdat zij modernisering van de richtlijn AVMD snel nodig achtte in verband met de veranderde marktsituatie, en omdat met de totstandkoming van de herzieningsrichtlijn reeds veel tijd gemoeid zou zijn.

De leden van de CDA-fractie geven aan te lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om op dit moment alleen de verplichte bepalingen om te zetten in wetgeving. Deze leden hebben hier zeker twijfels bij en vragen daarom om een uitgebreidere toelichting waarom hiervoor is gekozen.

³ Kamerstukken II 2019/20, 32 820, nr. 330.

De keuze om op dit moment alleen de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn om te zetten is ingegeven door het krappe tijdsplan voor implementatie, en de wenselijkheid van voorafgaand onderzoek naar de implementatie van kan-bepalingen zoals reeds toegelicht.

De leden van de CDA-fractie geven aan positief te zijn over het voornemen van de regering om via een wetsvoorstel een investeringsverplichting op te nemen, waarin voor een viertal typen exploitanten een verplichting wordt opgenomen om te investeren in nieuwe Nederlandse culturele audiovisuele producties. Hiermee kan de positie van het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod worden versterkt. Deze leden schrijven benieuwd te zijn waarom in dit voorstel niet al de aangekondigde investeringsverplichting is opgenomen, zodat deze snel kan ingaan. Zij vragen of het klopt dat de kan-bepaling artikel 13 een haakje zou zijn om dit al in dit wetsvoorstel te regelen. Ook vragen zij in welk wetsvoorstel de investeringsverplichting dan wel zal worden opgenomen en wanneer dit wetsvoorstel naar de Kamer komt.

De aangekondigde investeringsverplichting is niet opgenomen in onderhavig wetsvoorstel, omdat deze geen onderdeel uitmaakt van de implementatie van de herzieningsrichtlijn. De herzieningsrichtlijn biedt lidstaten in artikel 13 de mogelijkheid een verplichte financiële bijdrage op te leggen aan aanbieders van mediadiensten die zijn gevestigd in een andere lidstaat, maar waarvan de mediadiensten zich richten op de betreffende lidstaat. Die mogelijkheid bestaat alleen wanneer een lidstaat een dergelijke verplichting ook oplegt aan aanbieders van mediadiensten gevestigd in die lidstaat. Nederland kende bij aanvang van het implementatietraject geen investeringsverplichting (of andere verplichte financiële bijdrage) voor aanbieders van mediadiensten gevestigd in Nederland. Aldus moest eerst onderzoek worden gedaan naar mogelijke stimuleringsmaatregelen, wat reeds meer tijd in beslag zou nemen dan beschikbaar was voor de implementatie van de herzieningsrichtlijn. Zonder een nationale investeringsverplichting, kon een grensoverschrijdende investeringsverplichting geen onderdeel uitmaken van onderhavig wetsvoorstel. De investeringsverplichting wordt in een afzonderlijk wetsvoorstel opgenomen dat naar verwachting in het najaar aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Verder wijzen deze leden erop dat op 3 december 2018 de motie van de leden Van der Molen en Aartsen⁴ is aangenomen die de regering verzoekt om bij een volgende wijziging van de Mediawet 2008 mee te nemen dat volstrekt helder wordt gemaakt dat de kosten van signaaldoorgifte van de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO)/lokale omroepen beperkt zijn tot de doorgiftekosten aan de Mediahub. Zij vragen waarom dit niet is meegenomen in dit wetsvoorstel. Ten slotte vragen zij of de regering bereid is dit alsnog op te nemen in dit wetsvoorstel via een nota van wijziging om zo te voldoen aan de ruime wens van de Kamer.

De aangehaalde motie van de leden Van der Molen en Aartsen is reeds via een amendement toegevoegd aan het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwwedienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media⁵, dat momenteel in de Eerste Kamer ligt. Overigens maakt het onderwerp van

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VIII, nr. 126.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 042, nr.2.

de motie geen onderdeel uit van de implementatie, zodat deze volgens vast regeringsbeleid niet zou thuishoren in het implementatietraject.

Ook de leden van de D66-fractie geven aan te lezen dat wat betreft de bepalingen uit de richtlijn die geïmplementeerd worden, rekening wordt gehouden met het krappe tijdsplan van 21 maanden waarin de richtlijn geïmplementeerd moet worden. Derhalve worden alleen de verplichte bepalingen omgezet. Deze leden vragen hoe lang al bekend is dat deze richtlijn eraan komt en wanneer de inhoud van deze richtlijn bekend was. De leden van de D66-fractie hebben voorts net als de leden van de GroenLinks-fractie aan de regering gevraagd om uiteen te zetten welke stappen zij sinds de vaststelling van de herzieningsrichtlijn heeft ondernomen ter voorbereiding op de implementatie.

De herzieningsrichtlijn is op 6 november 2018 met gekwalificeerde meerderheid aangenomen, en op 14 november 2018 gepubliceerd. Vanaf dat moment is gewerkt aan het onderhavige wetsvoorstel. Bezien is welke bepalingen omgezet moesten worden, en op welke wijze dit het beste kon worden uitgevoerd. Tijdens dit proces is regelmatig overleg gevoerd met het Commissariaat, het NICAM en de Reclame Code Commissie (RCC), aangezien zij betrokken zijn bij de uitvoering van en het toezicht op onderdelen van de Mediawet 2008. Daarnaast is gesproken met diverse andere betrokkenen. Ook heeft interdepartementaal overleg plaatsgevonden, onder andere met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Na advies van de Raad van State is het wetsvoorstel ingediend bij uw Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie schrijven dat zij zien dat onderhavig wetsvoorstel een implementatie van Europese afspraken betreft. Deze leden vragen wat de opstelling was van de Nederlandse regering tijdens het onderhandelen en de totstandkoming van de richtlijn. Wat was de inzet van de Nederlandse regering? Met welke lidstaten trok de Nederlandse regering op? Wat is specifiek het resultaat van de Nederlandse inzet, zo vragen deze leden.

Nederland heeft zich positief opgesteld ten aanzien van modernisering van de richtlijn AVMD. Een aantal voorstellen van de EC en later ingebrachte voorstellen van andere lidstaten en het Europees Parlement (EP) konden echter niet zonder meer op instemming van de regering rekenen. Nederland heeft zich samen met het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Luxemburg, Finland, Denemarken, Zweden en Tsjechië ingezet voor een beperkte reikwijdte van de herzieningsrichtlijn met betrekking tot videoplatformdiensten. De reikwijdte van het begrip videoplatformdienst is in het uiteindelijke voorstel inderdaad beperkter dan eerder tijdens de onderhandelingen het geval was. Ook heeft Nederland zich, samen met het Verenigd Koninkrijk, Finland en Luxemburg, uitgesproken tegen de mogelijkheid om af te wijken van het land-van-oorsprongbeginsel met betrekking tot verplichte financiële bijdragen van aanbieders van mediadiensten. Deze mogelijkheid is echter wel in de herzieningsrichtlijn opgenomen. De herzieningsrichtlijn is in de huidige vorm met gekwalificeerde meerderheid aangenomen.

Deze leden vragen wat de deadline is waarvoor de Europese richtlijn moet zijn geïmplementeerd. Heeft het besluit om enkel het minimaal noodzakelijke van de Europese herzieningsrichtlijn niets te maken met botsende politieke ideologieën hieromtrent, zo vragen deze leden.

De herzieningsrichtlijn moet uiterlijk op 19 september 2020 zijn omgezet in nationale regelgeving. Het besluit om alleen de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn te implementeren heeft niet te maken met botsende politieke ideologieën, maar met de korte implementatietermijn en het gewenste onderzoek naar de effecten van eventuele omzetting van kan-bepalingen.

De leden van de ChristenUnie fractie schrijven dat zij het voor de hand vinden liggen dat de sponsoring van kinderprogramma's verboden wordt, zoals een van de kan-bepalingen luidt. Zij vragen of de regering deze mening deelt en welke stappen zij daartoe gaat zetten?

Een verbod op sponsoring van kinderprogramma's geldt reeds voor de publieke mediadienst. Vooralsnog deelt de regering niet de mening dat een dergelijk verbod ook voor de hand zou liggen met betrekking tot commerciële mediadiensten. Commerciële mediadiensten maken veel gebruik van inkomsten uit sponsoring voor de financiering van kinderprogramma's. Een verbod kan daardoor negatieve effecten hebben op het aanbod.

Wil de regering overwegen om een heffing te vragen aan aanbieders van mediadiensten die zich tot het publiek op Nederlands grondgebied richten, zo vragen deze leden.

De regering bereidt momenteel een afzonderlijk wetsvoorstel voor met betrekking tot een verplichte financiële bijdrage voor aanbieders van mediadiensten die zich richten op publiek in Nederland.

2.1 Reikwijdte herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie hebben in de herzieningsrichtlijn gelezen dat aanbieders van videoplatformdiensten verplicht zullen worden om passende maatregelen te treffen om minderjarigen te beschermen tegen inhoud die hun lichamelijke, geestelijke en morele ontwikkeling kan aantasten. Zij vragen welke kaders het begrip «passende maatregelen» bevat. Ofwel, hoeveel ruimte hebben aanbieders van videoplatformdiensten indien zij weinig op hebben met bescherming van minderjarigen om zo weinig mogelijk maatregelen te treffen, zo vragen zij. Deze leden hebben verder gelezen dat de passende maatregelen betrekking dienen te hebben op de wijze waarop de inhoud wordt georganiseerd en niet op de inhoud zelf. Zij vragen waarom hiervoor is gekozen. Ook vragen zij wat de verwachte effecten van deze keuze zijn.

Artikel 28ter van de herziene richtlijn AVMD biedt een kader voor de «passende maatregelen» die aanbieders van videoplatformdiensten moeten treffen ter bescherming van minderjarigen. Zo moeten aanbieders van videoplatformdiensten ervoor zorgen dat media-aanbod dat de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kan aantasten alleen zo beschikbaar wordt gesteld dat minderjarigen dit normaliter niet te horen of te zien krijgen. Aanbieders van videoplatformdiensten moeten zich op dit gebied houden aan dezelfde norm als aanbieders van mediadiensten, gelet op de overeenkomstige toepassing van artikel 6bis, eerste lid, van de herziene richtlijn AVMD. Dit artikellid stelt de volgende mogelijke maatregelen voor: selectie van de tijd van de uitzending, instrumenten voor leeftijdscontrole of andere technische maatregelen, evenredig aan de mogelijke schade die het media-aanbod kan berokkenen. Welke maatregelen verder passend zijn in het geval van videoplatformdiensten, wordt volgens artikel 28ter, derde lid, van de herzieningsrichtlijn bepaald aan de hand van de aard van het media-aanbod, de mogelijke schade die het kan berokkenen, de kenmerken van

de te beschermen categorie (in dit geval minderjarigen), het algemeen belang en de rechten en gerechtvaardigde belangen van betrokkenen (de aanbieders en gebruikers van videoplatformdiensten). Of een maatregel passend is hangt daarnaast af van de uitvoerbaarheid en proportionaliteit ervan, rekening houdend met de omvang van het videoplatform en de aard van de dienstverlening – namelijk het bieden van een platform voor media-aanbod van andere partijen of personen. Artikel 28ter geeft in het derde lid een limitatieve opsomming van maatregelen die passend kunnen zijn. Dit uitgebreide kader, dat ook in onderhavig wetsvoorstel is opgenomen, en het toezicht door het Commissariaat, laten aanbieders van videoplatformdiensten volgens de regering niet de ruimte om te weinig maatregelen te treffen voor de bescherming van minderjarigen zonder dat dit consequenties heeft wat betreft toezicht of handhaving.

De hiervoor omschreven maatregelen die aanbieders van videoplatformdiensten kunnen en moeten treffen passen bij de aard van hun dienstverlening. Aanbieders van videoplatformdiensten zijn verantwoordelijk voor de wijze waarop het media-aanbod op hun platform is georganiseerd maar dragen geen redactionele verantwoordelijkheid voor de inhoud van dat media-aanbod; die rust bij de gebruikers die het media-aanbod geplaatst hebben. Maatregelen vanuit een aanbieder van een videoplatformdienst die direct zien op de inhoud van media-aanbod, zouden dan ook strijdig kunnen zijn met de vrijheid van meningsuiting van de aanbieder van media-aanbod. In de herzieningsrichtlijn staat dat de aan een aanbieder van een videoplatformdienst opgelegde maatregelen niet mogen leiden tot controlemaatregelen vooraf of filtering bij het uploaden van media-aanbod die niet voldoen aan artikel 15 van Richtlijn 2000/31/EC. Dit artikel bepaalt dat lidstaten aan dienstverleners (aanbieders van videoplatformdiensten) geen algemene verplichting mogen opleggen om toe te zien op de informatie die zij doorgeven of opslaan (het media-aanbod). De reikwijdte van de maatregelen die aanbieders van videoplatformdiensten kunnen en moeten treffen is dus geen keuze van de regering, maar een beperking ingegeven door de aard van de dienstverlening en de vrijheid van meningsuiting van de aanbieders van media-aanbod op een videoplatform.

Deze leden schrijven dat verder wordt aangegeven dat het uitgangspunt is dat altijd duidelijk moet zijn voor de gemiddelde consument of het media-aanbod audiovisuele commerciële communicatie bevat. Wat onder «altijd duidelijk» wordt verstaan biedt volgens deze leden ruimte voor eigen interpretatie. Zij vragen hoe de regering er tegen aan kijkt indien kaders zouden worden toegevoegd die duidelijker weergeven wat onder het uitgangspunt wordt verstaan om zo misbruik via eigen interpretatie te voorkomen. Tevens vragen deze leden waarom alleen videoplatformdiensten die zelf audiovisuele commerciële communicatie verzorgen aangesloten dienen te zijn bij de Nederlandse Reclame Code. Waarom geldt dit niet voor videoplatformdiensten die dit niet zelf verzorgen, zo vragen deze leden.

Uitgangspunt is inderdaad dat voor de gemiddelde consument altijd duidelijk moet zijn of het media-aanbod audiovisuele commerciële communicaties (in de verdere beantwoording ook aangeduid als reclameboodschappen) bevat. Inkadering van dit uitgangspunt door de regering past niet goed bij het door de herzieningsrichtlijn op dit punt voorgeschreven systeem van gedragscodes. Uit de gedragscode van een videoplatformdienst moet straks blijken hoe deze omgaat met reclameboodschappen. In de gedragscode moeten passende maatregelen zijn opgenomen om te voldoen aan de voorschriften voor reclameboodschappen uit artikel 9, eerste lid, van de herziene richtlijn AVMD. Dit regime is van toepassing op reclameboodschappen die niet door de

aanbieder van een videoplatformdienst zelf in de handel worden gebracht, worden verkocht of georganiseerd. Waar een aanbieder van een videoplatformdienst dit wel zelf doet, moet hij zich daarnaast aansluiten bij de Nederlandse Reclame Code (NRC). De regering heeft voor dit onderscheid aangesloten bij de bestaande formulering in de Mediawet 2008 voor lineaire mediadiensten en mediadiensten op aanvraag. Ook deze aanbieders moeten zich verplicht aansluiten bij de Stichting Reclame Code (SRC), tenzij zij niet zelf reclameboodschappen verzorgen. Dit heeft te maken met de verantwoordelijkheid voor de verspreiding van de reclameboodschappen en de mogelijke controle erop.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben begrepen dat onderhavig wetsvoorstel enkel geldt voor mediadiensten die in Nederland gevestigd zijn. Zij vragen of de regering met de Kamer kan delen op welke omvangrijke, meer dan 10 miljoen euro omzet, videoplatformdiensten en mediadiensten op aanvraag de Nederlandse wet momenteel van toepassing zou zijn als deze nu in werking zou treden.

Voor zover bij de regering bekend, zijn op dit moment geen omvangrijke videoplatformdiensten met een omzet van meer dan € 10 miljoen in Nederland gevestigd. Voorbeelden van mediadiensten op aanvraag die in Nederland zijn gevestigd zijn Netflix, Videoland en Pathé Thuis.

2.2 Videoplatformdiensten

De leden van de VVD-fractie vragen of sociale media ook binnen de definitie van videoplatformdienst vallen. Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering een lijst geven van de verschillende sociale media die onder deze richtlijn vallen, zo vragen zij. Zijn dat bijvoorbeeld ook platformen als Twitch, Facebook of Instagram?

Sociale mediadiensten⁶ vallen niet zonder meer onder de definitie van videoplatformdienst. Dit heeft te maken met de reikwijdte van de herzieningsrichtlijn. Om onder de definitie van videoplatformdienst te vallen, moet het aanbieden van audiovisueel media-aanbod of door gebruikers gegenereerde video's aan het algemene publiek ter informatie, vermaak, of educatie het hoofddoel of de essentiële functie zijn van de dienst of van een losstaand gedeelte daarvan. De EC is nog bezig richtsnoeren op te stellen voor de uitleg van dit «essentiële functie-criterium». Een lijst van sociale mediadiensten die onder het begrip videoplatformdienst, en daarmee onder de herziene richtlijn AVMD, zullen gaan vallen kan daarom nu nog niet worden opgesteld. De EC draagt op een later moment zorg voor de beschikbaarheid van dergelijke lijsten per lidstaat, die zullen worden opgenomen in een centrale, openbare databank.

Zij vragen verder hoe de regering erop gaat toezien dat ook de platformen beter de regels rondom sponsoring en productplaatsing handhaven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan influencers die vaak niet transparant zijn over samenwerkingen met bedrijven of zelfs landen als het gaat om hun video's of foto's, zo geven de leden aan.

Het voorgestelde artikel 3a.3 van de Mediawet 2008 bepaalt dat de aanbieder van een videoplatformdienst een gedragscode heeft die voldoet aan de eisen uit de herzieningsrichtlijn, en deze gedragscode toepast. Het Commissariaat houdt hier toezicht op en kan dus handhavend optreden

⁶ Sociale mediadiensten bieden vaak meerdere diensten tegelijk aan, voor de toepassing van de richtlijn AVMD en de Mediawet 2008 kunnen deze diensten afzonderlijk (als losstaand gedeelte) worden beoordeeld.

als een gedragscode of de toepassing daarvan ontoereikend is. Aanvullend geldt voor gebruikers die media-aanbod op het platform plaatsen (zoals YouTubekanalen) dat zij door onderhavig wetsvoorstel kunnen kwalificeren als mediadienst op aanvraag. In dat geval moeten zij zich zelfstandig aan de regels over productplaatsing en sponsoring in de Mediawet 2008 houden. Het Commissariaat houdt hier direct toezicht op.

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat voor videoplatformdiensten een verplichting geldt tot co- en zelfregulering op de belangrijkste thema's uit de herzieningsrichtlijn. De Raad van State heeft hier een aantal kritische opmerkingen over, zo schrijven zij. De Raad van State geeft aan van oordeel te zijn dat de overheid zo onvoldoende controle houdt op de naleving van reclame-eisen. Waarom is dit geen aanleiding voor de regering geweest om de wet hierop aan te passen, zo vragen deze leden. Ook vragen zij of de regering bereid is dit alsnog te doen. Deze leden vragen of de regering kan aangeven waarom de voorgestelde vorm van handhaving wel voldoet aan de eisen van de richtlijn. Zij vragen of de regering kan garanderen dat de richtlijn op dit punt correct wordt omgezet en uitgevoerd.

De herziene richtlijn AVMD schrijft in artikel 28ter, vierde lid, voor dat lidstaten het gebruik van co-regulering aanmoedigen waar het gaat om de door aanbieders van een videoplatformdienst te nemen maatregelen. De herzieningsrichtlijn spreekt daarmee een voorkeur uit voor het opnemen van maatregelen in gedragscodes opgesteld door de aanbieders van videoplatformdiensten, in overleg met belanghebbenden binnen de sector. Gedragscodes vormen binnen een systeem van co-regulering een aanvulling op wettelijke bepalingen. Aanbieders van videoplatformdiensten worden door onderhavig wetsvoorstel verplicht een gedragscode op te stellen en toe te passen. Door deze verplichting wordt via wettelijke bepalingen regulering door de sector opgelegd. De criteria voor effectieve gedragscodes zoals opgenomen in artikel 4bis, eerste lid, van de herzieningsrichtlijn, zijn eveneens opgenomen in het wetsvoorstel. Hierdoor kan het Commissariaat niet alleen direct toezicht houden op het tot stand komen van een gedragscode, maar ook op de kwaliteit van die gedragscode. De gedragscode dient duidelijke doelstellingen te bevatten, te voorzien in een systeem van evaluatie, en doeltreffende handhaving mogelijk te maken. De toepassing van de gedragscode, en daarmee de in die gedragscode opgenomen normen, valt eveneens onder het directe toezicht van het Commissariaat. Dit leidt ertoe dat het Commissariaat handhavend kan optreden als door de aanbieder van een videoplatformdienst geen gedragscode wordt gerealiseerd, als een gedragscode wordt gerealiseerd die niet voldoet aan de eisen uit de richtlijn, of als de aanbieder onvoldoende toepassing geeft aan de gedragscode. Dit dient om een systeem van co-regulering te bewerkstelligen waarmee een hoog niveau van consumentenbescherming wordt bereikt zonder afbreuk te doen aan de rechten en belangen van gebruikers. In een dergelijk systeem kan rekening worden gehouden met de aard van de dienst, namelijk het bieden van een platform om media-aanbod op te plaatsen. Ook komt in een dergelijk systeem de verantwoordelijkheid van de aanbieders van videoplatformdiensten tot uitdrukking voor het organiseren van het media-aanbod dat via hun platforms beschikbaar wordt gesteld. De regering is van mening dat hiermee voldoende controle bestaat op de naleving van onder andere de reclame-eisen, en dat de herzieningsrichtlijn op dit punt op afdoende wijze is omgezet.

Vornoemde leden hebben verder gelezen dat aanbieders van videoplatformdiensten onder de herzieningsrichtlijn verplicht worden om middels een gedragscode maatregelen te nemen die betrekking hebben op het media-aanbod en door gebruikers gegenereerde video's die via hun

platform worden verspreid. Bij de mogelijkheden voor passende maatregelen wordt onder andere aangegeven het tot stand brengen van een systeem voor leeftijdscontrole van gebruikers, het ter beschikking stellen van systemen voor ouderlijk toezicht en het voorzien in maatregelen en instrumenten op het gebied van mediageletterdheid. Waarom worden deze drie maatregelen niet als verplichting in de wet opgenomen, zo vragen zij. Deze leden hebben gelezen dat het Commissariaat voor de Media toezicht houdt op de inhoud van de gedragscodes. De Raad van State geeft aan dat onduidelijk is of het Commissariaat of de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media bij de totstandkoming van de gedragscode actief zal zijn en deze actief zal stimuleren, zo schrijven zij. Zij vragen of de regering dit kan verduidelijken. Zij vragen wat er gebeurt als met de gedragscode niet de beoogde doelstelling wordt gerealiseerd. Ten slotte vragen zij in hoeverre de verwachting is dat het Commissariaat zal optreden in het geval de met de gedragscode beoogde doelen uit de herzieningsrichtlijn niet worden behaald en hoe het Commissariaat toetst of de doelen wel of niet worden behaald.

De herzieningsrichtlijn moedigt het gebruik van co-regulering aan waar het gaat om de maatregelen die aanbieders van videoplatformdiensten moeten nemen ter bescherming van minderjarigen en het algemene publiek. De regering heeft gekozen voor een combinatie van een door de aanbieder van een videoplatformdienst op te stellen gedragscode, en toezicht daarop door het Commissariaat. Door het opstellen van een gedragscode verplicht te stellen, wordt de sector via wettelijke bepalingen verplicht tot regulering. Welke maatregelen passend zijn, is echter afhankelijk van meerdere factoren en kan daardoor verschillen per aanbieder. De herziene richtlijn AVMD noemt de mogelijke maatregelen in artikel 28ter, derde lid. De regering heeft ervoor gekozen in onderhavig wetsvoorstel te volstaan met een verwijzing naar dit artikellid, om aanbieders van videoplatformdiensten de mogelijkheid te bieden die maatregelen te treffen die in hun situatie passend zijn. De toepassing van de gedragscode valt onder het directe toezicht van het Commissariaat, net als de totstandkoming ervan. Hierbij past een actieve rol van het Commissariaat bij het opstellen van gedragscodes door aanbieders van een videoplatformdienst. In het geval met de gedragscode de beoogde doelstellingen niet worden behaald, doordat de gedragscode of de toepassing ervan tekortschiet, kan het Commissariaat handhavend optreden. Dergelijk optreden valt binnen het reguliere takenpakket van het Commissariaat. Een van de eisen aan een gedragscode is dat deze moet voorzien in regelmatige, transparante en onafhankelijke toezicht- en evaluatiemaatregelen ten aanzien van de mate waarin de doelstellingen worden bereikt. Hiervan kan het Commissariaat gebruik maken bij de uitvoering van het toezicht.

De leden van de D66-fractie vragen ten aanzien van de videoplatformdiensten of het land van oorsprong-principe nog adequaat en zinvol geacht kan worden. Zij vragen of de regering hierop kan reflecteren gezien de reikwijdte van videoplatformdiensten zoals YouTube, die niet in de Europese Unie gezeteld zijn. Zij vragen of het klopt dat geen enkel Europees land op basis van deze richtlijn iets over YouTube te zeggen zal krijgen. Voor welke videoplatformdiensten zal het principe wel gelden, zo vragen zij. Zij vragen of de regering voorts een overzicht kan bieden van de regelgeving die op dit vlak geldt in de Verenigde Staten en China. Verder vragen zij in hoeverre de regering acht dat in vergelijking met deze landen een gelijk speelveld zal ontstaan naar aanleiding van onderhavige richtlijn.

Het land-van-oorsprongbeginsel is op basis van de herziene richtlijn AVMD volledig van toepassing op videoplatformdiensten. YouTube is gevestigd in Ierland. Ierland zal de herzieningsrichtlijn omzetten in nationale regelgeving, die op YouTube van toepassing zal zijn. De herzieningsrichtlijn is verder van toepassing op alle videoplatformdiensten die in de Europese Unie gevestigd zijn. De lidstaat van vestiging is gehouden om de herzieningsrichtlijn om te zetten in nationale regels die van toepassing zullen zijn op aldaar gevestigde aanbieders van videoplatformdiensten. De vragen over de regelgeving in de Verenigde Staten of China begeven zich buiten het terrein van dit wetsvoorstel, dat strekt tot implementatie van een EU-richtlijn.

Deze leden hebben gelezen dat videoplatformdiensten niet onder het begrip «televisie» vallen en dat derhalve geen rekening gehouden hoeft te worden met artikel 7 Grondwet, te weten vrijheid van meningsuiting. Zij vragen of de regering kan aangeven wat hiervan de consequentie is. De leden van de D66-fractie vragen voorts wat het betekent voor de relevantie hiervan dat de videoplatformdiensten zelf niet onder dit artikel vallen, maar de content op het platform wel.

De grondwettelijk verankerde vrijheid van meningsuiting is een belangrijke waarde binnen onze democratische samenleving. Daarmee moet bij de regulering van videoplatformdiensten rekening worden gehouden. De aanbieder van een videoplatformdienst draagt echter geen redactionele verantwoordelijkheid voor de inhoud van het media-aanbod dat via zijn platform beschikbaar wordt gesteld. Om die reden valt een videoplatformdienst niet onder het begrip «televisie» uit artikel 7, tweede lid, van de Grondwet, waarin is bepaald dat bij wet regels worden gesteld omtrent radio en televisie. In plaats daarvan is artikel 7, derde lid, van de Grondwet van toepassing. Hierin wordt bepaald dat niemand voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere middelen voorafgaand verlot nodig heeft wegens de inhoud ervan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De toekomstige gedragscodes van aanbieders van videoplatformdiensten mogen dan ook niet leiden tot een systeem van voorafgaand verlot. Dit is overigens ook zo in de herziene richtlijn AVMD opgenomen, in artikel 28ter, derde lid. Voorts geldt in het kader van de vrijheid van meningsuiting dat een ieder een verantwoordelijkheid heeft volgens de wet; voor door gebruikers gegenereerde video's geldt dat de gebruiker verantwoordelijk is voor de inhoud van de geplaatste video.

Deze leden hebben begrepen dat videoplatformdiensten geen redactionele verantwoordelijkheid dragen voor de op hun platforms aangeboden video's. Daar hebben zij enkele vragen over. Zij vragen of de regering kan aangeven wanneer wel en geen sprake is van redactionele verantwoordelijkheid. Verder vragen zij hoe dit zich verhoudt tot het feit dat algoritmes in principe bepalen wat de consument te zien krijgt. Ook vragen zij hoe zich dit verhoudt tot videoplatformdiensten die bijvoorbeeld ook zogenaamde long-form content uitzenden waar ze de rechten van hebben gekocht en die zij vermengen met door anderen geüploade content. In hoeverre maakt de marktmacht nog uit voor de mate van verantwoordelijkheid die een videoplatformdienst heeft, bijvoorbeeld dat zij niet mag «blocken» als monopolist, versus de mate van vrijheid die juist gegeven moet worden aan de videoplatformdienst door de overheid, zo vragen deze leden.

Aanbieders van lineaire mediadiensten en aanbieders van mediadiensten op aanvraag dragen redactionele verantwoordelijkheid voor de inhoud van het media-aanbod dat zij aanbieden. Voor aanbieders van videoplatformdiensten geldt dit niet. Zij bieden uitsluitend een platform voor

media-aanbod van gebruikers, die al dan niet kwalificeren als aanbieders van een mediadienst op aanvraag. Het bepalen van de wijze van organisatie van het media-aanbod valt gewoonlijk wel onder de verantwoordelijkheid van de aanbieder van een videoplatformdienst. Of deze hiervoor gebruik maakt van algoritmes maakt voor die verantwoordelijkheid niet uit. Het organiseren van de inhoud levert echter geen redactionele verantwoordelijkheid op in de zin van de herzieningsrichtlijn. De organisatie van inhoud gaat immers niet over de inhoud zelf. Wanneer de aanbieder van een videoplatformdienst in eigen beheer media-aanbod aanbiedt, zoals het geval kan zijn bij de verspreiding van «long-form content», zal hij voor dit onderdeel van zijn dienstverlening kwalificeren als mediadienst op aanvraag. Als mediadienst op aanvraag draagt de aanbieder redactionele verantwoordelijkheid voor het aanbod. De herzieningsrichtlijn maakt geen onderscheid naar de omvang van een videoplatformdienst. De marktmacht heeft dan ook geen invloed op de maatregelen die videoplatformdiensten moeten opnemen in hun gedragscode.

Tevens vragen zij hoe zich dit verhoudt onder meer tot de uploadfilters, oftewel voorafgaande controlemaatregelen, van een videoplatformdienst die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift, maar waar artikel 7 Grondwet alsnog aan in de weg kan staan, zoals ook gesteld door de Raad van State⁷.

Lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van videoplatformdiensten passende maatregelen nemen via een gedragscode. Die maatregelen mogen niet leiden tot eventuele controlemaatregelen vooraf of filtering bij het uploaden van inhoud die niet voldoen aan artikel 15 van Richtlijn 2000/31/EC. Dit artikel bepaalt dat lidstaten aan dienstverleners (aanbieders van een videoplatformdienst) geen algemene verplichting mogen opleggen om toe te zien op de informatie die zij opslaan of doorgeven (het media-aanbod). Dit correspondeert met de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting, waardoor niemand vooraf verlof nodig heeft wegens de inhoud. Artikel 28ter, derde lid, van de herziene richtlijn AVMD bevat een limitatieve opsomming van maatregelen die aanbieders van videoplatformdiensten naar gelang het geval kunnen treffen. Lidstaten mogen geen maatregelen voorschrijven die zien op controle op de inhoud, maar mogen wel ruimte laten voor systemen die dienen als hulpmiddel om zowel de aanbieders van media-aanbod als de mediagebruikers zelf te laten verklaren en oordelen over de inhoud.

De aan het woord zijnde leden hebben gelezen dat wat betreft gedragscodes de mogelijkheid tot overheidsoptreden (door het Commissariaat) resteert. Zij vragen of de regering kan toelichten wat dit in uiterste omstandigheden zou kunnen behelzen. In welke situatie kan dit gebeuren en hoe kan dit overheidsoptreden worden vormgegeven, zo vragen deze leden.

Het Commissariaat houdt toezicht op het totstandkomen van een gedragscode die voldoet aan de eisen van de herzieningsrichtlijn, en de toepassing daarvan door de aanbieder van een videoplatformdienst. In het geval een van deze verplichtingen niet wordt nagekomen, kan het Commissariaat een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 361, nr. 4, vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet).

De leden van SP-fractie vragen of het voorschrift dat platforms een eigen gedragscode moeten gaan opstellen, onder andere over hoe zij minderjarigen in bescherming nemen, ook betekent dat hierin afspraken gemaakt dienen te worden over betaalde arbeid (al dan niet in natura) door minderjarigen. Deze leden hebben hierbij expliciet verwezen naar de door de leden Kwint en Van Dijk eerder gestelde schriftelijke vragen over dit onderwerp.⁸

De herzieningsrichtlijn bevat bepalingen voor de bescherming van minderjarigen tegen schadelijk audiovisueel media-aanbod op basis van de inhoud ervan, niet op basis van de wijze van totstandkoming ervan. Regulering van betaalde arbeid door minderjarigen valt buiten het bereik van de herzieningsrichtlijn en daarmee van onderhavig wetsvoorstel, dat strekt tot implementatie van de herzieningsrichtlijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gelezen dat aanbieders van videoplatformdiensten verplicht worden om in een gedragscode vast te leggen hoe zij minderjarigen beschermen, hoe zij het algemeen publiek beschermen tegen strafbare of schadelijke content en hoe zij omgaan met commerciële communicatie. De maatregelen in deze gedragscode zien niet op de inhoud die door het platform wordt aangehouden, maar enkel op de wijze waarop de inhoud wordt georganiseerd; de regering voert hierbij als argument aan dat videoplatformdiensten geen redactionele verantwoordelijkheid dragen voor het media-aanbod dat via hun platform aangeboden wordt, zo schrijven zij. Deze leden vragen wat de waarde zal zijn van een dergelijke gedragscode. Zij vragen wat voor beeld de regering heeft bij maatregelen over «de wijze waarop de inhoud wordt georganiseerd». Zij vragen of de regering verwacht dat een vrijblijvende gedragscode afdoende is om strafbare en schadelijke content te weren. Deelt de regering de mening dat videoplatformdiensten een grotere verantwoordelijkheid moeten nemen om bijvoorbeeld minderjarigen te beschermen en te voorkomen dat via hun platform inhoud beschikbaar komt die bijvoorbeeld aanzet tot geweld of waarvan de verspreiding een strafbaar feit is, zo vragen zij. Welke aanvullende maatregelen zouden hiertoe genomen kunnen worden binnen de kaders van de richtlijn, zo vragen deze leden.

Aanbieders van videoplatformdiensten worden door onderhavig wetsvoorstel verplicht om een gedragscode op te stellen die voldoet aan de eisen uit de herzieningsrichtlijn, en deze toe te passen. Zo'n gedragscode omvat maatregelen die van invloed zijn op de wijze waarop het media-aanbod op het videoplatform wordt georganiseerd. De wijze van organisatie van de inhoud is volgens de regering van voldoende invloed om het gewenste beschermingsniveau te kunnen bewerkstelligen. De voorgeschreven gedragscode voor videoplatformdiensten zal functionele en technische maatregelen omvatten. Deze maatregelen raken niet direct aan de inhoud van het media-aanbod op het videoplatform, maar wel aan de wijze van organisatie en daarmee aan de toegang tot het aanbod. Dit is een gebruikelijke manier van afschermen van schadelijk media-aanbod. Ook bij de thans door de Mediawet 2008 en het NICAM voorgeschreven maatregelen ter bescherming van minderjarigen wordt gebruik gemaakt van technische maatregelen, zoals de selectie van de tijd van uitzending en instrumenten voor leeftijdscontrole. Dergelijke maatregelen hebben evenzeer betrekking op de toegang tot het media-aanbod, en niet op de inhoud ervan. Het opstellen van een gedragscode is voor aanbieders van videoplatformdiensten niet vrijblijvend, maar wordt middels onderhavig wetsvoorstel verplicht gesteld in de Mediawet 2008. De gedragscode moet daarnaast voldoen aan de eisen uit de herzienings-

⁸ Aangangsel Handelingen II, 2019/20, nr. 972.

richtlijn, en er moet daadwerkelijk toepassing aan worden gegeven. Het Commissariaat houdt toezicht op deze verplichtingen, en kan handhavend optreden als hieraan niet wordt voldaan.

Tot aan de herziening was de richtlijn AVMD, en zo ook de Mediawet 2008, uitsluitend van toepassing op aanbieders die redactionele verantwoordelijkheid dragen voor hun aanbod. Door de herziening worden met onderhavig wetsvoorstel ook aanbieders van videoplatformdiensten onder de reikwijdte van de Mediawet 2008 gebracht, al dragen zij geen redactionele verantwoordelijkheid voor het media-aanbod dat via hun videoplatform wordt verspreid. Hiermee wordt aan aanbieders van videoplatformdiensten reeds een grote verantwoordelijkheid opgelegd om minderjarigen te beschermen tegen media-aanbod dat schadelijk kan zijn voor hun lichamelijke, geestelijke en morele ontwikkeling, en om het algemene publiek te beschermen tegen media-aanbod dat aanzet tot geweld of haat, of waarvan de verspreiding een strafbaar feit is krachtens het Unierecht. De aanbieders van dergelijk media-aanbod zijn daarnaast zelf verantwoordelijk voor de inhoud ervan. De herzieningsrichtlijn laat lidstaten de ruimte om naleving van meer gedetailleerde of strengere maatregelen te vergen van aanbieders van videoplatformdiensten. De regering heeft er echter voor gekozen om alleen de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn om te zetten.

2.3 Bescherming minderjarigen

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat kinderen beter dan onder de oude richtlijn beschermd worden tegen reclame-uitingen die potentieel schadelijk zijn voor hun ontwikkeling. Het toezicht ligt bij het Commissariaat. Zij vragen of het Commissariaat ook toezicht houdt op reclame-uitingen op sociale mediadiensten.

Het Commissariaat houdt op grond van de Mediawet 2008 toezicht op de reclamemaxima, het verbod op reclame voor alcohol en geneesmiddelen, en de regels rondom sponsoring en productplaatsing. Dit betreft uitsluitend audiovisuele reclame-uitingen door aanbieders die onder de reikwijdte van de Mediawet 2008 vallen. Dat zijn aanbieders van mediadiensten, en door dit wetsvoorstel ook aanbieders van videoplatformdiensten. Niet alle sociale mediadiensten zullen echter kwalificeren als aanbieder van een mediadienst of videoplatformdienst. Het toezicht op de inhoud van reclame-uitingen is belegd bij de SRC. De SRC kan een oordeel geven over alle reclame-uitingen, en daarmee ook over reclame-uitingen op socialemediadiensten.

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat artikel 6bis van de herziene richtlijn bepaalt dat media-aanbod dat de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen zou kunnen aantasten, uitsluitend zo beschikbaar wordt gesteld dat minderjarigen dit gewoonlijk niet te horen of te zien krijgen. De daarvoor te treffen maatregelen dienen evenredig te zijn aan de mogelijke schade die het programma kan berokkenen. Zij vragen hoe wordt bepaald welke maatregelen evenredig zijn aan de mogelijke schade die het programma kan berokkenen en wie controleert of dit het geval is.

In het genoemde artikel van de herzieningsrichtlijn is opgenomen dat de te treffen maatregelen kunnen zien op selectie van de tijd van de uitzending, instrumenten voor leeftijdscontrole of andere technische maatregelen. De aanbieder van de mediadienst of het videoplatform zal in eerste instantie zelf de evenredigheid van de maatregelen beoordelen. Ook het NICAM heeft in zijn regelingen mogelijke maatregelen uitgewerkt, zoals classificatie van media-aanbod, aanbevolen tijdstippen van

verspreiding en het voorzien van symbolen en waarschuwing voorafgaand aan verspreiding. Het Commissariaat kan als toezichthouder beoordelen of in individuele gevallen sprake is van een evenredige maatregel.

Deze leden hebben gelezen dat aanbieders van media-aanbod ervoor moeten zorgen dat mediadiensten voldoende informatie aan de kijkers verstrekken over de inhoud die de lichamelijke, geestelijke en morele ontwikkeling van minderjarigen kan aantasten. Deze leden geven aan te vinden dat het hierbij een zeer goede zaak is dat bij de implementatie van het artikel gebruik wordt gemaakt van het Kijkwijzer systeem van het NICAM. Deze leden hebben gelezen dat de nieuwe bepalingen in de Mediawet 2008 alleen zien op videoplatformdiensten die in Nederland gevestigd zijn. Zij vragen of de regering een overzicht kan geven van welke spelers dat zijn.

Het Commissariaat is bezig de videoplatformdiensten die onder zijn toezicht zullen gaan vallen, te inventariseren.

Deze leden hebben verder gelezen dat de regering heeft besloten een uitzondering op te nemen voor aanbieders van mediadiensten die gevestigd zijn in Nederland, maar zich (deels) richten op het buitenland. Net als de leden van de ChristenUnie-fractie hebben deze leden gevraagd of de regering hun zorgen deelt over de mogelijkheid die hierdoor ontstaat voor aanbieders om een eigen classificatiesysteem te maken, en waarom de regering dan toch voor deze uitzondering heeft gekozen.

De regering heeft een uitzondering gemaakt op de verplichte aansluiting bij het NICAM (waar Kijkwijzer onderdeel van uitmaakt) voor in Nederland gevestigde aanbieders, voor zover hun mediadiensten zich op een ander land richten. Deze uitzondering is bedoeld om het voor dergelijke aanbieders mogelijk te maken zich aan te sluiten bij het systeem dat in dat land gebruikelijk is. Op die manier maken zij gebruik van een systeem dat voor de mediagebruiker in dat land bekend is. De classificatie van het NICAM is immers niet een binnen de gehele Europese Unie herkenbare classificatie. Ook kunnen deze aanbieders hierdoor de in het betreffende land 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. Gelet hierop deelt de regering niet de zorg van de leden ten aanzien van borging van onafhankelijkheid of een wildgroei aan classificatiesystemen en concurrentie daartussen.

De leden van de fracties van het CDA en D66 hebben vragen gesteld over de praktische uitwerking van deze uitzondering, door te vragen hoe deze zal gaan werken voor aanbod afkomstig uit of gericht op verschillende landen, op welke mediadiensten de uitzondering van toepassing is in binnen- en buitenland, of en hoe zal worden beoordeeld of sprake is van het vereiste niveau van bescherming, en of gebruik kan worden gemaakt van meerdere classificatiesystemen tegelijk.

De verplichting om gebruik te maken van een classificatiesysteem zoals Kijkwijzer geldt reeds voor lineaire mediadiensten en gaat door dit wetsvoorstel ook gelden voor mediadiensten op aanvraag. De verplichting gaat niet gelden voor aanbieders van videoplatformdiensten. Mediadiensten op aanvraag die gebruik maken van een videoplatform voor de verspreiding van hun media-aanbod worden wel verplicht om gebruik te maken van Kijkwijzer. Alle in Nederland gevestigde YouTubekanalen die

kwalificeren als een mediadienst op aanvraag worden dus verplicht gebruik te maken van Kijkwijzer. Een overzicht van de kanalen die dit betreft is op dit moment niet beschikbaar. De uitzondering op het verplichte gebruik van Kijkwijzer geldt uitsluitend voor zover mediadiensten zijn gericht op het buitenland. De aanbieder van een mediadienst die zich wil aansluiten bij een ander systeem, dient aan het Commissariaat aan te tonen dat dit systeem ten minste hetzelfde beschermingsniveau biedt als het Nederlandse systeem. Het Commissariaat beoordeelt of hieraan wordt voldaan. Het staat aanbieders vrij om zich bij meerdere systemen aan te sluiten, als hun media-aanbod zich op meerdere landen richt. Voor media-aanbod gericht op Nederland en afkomstig van een in Nederland gevestigde aanbieder blijft het gebruik van Kijkwijzer echter verplicht.

Voor mediadiensten van aanbieders gevestigd in een andere EU-lidstaat die zich (deels) richten op Nederland, geldt dat zij zich kunnen aansluiten bij het Nederlandse Kijkwijzer indien de nationale regelgeving van de lidstaat van vestiging dit mogelijk maakt. Voor aanbieders van mediadiensten gevestigd buiten de EU geldt hetzelfde: zij vallen onder de bevoegdheid van het land van vestiging, en zullen dan ook gebruik maken van een nationale equivalent van Kijkwijzer voor zover de nationale regelgeving die op hen van toepassing is, daarin voorziet. Als de regelgeving van het betreffende land dit mogelijk maakt, kunnen aanbieders van mediadiensten die zich (deels) op Nederland richten, zich voor dat deel aansluiten bij Kijkwijzer.

In het AD-artikel⁹ wordt aangegeven dat het zolang heeft geduurd door onderhandelingen die met Google moesten worden gevoerd. De leden van de CDA-fractie vragen wat de precieze resultaten zijn geweest van deze onderhandeling. Zij vragen of de regering verder kan aangeven hoe Ierland deze richtlijn op dit punt gaat implementeren, omdat hier Google/YouTube is gevestigd. Zij vragen of de regering bereid is om indien nodig deze implementatie van de richtlijn aan te grijpen om zijn Ierse ambtgenoot te overtuigen dat hij de Kijkwijzer, of een variant hierop, voor videoplatformdiensten opneemt in de Ierse wet zodat op YouTube breed bescherming voor kinderen plaatsvindt.

Er is niet onderhandeld met Google, waarvan het in Ierland gevestigde YouTube onderdeel uitmaakt. Hoe Ierland de herzieningsrichtlijn gaat implementeren is nog niet duidelijk. De verplichting om gebruik te maken van een systeem als Kijkwijzer geldt echter alleen voor lineaire mediadiensten en mediadiensten op aanvraag. YouTube is een videoplatformdienst. YouTubekanalen kunnen wel kwalificeren als mediadienst op aanvraag. Dergelijke in Nederland gevestigde YouTubekanalen zullen gebruik moeten maken van Kijkwijzer. De in Ierland gevestigde YouTubekanalen die kwalificeren als mediadienst op aanvraag, zullen gebruik moeten maken van de Ierse variant van Kijkwijzer. De wens van de regering voor een breed classificatiesysteem is eerder aan Ierland meegegeven. Hierover is contact geweest met de Ierse autoriteiten.

De aan het woord zijnde leden hebben eerder voorgesteld om indien een leeftijdsclassificatie geldt bij het media-aanbod, dit gedurende het gehele programma in beeld te laten staan, zowel lineair als online. Zij vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen dit niet op te nemen in dit wetsvoorstel.

⁹ <https://www.ad.nl/tech/kijkwijzer-gaat-ook-gelden-voor-youtubers~a672c058/>

Dit wetsvoorstel betreft alleen de verplichte implementatie van de herzieningsrichtlijn. De herzieningsrichtlijn bevat geen specifieke bepalingen omtrent de zichtbaarheid van een leeftijdsclassificatie gedurende een programma. Lidstaten hebben volgens de herziene richtlijn AVMD de mogelijkheid om strengere normen te stellen op door de richtlijn gecoördineerde gebieden, echter de regering heeft ervoor gekozen alleen de verplichte bepalingen om te zetten.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan het merkwaardig te vinden dat lineaire mediadiensten aan strengere regels moeten voldoen dan mediadiensten op aanvraag ten aanzien van de bescherming van minderjarigen tegen schadelijke inhoud. Deze leden vinden het een positieve ontwikkeling dat de Europese richtlijn verplicht om dit onderscheid teniet te doen en de eisen hieromtrent gelijk te trekken. Niet alleen draagt dit bij aan een «level playing field», maar voornoemde leden geven aan van mening te zijn dat mediadiensten op aanvraag net zo goed een verantwoordelijkheid dragen ten opzichte van schadelijke content voor minderjarigen. Deze leden vragen wel welke maatregelen mediadiensten op aanvraag nu moeten treffen. De herziene richtlijn stelt dat dergelijke content gewoonlijk niet te horen of te zien moeten zijn. Hoe moet dit worden geïmplementeerd zonder dat dit ten koste gaat van het aanbod, zo vragen deze leden.

Op dit moment dienen mediadiensten op aanvraag *ernstig schadelijk* media-aanbod zo af te schermen dat minderjarigen dit gewoonlijk niet te horen of te zien krijgen. De herzieningsrichtlijn schrijft voor dat media-aanbod dat de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen zou kunnen aantasten zo dient te worden afgeschermd dat minderjarigen dit gewoonlijk niet te horen of te zien krijgen. De bepaling uit de herziene richtlijn AVMD is dus op meer media-aanbod van toepassing dan de huidige norm, die alleen geldt voor *ernstig schadelijk* media-aanbod. De herzieningsrichtlijn geeft aan dat mogelijke maatregelen verband houden met selectie van de tijd van uitzending, instrumenten voor leeftijdscontrole of andere technische maatregelen. Ook het NICAM heeft dergelijke maatregelen uitgewerkt, zoals de classificatie van media-aanbod, tijdstippen van verspreiding en het voorzien van symbolen en waarschuwing voorafgaand aan verspreiding. Deze maatregelen zijn allemaal gericht op de toegang tot het media-aanbod voor minderjarigen, en zijn van technische aard. De maatregelen werpen beperkingen op of bouwen waarschuwingen in voordat toegang kan worden verkregen tot media-aanbod, met als doel dat minderjarigen potentieel schadelijk media-aanbod niet te zien krijgen. Het media-aanbod blijft inhoudelijk echter ongewijzigd, en is op andere tijdstippen voor andere categorieën personen wel beschikbaar. Op deze manier blijft het aanbod behouden en worden tegelijkertijd minderjarigen beschermd. Extra waarborg hierbij is dat de getroffen maatregelen volgens de herzieningsrichtlijn evenredig moeten zijn aan de mogelijke schade die het media-aanbod kan berokkenen. Het Commissariaat kan als toezichthouder in individuele gevallen beoordelen of sprake is van een evenredige maatregel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat het van belang is om toe te werken naar een Europese dan wel internationale harmonisatie als het gaat om classificatie van media-aanbod. De regering stelt dat het beschermingsniveau ten minste moet voldoen aan de Nederlandse standaarden en dat het Commissariaat hier toezicht op zal houden. Het Commissariaat geeft zelf echter aan dat het vergelijken van het beschermingsniveau lastig zal zijn, aldus deze leden. Zij vragen waarom de regering hier dan alsnog voor heeft gekozen? Zij vragen of het beschermingsniveau niet nader gedefinieerd en uitgewerkt dient te worden om effectief toezicht mogelijk te maken.

De regering onderschrijft de potentiële voordelen van Europese harmonisatie van de classificatie van media-aanbod, maar ziet tegelijkertijd dat veel culturele verschillen bestaan tussen de lidstaten die harmonisatie bemoeilijken. Op dit moment meent de regering dan ook dat de keuze die is gemaakt in onderhavig wetsvoorstel de meest wenselijke is. Het wetsvoorstel biedt ruimte om aan te sluiten bij een buitenlands classificatiesysteem, met het Nederlandse beschermingsniveau als minimum. Aanbieders van mediadiensten die gevestigd zijn in Nederland en gebruik willen maken van een ander classificatiesysteem voor media-aanbod dat gericht is op het buitenland, dienen aan het Commissariaat aan te tonen dat het beschermingsniveau van dat classificatiesysteem ten minste gelijk is aan dat geboden door het NICAM. Het Commissariaat zal beoordelen of dit afdoende is aangetoond. Een nadere uitwerking van het beschermingsniveau door de overheid acht de regering niet wenselijk, nu de herzieningsrichtlijn lidstaten aanmoedigt om op het gebied van systemen als Kijkwijzer gebruik te maken van co-regulering. Daarnaast sluit het toezicht volgens de regering inhoudelijk aan bij het bestaande takenpakket van het Commissariaat, dat onder meer meta-toezicht op het NICAM omvat.

Voornoemde leden constateren dat de herziene richtlijn ten aanzien van materiaal dat mogelijk schadelijk is reeds instrumenten benoemt als leeftijdsverificatie, maar dat lidstaten ten aanzien van het meest schadelijke materiaal zelf de strengste maatregelen moeten treffen. Deze leden vragen waarom het in dat licht toereikend is om de regie over de keuze van middelen ook bij deze zwaarste categorie bij de aanbieders en verspreiders zelf te leggen. Eveneens vragen zij op basis van welk kader het Commissariaat bepaalt dat aannemelijk is dat het materiaal ontoegankelijk zal zijn voor minderjarigen.

Door de verplichte aansluiting bij het NICAM wordt verzekerd dat aanbieders van mediadiensten maatregelen treffen ter bescherming van minderjarigen. De maatregelen die het NICAM heeft opgesteld sluiten aan bij de in de herzieningsrichtlijn genoemde maatregelen. Maatregelen dienen volgens de herzieningsrichtlijn evenredig te zijn aan de schade die het media-aanbod kan berokkenen. Hieruit volgt dat aanbieders voor het meest schadelijke media-aanbod de meest vergaande maatregelen moeten treffen. De regering leest de herzieningsrichtlijn niet zo dat het daarnaast aan de overheid zou zijn om materiële normen vast te stellen voor het meest schadelijke media-aanbod. Of aannemelijk is dat media-aanbod ontoegankelijk is voor minderjarigen, zal door het Commissariaat vooral beoordeeld worden aan de hand van de geschiktheid van de technische maatregelen die de aanbieder heeft getroffen.

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering als leeftijdsgrens uitgaat van zestien jaar, terwijl de richtlijn spreekt van minderjarigen. Deze leden vragen waarom bij de afbakening van minderjarigheid niet de leeftijd centraal staat die Nederland als lidstaat zelf heeft gekozen. Eveneens vragen zij of het gelet op de ontwikkelingen inzake alcohol en prostitutie niet voor de hand ligt om de leeftijd van achttien jaar te hanteren.

De regering heeft voor de leeftijdsgrens aansluiting gezocht bij de huidige tekst van de Mediawet 2008, die spreekt van zestien jaar. Het eventueel aanpassen van de leeftijdsgrens valt buiten het kader van implementatie van de herzieningsrichtlijn, en past dan ook niet in onderhavig wetsvoorstel.

Deze leden vragen de regering te beschrijven hoe en in welke mate ouders op dit moment bij de classificatie van audiovisueel materiaal invloed kunnen aanwenden. Blijft deze invloed beperkt tot het opstellen

van de vragenlijst of krijgen ouders ook een positie in het proces van classificatie door de codeurs, zo vragen deze leden. Eveneens vragen zij waar deze procedure is vastgelegd.

Het NICAM geeft ouders op verschillende manieren een stem in meerdere processen. Het doel van het classificatiesysteem is om ouders te informeren over de mogelijke schadelijkheid van media-aanbod, en hen te helpen hun kinderen te begeleiden bij mediagebruik. Het systeem van Kijkwijzer richt zich derhalve ook op ouders. De meningen en wensen van ouders worden tweejaarlijks gepeild via verschillende consumentenonderzoeken. De beslissingen die omtrent Kijkwijzer worden genomen, zijn in hoge mate gestuurd door de uitkomsten van dergelijk onderzoek onder ouders.

Ouders die het niet eens zijn met de classificatie van specifiek media-aanbod kunnen een klacht indienen bij het NICAM. Met een klachtenformulier op de website van Kijkwijzer kan worden aangegeven waar en wanneer de mogelijke fout is geconstateerd. De klachtenbehandeling draagt bij aan de kwaliteit van Kijkwijzer. Een steekhoudende klacht kan leiden tot aanpassing van de classificatie of van het uitzendtijdstip. Het NICAM onderzoekt iedere ontvangen klacht. Als daaruit blijkt dat de Kijkwijzerregels niet goed zijn toegepast, kan het bureau bemiddelen of de klacht voorleggen aan de onafhankelijke klachtencommissie. Indien volgens het bureau geen sprake is van een overtreding van de Kijkwijzerregels, wordt dit aan de indiener van de klacht uitgelegd. Dit betreft het merendeel van de klachten. In dat geval wordt uitleg gegeven over de Kijkwijzercriteria, de classificatie van het betreffende media-aanbod of over bijvoorbeeld het toelatingsbeleid van bioscopen. Ook wordt een klager in sommige gevallen verwezen naar een andere instantie, wanneer de klacht over iets anders dan de Kijkwijzerregels gaat.

De klachtprocedure is vastgelegd in de reglementen van het NICAM/Kijkwijzer. Het NICAM rapporteert in een jaarverslag over alle klachten en opvolging daarvan aan de meta-toezichthouder, het Commissariaat. Dit is vastgelegd in het convenant (met addendum) tussen het NICAM/Kijkwijzer en het Commissariaat. Ook is hierin vastgelegd dat het NICAM het onderzoek onder ouders bespreekt in het jaarverslag.

Daarnaast heeft het NICAM een adviescommissie, waarin ook vertegenwoordigers van ouderorganisaties zitting hebben. De commissie adviseert het algemeen bestuur en fungeert als maatschappelijk klankbord. Dit is vastgelegd in de statuten van het NICAM.

2.4 Aanzetten tot geweld of haat; uitlokken van terroristisch misdrijf

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan het belangrijk te vinden dat het aanzetten tot geweld en het zaaien van haat in het publieke debat wordt tegengegaan. De voornoemde leden hebben begrepen dat onderhavig wetsvoorstel videoplatformdiensten verplicht om passende maatregelen te treffen ter bescherming van het algemeen publiek tegen inhoud die aanzet tot geweld of waarvan de verspreiding een strafbaar feit is. Deze maatregelen moeten worden beschreven in een gedragscode. Zij vragen hoe niet alleen het hebben, maar ook het handhaven van deze gedragscode wordt gecontroleerd door het Commissariaat. Zij vragen binnen welke termijn de platformaanbieder moet optreden in het geval van een strafbaar feit. Vallen internetreacties binnen videoplatformdiensten ook onder deze richtlijn en gaat het Commissariaat ook hierop toezien, zo vragen zij.

Onderhavig wetsvoorstel stelt niet alleen het hebben, maar ook het toepassen van een gedragscode verplicht voor aanbieders van een videoplatformdienst. Het Commissariaat houdt hier toezicht op. Het Commissariaat kan dus handhavend optreden in het geval een gedragscode door een aanbieder van een videoplatformdienst niet of onvoldoende wordt toegepast. De gedragscode moet bovendien voldoen aan de eisen uit de herzieningsrichtlijn, waaronder toezicht- en evaluatiemaatregelen ten aanzien van de mate waarin de doelstellingen worden bereikt. Het Commissariaat kan hiervan gebruik maken bij het toezicht. De herzieningsrichtlijn bevat geen termijn waarbinnen een aanbieder van een videoplatformdienst moet optreden in het geval van een strafbaar feit. Onderhavig wetsvoorstel strekt uitsluitend ter implementatie van de herzieningsrichtlijn, zodat ook het wetsvoorstel een dergelijke termijn niet bevat. Internetreacties die geplaatst worden op videoplatformdiensten vallen buiten de reikwijdte van de herzieningsrichtlijn, en daarmee van onderhavig wetsvoorstel. Beide zien immers uitsluitend op *audiovisueel* media-aanbod, terwijl internetreacties schriftelijke uitingen zijn. Het Commissariaat kan dan ook geen toezicht houden op internetreacties.

De regering kiest ervoor om in de Mediawet 2008 op te nemen dat publieke en commerciële media-instellingen met passende maatregelen moeten zorgen dat in hun media-aanbod niet wordt aangezet tot geweld of haat jegens een groep personen, aldus deze leden. Zij vragen of de regering van mening is dat sinds het begin van deze regeringsperiode deze norm eens is overschreden in het huidige media-aanbod en zo ja, wanneer dat het geval is geweest. Ook vragen zij of de regering de zorgen van deze leden deelt dat over bepaalde groepen in de samenleving stelselmatig op pejoratieve wijze wordt gesproken hetgeen kan resulteren in het aanwakken van haat. Deelt de regering de zorgen van deze leden dat de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet) en haat zaaien (artikel 137d Wetboek van Strafrecht) meer dan eens op gespannen voet staan met elkaar, zo vragen deze leden.

De regering heeft geen overzicht van alle media-uitingen die zijn gedaan sinds het begin van deze regeringsperiode. Aanzetten tot haat is strafbaar gesteld in artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht. Het verbod op aanzetten tot haat kan vanzelfsprekend op gespannen voet staan met de grondwettelijk verankerde vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting is een belangrijke voorwaarde van onze democratische rechtsstaat. In de Grondwet staat echter ook dat de vrijheid van meningsuiting geldt behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De inhoudelijke beoordeling van uitingen in het media-aanbod laat de regering over aan het OM en de rechterlijke macht.

De leden van de SP-fractie hebben gelezen dat het wetsvoorstel onder andere specifieke afspraken bevat over de bescherming van burgers tegen media-aanbod dat aanzet tot haat of dat terroristische inhoud betreft. Deze leden vragen het kabinet waarom deze twee – reeds strafbare – zaken zo specifiek uitgelicht worden. Het strafrecht heeft hier toch reeds betrekking op, zo vragen zij. Wat is de reden dat bijvoorbeeld aanzetten tot haat expliciet genoemd wordt, maar bijvoorbeeld – de leden noemen slechts een voorbeeld – het doorzetten van strafbaar materiaal zoals kinderporno niet, zo vragen deze leden.

De herzieningsrichtlijn verwijst naar het aanzetten tot haat op basis van de gronden genoemd in artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Die gronden zijn meeromvattend dan de gronden genoemd in het Wetboek van Strafrecht. De verwijzing naar het publiekelijk uitlokken van een terroristisch misdrijf is nieuw in de herzieningsrichtlijn opgenomen en houdt verband met artikel 5 van Richtlijn (EU)

2017/541. Vanwege die verwijzingen is ervoor gekozen deze bepalingen aanvullend op het strafrechtelijke regime op te nemen in de Mediawet 2008. Op het doorgeven van strafbaar materiaal zoals kinderporno, is het strafrechtelijk regime ook van toepassing. Op Europees niveau zijn hier bovendien al strikte regels voor vastgesteld, onder andere met betrekking tot het verwijderen van dit soort materiaal.¹⁰

2.5 Europese werken

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat in artikel 13 van de herziene richtlijn bepaald wordt dat lidstaten er zorg voor dragen dat onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van mediadiensten op aanvraag ten minste 30 procent aan Europese producties opnemen in hun catalogi en dat deze producties passende aandacht krijgen. Zij vragen waarop die 30 procent is gebaseerd. Daarnaast hebben deze leden gelezen dat het Commissariaat de mogelijkheid krijgt om ontheffing te verlenen aan een mediadienst op aanvraag met een lage omzet of klein publiek. Wat is de definitie van «lage omzet» en «klein publiek»? Kan de regering hier eveneens een voorbeeld van geven, zo vragen deze leden.

De EC heeft bij het impact assessment verschillende opties overwogen om de productie en promotie van Europese producties te stimuleren, en stelde een minimum van 20% voor ten behoeve van mediadiensten op aanvraag. In de onderhandelingen met de lidstaten en het EP is dit minimum vastgesteld op 30% voor mediadiensten op aanvraag. De EC werkt momenteel aan richtsnoeren voor de invulling van de begrippen «lage omzet» en «klein publiek». Op dit moment kunnen daarvan dan ook nog geen voorbeelden worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat de herzieningsrichtlijn een ontheffingsmogelijkheid biedt voor gevallen waarin de verplichting om 30 procent Europese producties op te nemen in de catalogi gezien de aard of het onderwerp van de audiovisuele mediadiensten, onuitvoerbaar of ongerechtvaardigd zouden zijn. Kan de regering voorbeelden geven wanneer aanspraak kan worden gemaakt op ontheffing vanwege het argument onuitvoerbaarheid of ongerechtvaardigd, zo vragen deze leden.

Het Commissariaat beslist op individuele verzoeken van aanbieders van mediadiensten om ontheffing van de verplichting om ten minste 30% Europese producties op te nemen. Het Commissariaat kijkt hierbij onder meer naar het karakter en de omvang van de doelgroep van de mediadienst, en de vraag of binnen het aangeboden genre vergelijkbare, Europese producties beschikbaar zijn.

De leden van de D66-fractie vragen net als de leden van de GroenLinks-fractie wanneer precies sprake is van een Europese productie.

Het begrip Europese producties was reeds als begrip opgenomen in de richtlijn AVMD voorafgaand aan de herziening. Onder Europese producties worden verstaan¹¹:

1. Producties die afkomstig zijn uit lidstaten;
2. producties die afkomstig zijn uit derde Europese staten die partij zijn bij het Europees Verdrag inzake grensoverschrijdende televisie van de Raad van Europa; en
3. coproducties die zijn vervaardigd in het kader van tussen de Unie en derde landen gesloten overeenkomsten met betrekking tot de

¹⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 25 van Richtlijn 2011/93/EU.

¹¹ Artikel 1, eerste lid, onderdeel n, en tweede tot en met vierde lid, van Richtlijn 2010/13/EU.

audiovisuele sector en die voldoen aan de voorwaarden van de betreffende overeenkomsten.

Ook producties die niet onder de bovengenoemde categorieën vallen maar worden vervaardigd in het kader van bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten en derde landen, worden als Europese producties beschouwd als de coproducten uit de Europese Unie een meerderheidsaandeel hebben in de totale productiekosten en de productie niet onder controle staat van een of meer buiten de lidstaten gevestigde producenten.

Voor producties genoemd onder 1 en 2 geldt aanvullend dat deze voornamelijk tot stand moeten zijn gebracht met hulp van auteurs en medewerkers die in een of meer van de lidstaten of betreffende derde Europese staten woonachtig zijn, en aan ten minste een van de volgende voorwaarden voldoen:

1. De producties zijn tot stand gebracht door een of meer producenten gevestigd in een of meer van deze (lid)staten;
2. de vervaardiging van de producties geschiedt onder het toezicht en de feitelijke controle van een of meer producenten gevestigd in een of meer van deze (lid)staten; of
3. de bijdrage van de coproducten uit deze (lid)staten in de totale kosten van de coproductie is doorslaggevend en de coproductie staat niet onder controle van een of meer buiten deze (lid)staten gevestigde producenten.

Een productie is dus niet zonder meer Europees als een Europese regisseur bij de productie betrokken is. Een dergelijke productie kan wel Europees zijn, als aan de voorwaarden zoals hierboven omschreven wordt voldaan.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan blij te zijn dat de Europese richtlijn lidstaten verplicht ook mediadiensten op aanvraag te laten voldoen aan de 30 procent norm aan Europese producties. De aan het woord zijnde leden vragen echter of de regering de randvoorwaarden rondom dit quotum verder uiteen kan zetten. Hoe prominent moeten de Europese producties opgenomen worden in de catalogi voordat deze meetelt, zo vragen zij. Ook vragen zij hoe de regering borgt dat mediadiensten op aanvraag niet de mediarechten opkopen van oude, voordelige, Europese producties en hierdoor voorbij gaan aan de geest van de wet. Heeft de regering overwogen om ook een tijdsbepaling aan dit quotum toe te voegen, bijvoorbeeld tenminste 30 procent aan Europese producties geproduceerd in de afgelopen 10 jaar, zo vragen zij. Zij vragen wat de sancties zijn wanneer een aanbieder van mediadiensten op aanvraag zich niet aan dit quotum houdt.

Op dit moment werkt de EC aan richtsnoeren over de berekeningswijze van het quotum, bijvoorbeeld op basis van de duur (in minuten) van Europese producties ten opzichte van de duur van het complete aanbod, of op basis van het aantal titels, afleveringen of seizoenen ten opzichte van het totaal. Ook werkt de EC aan richtsnoeren over het tijdvak waarover het quotum wordt berekend. Voor aanbieders van mediadiensten die zich richten op meerdere lidstaten is de vraag of het quotum moet worden berekend per nationale catalogus, of als gemiddelde van de catalogi in verschillende lidstaten. De plaats van een productie in een catalogus zal niet bepalend zijn voor de berekening van het quotum voor Europese producties, maar wel voor de prominentie die aan dergelijke producties wordt gegeven. In onderhavig wetsvoorstel is bepaald dat Europese producties onder de aandacht van het publiek moeten worden gebracht. Dit vereist een actieve houding van de aanbieders van media-

diensten op aanvraag, waaraan zij zelf vorm dienen te geven. De regering meent dat de prominentieverplichting aanbieders van mediadiensten op aanvraag zal stimuleren om Europese producties aan hun catalogus toe te voegen die de consument wil bekijken, en dat zij dus niet alleen oude, voordelige Europese producties zullen aanbieden om te voldoen aan het quotum. De regering heeft niet overwogen om een tijdsbepaling aan het quotum toe te voegen in onderhavig wetsvoorstel, omdat dit buiten het kader van verplichte omzetting van de richtlijn valt. Het Commissariaat houdt toezicht op de betreffende bepaling omtrent het quotum, en heeft in dit kader de reguliere handhavingsmogelijkheden uit de Mediawet 2008.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de keuze voor een quotum voor Europese producties zich verhoudt tot de scherpe bewoordingen waarmee de regering afstand neemt van de aanbeveling van de Raad voor Cultuur om ook een quotum voor Nederlandse producties op te nemen. Waarom leidt een Europees quotum niet tot verschraving van kwaliteit en een Nederlands quotum wel, zo vragen zij. Deze leden constateren een forse inconsequentie in de argumentatie van de regering.

De regering heeft een onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke stimuleringsmaatregelen voor Nederlandse producties, toegespitst op de Nederlandse audiovisuele markt. Uit dit onderzoek is gebleken dat een quotum als stimuleringsmaatregel ongewenste neveneffecten kan hebben, en dat alternatieven mogelijk zijn. Ik heb uw Kamer eerder geïnformeerd over dit onderzoek, samen met de Minister van OCW, en een investeringsverplichting aangekondigd als stimuleringsmaatregel voor Nederlands cultureel audiovisueel product.¹² Het quotum voor Europese producties zoals opgenomen in de herzieningsrichtlijn was geen keuze van de regering, maar een voorstel van de EC waar een meerderheid van de lidstaten positief over was. Bovendien meent de regering dat de prominentieverplichting aanbieders van mediadiensten op aanvraag zal stimuleren om Europese producties aan hun catalogi toe te voegen die de consument wil bekijken.

2.6 Toegankelijkheid

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat er een online contactpunt dient te komen waar Nederlanders terecht kunnen met hun klachten. Zij vragen hoe dit contactpunt toegankelijk is gemaakt voor auditief of visueel beperkten?

Het online contactpunt zal worden belegd bij het Commissariaat. Ik zal met het Commissariaat in overleg treden om ervoor te zorgen dat dit contactpunt toegankelijk is voor auditief of visueel beperkten.

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat de herziene richtlijn bepaalt dat lidstaten waarborgen dat de onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van mediadiensten er voortdurend en in toenemende mate voor zorgen dat de toegankelijkheid van hun media-aanbod wordt gerealiseerd. Nederland heeft «in toenemende mate» geïnterpreteerd als het op progressieve wijze toegankelijk maken van het aanbod, aldus deze leden. Zij vragen wanneer volgens de regering wordt voldaan aan het «op progressieve wijze toegankelijk maken van het aanbod»? Welke concrete doelstellingen worden hierbij gesteld zodat er ook werkelijk stappen gezet moeten worden en hoe wordt dit gecontroleerd, zo vragen zij. Deze leden hebben ook gelezen dat het uitbrengen van een verslag moet bewerkstelligen dat de media-instellingen ook daadwerkelijk een actieplan opstellen en maatregelen treffen waardoor het media-aanbod voor personen met

¹² Kamerstukken II 2019/20, 32 820, nr. 330.

een handicap verder wordt ontwikkeld. Zij vragen of de regering kan aangeven op welke wijze het Commissariaat toetst of voldoende vorderingen zijn gemaakt? Welke instrumenten heeft het Commissariaat als de vorderingen onvoldoende zijn, zo vragen zij.

Het op progressieve wijze toegankelijk maken van het media-aanbod houdt in dat het media-aanbod in toenemende mate toegankelijk moet worden gemaakt voor mensen met een auditieve of visuele beperking. Dat kan bijvoorbeeld een toename betekenen van het aantal programmatitels dat wordt voorzien van ondertiteling of audiodescriptie, of een toename in de kwaliteit van de ondertiteling of audiodescriptie. De media-instellingen zullen jaarlijks aan het Commissariaat moeten rapporteren over hun voortgang met betrekking tot het toegankelijker maken van hun media-aanbod. In deze rapportages zal bijvoorbeeld de ontwikkeling van het percentage van het media-aanbod dat wordt ondertiteld of wordt voorzien van audiodescriptie moeten worden toegelicht. Aan de hand van de voortgangsrapportages kan het Commissariaat beoordelen of daadwerkelijk jaarlijks vorderingen worden gemaakt door de media-instelling, en het media-aanbod dus daadwerkelijk continu toegankelijker wordt. Ook zal het Commissariaat iedere drie jaar rapporteren aan de EC over de voortgang die media-instellingen boeken met betrekking tot de toegankelijkheid van het media-aanbod voor mensen met een auditieve of visuele beperking.

Het Commissariaat houdt toezicht op de verplichting om te rapporteren over de toenemende toegankelijkheid van het media-aanbod, en op de reeds bestaande ondertitelingverplichting voor publieke en commerciële aanbieders. Als zij niet aan deze verplichting voldoen, kan het Commissariaat handhavend optreden en bijvoorbeeld een boete opleggen. Als uit de rapportage van een aanbieder blijkt dat hij niet voldoende doet om het media-aanbod in toenemende mate toegankelijk te maken voor mensen met een auditieve of visuele beperking, kan het Commissariaat de betreffende aanbieder hierop aanspreken.

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks, de SP, de ChristenUnie en de SGP hebben vragen bij de omzetting van de richtlijn op het punt van de toegankelijkheid van het media-aanbod. Zij vragen de regering om een reactie op de kritiek van verschillende organisaties dat het wetsvoorstel niet in lijn zou zijn met de Europese richtlijn en het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, of de regering van mening is dat de rechten van mensen met een auditieve of visuele beperking met dit wetsvoorstel voldoende geborgd zijn, en of de regering heeft overwogen dan wel wil overwegen om andere, minder vrijblijvende maatregelen op te nemen.

De regering is van mening dat onderhavig wetsvoorstel voldoet aan de bepalingen uit de herzieningsrichtlijn en het VN-verdrag voor de rechten van personen met een handicap. Met de voorgestelde implementatie van artikel 7, eerste lid, van de herziene richtlijn AVMD 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, zijn dergelijke maatregelen ook niet concreet overwogen.

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vragen of het klopt dat Nederlandse media-instellingen zoals de NPO achterblijven bij de rest van Europa op het gebied van audiodescriptie. De leden van de fractie van de SP vragen hoe de regering deze achterstand gaat wegwerken.

De European Broadcasting Union publiceert cijfers over het toepassen van audiodescriptie in Europa. Op Europees niveau is gemiddeld 7% van de content voorzien van audiodescriptie. De stelling dat het Europees gemiddelde 15% is, klopt daarmee volgens de regering niet. De NPO valt in de categorie 1–4%. Het is erg lastig om een daadwerkelijke vergelijking te maken tussen de percentages van de verschillende landen, omdat niet exact duidelijk is hoe de percentages in ieder land worden berekend. Een andere rekenmethode of ander uitgangspunt voor de berekening levert al gauw een ander percentage op. Zo was gebaseerd op een meting over 2018 in totaal 125.000 minuten aan content geschikt voor audiodescriptie. Hiervan waren 15.000 minuten niet Nederlandstalig. Uitgaande van 110.000 minuten aan geschikte Nederlandstalige content heeft NPO in 2018 dus 5,2% van het media-aanbod voorzien van audiodescriptie. De NPO zal, net als andere media-instellingen, door onderhavig wetsvoorstel aan het Commissariaat moeten gaan rapporteren over de maatregelen die worden genomen om de toegankelijkheid van het media-aanbod verder te ontwikkelen. De verwachting is dat het percentage van het media-aanbod dat is voorzien van audiodescriptie hierdoor omhoog zal gaan.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe het staat met de uitvoering van de motie van de leden Van der Molen en Westerveld¹³ over het toegankelijker maken van Nederlandstalige tv-programma's voor mensen met een auditieve of visuele beperking.

Het stappenplan ter uitvoering van de genoemde motie van de leden Van der Molen en Westerveld over het toegankelijker maken van Nederlandstalige tv-programma's voor mensen met een audiovisuele beperking is eerder naar uw Kamer gestuurd.¹⁴

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP, de ChristenUnie en de SGP vragen de regering of het klopt dat belangenorganisaties van mensen met een auditieve of visuele beperking en senioren niet zijn geconsulteerd tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel en zo ja, waarom dat niet is gebeurd.

De regering heeft regelmatig contact met diverse belangenorganisaties die mensen met een auditieve of visuele beperking vertegenwoordigen. Deze belangenorganisaties vertegenwoordigen ook senioren met een auditieve of visuele beperking. De implementatie van de herzieningsrichtlijn is in deze contacten meermaals onderwerp van gesprek geweest. De regering is dan ook van mening dat deze belangenorganisaties voldoende in de gelegenheid zijn gesteld om hun visie te geven op het implementatietraject. De regering snapt de wens van verschillende belangenorganisaties om verdergaande maatregelen op te nemen in de Mediawet 2008. Onderhavig wetsvoorstel bevat echter uitsluitend de omzetting van de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn. De regering is van mening dat met onderhavig wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan de bepalingen in de herzieningsrichtlijn over toeganke-

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VIII, nr. 111.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/31/stappenplan-npo-toegankelijkheid-media-aanbod>

lijkheid van media-aanbod, en dat het doel – het in toenemende mate toegankelijk maken van media-aanbod voor mensen met een auditieve of visuele beperking – met dit wetsvoorstel zal worden gerealiseerd. De uitwerking van specifieke maatregelen om het media-aanbod in toenemende mate toegankelijker te maken voor mensen met een auditieve of visuele beperking is aan de media-instellingen, onder toezicht van het Commissariaat. Het ligt voor de hand dat belangenorganisaties een belangrijke rol zullen krijgen bij deze uitwerking.

Wat is de rol van het Commissariaat in het borgen van de toegankelijkheid, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Deze leden vragen tevens of het Commissariaat adequaat omgaat met klachten over een ontoegankelijk media-aanbod.

De rol van het Commissariaat bestaat uit toezicht op de verplichting voor media-instellingen om te rapporteren over de maatregelen die zijn nemen om hun aanbod in toenemende mate toegankelijk te maken voor mensen met een auditieve of visuele beperking. Het Commissariaat zal de jaarlijkse voortgangsrapportages inhoudelijk beoordelen. In reactie op de aangenomen motie Van der Molen en Westerveld¹⁵ is toegezegd dat een gesprek zal worden gevoerd met het Commissariaat over de wijze waarop wordt omgegaan met klachten over ontoegankelijk media-aanbod. Ik zal uw Kamer voor de zomer op de hoogte brengen van de uitkomst van dit gesprek.

Kan de regering zich voorstellen dat de uitkomsten van de aangenomen motie van de leden Van der Molen en Westerveld¹⁶ tot verdere wettelijke verplichtingen kunnen leiden, zo vragen zij.

Zoals aangegeven, is in reactie op de genoemde motie toegezegd dat een gesprek zal worden gevoerd met het Commissariaat. Van de uitkomst hiervan zal ik uw Kamer voor de zomer op de hoogte stellen. Ik acht het van belang de uitkomsten van dit gesprek af te wachten alvorens te reflecteren op mogelijke vervolgstappen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of videoplatformdiensten naar het oordeel van de regering afdoende inspanning leveren om hun diensten toegankelijk te maken voor auditief en visueel beperkten. Zij vragen verder welke maatregelen er op dit vlak worden genomen door andere EU-landen.

Het is de regering niet bekend welke maatregelen aanbieders van videoplatformdiensten nemen op het gebied van toegankelijkheid van het media-aanbod dat via hun platform wordt verspreid. De bepalingen uit de herzieningsrichtlijn betreffende toenemende toegankelijkheid van media-aanbod zijn van toepassing op aanbieders van lineaire mediadiensten en mediadiensten op aanvraag. Voor aanbieders van videoplatformdiensten gelden (nog) geen verplichtingen op dit gebied. Dit betekent dat in ieder geval het media-aanbod op een videoplatformdienst dat afkomstig is van gebruikers die kwalificeren als mediadienst op aanvraag, in toenemende mate toegankelijk moet worden gemaakt voor mensen met een auditieve of visuele beperking. Deze mediadiensten op aanvraag zullen, net als van andere media-instellingen (op aanvraag) verlangd wordt, moeten rapporteren aan het Commissariaat over de maatregelen die zij nemen om de toegankelijkheid van het media-aanbod verder te vergroten. Voor zover bekend worden er op dit vlak door andere lidstaten

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VIII, nr. 111.

¹⁶ Idem.

geen andere maatregelen genomen dan voor omzetting van de herzieningsrichtlijn noodzakelijk.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de tien punten die door de belangenorganisaties zijn benoemd ter verbetering van het voorstel.¹⁷

De regering is van mening dat onderhavig wetsvoorstel de bepaling uit de herzieningsrichtlijn over de toegankelijkheid van media-aanbod op afdoende wijze implementeert. De regering heeft al eerder aangegeven in dit wetsvoorstel geen gebruik te maken van de ruimte die de herzieningsrichtlijn biedt om naleving van strengere of meer gedetailleerde regels te eisen op alle door de richtlijn gecoördineerde gebieden. De regering gaat om die reden op dit moment niet in op de bedoelde punten van de belangenorganisaties.

2.7 Reclame

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat de herziene richtlijn een algeheel verbod oplegt aan telewinkeloedenschappen in kinderprogramma's. Dit vinden deze leden een goede stap. Voor reclameboedenschappen blijft het oude regime van de richtlijn audiovisuele media-diensten gelden, aldus deze leden. Zij vragen of de regering kan uitleggen waarom dit zo is.

De aanscherping van het regime voor telewinkeloedenschappen in kinderprogramma's is ingegeven door de aard van deze uitingen. Telewinkeloedenschappen zijn uitingen in een programma die bestaan uit een rechtstreekse aanbieding aan het publiek met het oog op levering van producten of diensten tegen betaling. Omdat de boedschap zich in de programmering bevindt, kunnen kinderen dit minder goed herkennen als vorm van reclame dan reclameboedenschappen in een reclameblok. Het argument voor verscherping van het regime voor telewinkeloedenschappen geldt dus niet voor reclameboedenschappen. Voor die laatste categorie wordt het bestaande regime gehandhaafd.

De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie vragen waarom niet ook gekozen is voor een verbod op reclameboedenschappen in kinderprogramma's, als de herzieningsrichtlijn dit mogelijk maakt.

De herzieningsrichtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid om strengere eisen te stellen op door de richtlijn gecoördineerde gebieden. Het is dus mogelijk voor lidstaten om reclameboedenschappen in kinderprogramma's volledig te verbieden. De regering heeft reeds aangegeven dat op dit moment geen gebruik wordt gemaakt van deze algemene mogelijkheid uit de herzieningsrichtlijn. De regering heeft dan ook niet gekozen voor een algeheel verbod aan reclameboedenschappen in kinderprogramma's. Ik heb eerder in een brief aan uw Kamer aangekondigd reclameboedenschappen rondom kinderprogrammering voor de publieke mediadienst te willen verbieden.¹⁸ Deze plannen worden uitgewerkt in een separaat wetsvoorstel.

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vragen waarom het uitgangspunt rondom productplaatsing wordt omgekeerd.

¹⁷ Parlis nr. 2020Z02658.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 157.

Productplaatsing is op dit moment al toegestaan in films, series, sportprogramma's en lichte amusementsprogramma's. Deze categorieën zijn uitgezonderd van het algemene verbod op productplaatsing. In de praktijk is gebleken dat de geformuleerde uitzonderingen leiden tot onduidelijkheid bij aanbieders van mediadiensten – en daarmee ook bij de consument. Omkering van het uitgangspunt, dat wil zeggen productplaatsing toestaan met uitzondering van categorieën van media-aanbod waarin dit niet wenselijk is, moet leiden tot meer zekerheid. De uitgezonderde categorieën zijn hiertoe duidelijk geformuleerd in de herzieningsrichtlijn. De regering meent dat het algemeen belang wordt gediend met de in het wetsvoorstel opgenomen bepaling over productplaatsing. Met deze bepaling blijft productplaatsing niet toegestaan in typen media-aanbod waarin dit niet wenselijk is.

De herziene richtlijn bepaalt dat productplaatsing wel is toegestaan, met uitzondering van nieuws- en actualiteitenprogramma's, programma's over consumentenzaken, religieuze programma's en programma's gericht op kinderen onder de twaalf jaar. In artikel 3.19a wordt dit geïmplementeerd als «programma's die in het bijzonder bestemd zijn voor kinderen jonger dan twaalf jaar», aldus de leden van de CDA-fractie. Zij vragen of de regering kan aangeven of het programma Superkids en het programma The Voice Kids vallen onder «programma's die in het bijzonder bestemd zijn voor kinderen jonger dan twaalf jaar», en zo niet, voor welke leeftijd van kinderen deze programma's wel bijzonder zijn bestemd? Waarom is er niet gekozen voor «programma's met een significant kinderpublik onder de 12 jaar»; waarom is er niet gekozen voor 16 jaar in plaats van 12 jaar, zo vragen zij. Deze leden hebben verder gelezen dat het ook van belang is dat de kijker door een duidelijke vermelding kan zien of er sprake is van productplaatsing in een programma. Welke eisen gelden hiervoor, zo vragen zij.

Het is aan het Commissariaat om te bepalen of concrete programma's beschouwd kunnen worden als media-aanbod dat in het bijzonder bestemd is voor kinderen jonger dan twaalf jaar. Voor media-aanbod van de publieke omroep wordt hierbij gebruik gemaakt van de zogenoemde CCC-indeling van de NPO.¹⁹ De regering heeft ervoor gekozen aan te sluiten bij de formulering van artikel 2.106, derde lid, onder b, van de Mediawet 2008, waarin het verbod op sponsoring van kinderprogramma's is opgenomen ten aanzien van de publieke mediadienst. Deze formulering is volgens de regering passend, omdat hierdoor steeds vooraf door de aanbieder dient te worden gezien of een programma kwalificeert als een kinderprogramma.

Het Commissariaat heeft een beleidsregel over productplaatsing opgesteld²⁰, waarin de norm voor het vermelden van het gebruik van productplaatsing in een programma verder is uitgewerkt. Deze beleidsregel stelt dat een vermelding duidelijk is, indien de mededeling «dit programma bevat productplaatsing» duidelijk hoorbaar en duidelijk leesbaar is zowel voor aanvang van het programma als achteraf.

De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen of de versoepeling van de maximale hoeveelheid reclame een verplichting is uit de richtlijn. De leden van de fracties van D66, GroenLinks, en de SP vragen waarom de regering kiest voor de versoepeling van de maximale hoeveelheid reclame. De leden van de CDA-fractie vragen of onderzoek is gedaan naar de effecten van deze versoepeling. De leden van de D66-fractie vragen of

¹⁹ Beschikbaar via www.npo.nl.

²⁰ <https://www.cvdn.nl/sites/default/files/files/Regeling-productplaatsing-commerci%C3%ABle-media-instellingen-2014.pdf>

de regering de huidige limiet acceptabel vindt, en of een overzicht kan worden geboden van hoeveel minuten reclame op dit moment wordt uitgezonden. De leden van de SP-fractie vragen of de regering alsnog bereid is deze versoepeling niet door te voeren.

Met de herziening van de richtlijn AVMD is de bestaande norm van maximaal 20% van een klokuur (neerkomend op twaalf minuten per uur, zoals opgenomen in de huidige tekst van de Mediawet 2008) gewijzigd in maximaal 20% van een tijdvak, met 06:00 uur – 18:00 uur en 18:00 uur – 24:00 uur als aangewezen tijdvakken. De versoepeling in onderhavig wetsvoorstel komt dus rechtstreeks voort uit een te implementeren bepaling van de herziene richtlijn AVMD. Lidstaten mogen in algemene zin strengere eisen stellen op door de richtlijn gecoördineerde gebieden. Er is dus sprake van minimumharmonisatie. De regering heeft er echter voor gekozen om op dit moment alleen de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn om te zetten. Naar de (mogelijke) effecten van de versoepeling is geen onderzoek gedaan. De verwachting is echter dat de markt een evenwicht zal vinden tussen de vraag van adverteerders en de wensen van de consument. De regering meent dat zowel de oude regeling van 20% (twaalf minuten) per uur, als de nieuwe regeling van 20% per tijdvak, acceptabel is voor commerciële mediadiensten. De eerder aangekondigde plannen voor de beperking van reclame bij de publieke mediadienst worden uitgewerkt in een separaat wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA hebben verder gelezen dat de regering van mening is dat het huidige systeem van zelfregulering en handhaving via de Stichting Reclame Code en het Commissariaat voldoende effectief is en doeltreffende en evenredige sancties biedt in overeenstemming met de herzieningsrichtlijn. Deze leden geven aan te vermoeden dat proactieve opsporing op overtredingen op de Nederlandse Reclame Code de effectiviteit nog wel eens zou kunnen verhogen. Hoe staat het met uitvoering van de motie van het lid Van der Molen c.s.²¹ waarin onder andere wordt verzocht te onderzoeken wat de effecten zouden zijn indien proactieve opsporing mogelijk zou worden om de Nederlandse Reclame Code te kunnen handhaven, zo vragen deze leden.

Ter uitvoering van de genoemde motie zal de regering laten onderzoeken op welke wijze in het geval van online reclame op sociale media kan worden bevorderd dat vermeld wordt dat het om een reclameboodschap gaat. Ook de potentiële effecten van de mogelijkheid van proactieve opsporing in het kader van handhaving van de Nederlandse Reclame Code worden onderzocht. Ik verwacht uw Kamer voor de zomer te kunnen informeren over de uitkomsten van deze onderzoeken.

De leden van de D66-fractie constateren dat de herziene richtlijn een algeheel verbod op telewinkelboodschappen in kinderprogramma's oplegt en dat het oude regime wat betreft reclameboodschappen blijft gelden. Zij vragen of de regering kan aangeven wat hiervan de leeftijdscriteria zijn en tot hoe oud programma's worden gekwalificeerd als kinderprogramma. Welke ruimte biedt de richtlijn om te differentiëren naar leeftijd en in hoeverre wordt in de implementatie hiervan gebruik gemaakt, vragen zij. In onderdeel I hebben de leden gelezen dat het gaat om kinderen tot en met twaalf jaar. Zij vragen of dit betekent dat voor jongeren tussen dertien en zestien jaar dezelfde regels gelden, of het hier alleen gaat om het criterium «schadelijk voor hun ontwikkeling» en zo ja, of nader kan worden gedefinieerd wat daar precies mee wordt bedoeld in de context van reclame.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VIII, nr. 112.

Media-aanbod dat in het bijzonder bestemd is voor kinderen jonger dan twaalf jaar wordt op grond van de Mediawet 2008 aangemerkt als kinderprogrammering. De richtlijn AVMD biedt ook na de herziening geen definitie van het daarin gebruikte begrip kinderprogramma. Het is dus aan de lidstaten om te bepalen wat zij verstaan onder kinderprogrammering. De regering heeft in onderhavig wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de formulering van het verbod op sponsoring van kinderprogramma's dat reeds geldt voor de publieke mediadienst. Deze formulering gaat uit van aanbod dat in het bijzonder bestemd is voor kinderen jonger dan twaalf jaar. Dit betekent voor de implementatie dat het verbod op telewinkelloosboodschappen in kinderprogramma's niet ziet op media-aanbod gericht op jongeren tussen de dertien en zestien jaar. De Mediawet 2008 wordt ten aanzien van deze groep niet gewijzigd. De huidige bepalingen laten telewinkelloosboodschappen tot een bepaald maximum toe. Inhoudelijk dienen telewinkelloosboodschappen te voldoen aan de bestaande normen uit de Mediawet 2008 en de Nederlandse Reclame Code. Die normen omvatten meer dan alleen een schadelijkheids criterium voor minderjarigen.

Voornoemde leden constateren dat productplaatsing niet wordt toegestaan in onder meer religieuze programma's. Waarom niet en wat wordt precies bedoeld met religieuze programma's, zo vragen zij.

In de herzieningsrichtlijn is bepaald dat productplaatsing niet wordt toegestaan in programma-aanbod waarin dat niet wenselijk is. Religieuze programma's vallen binnen die groep. Met religieuze programma's worden bijvoorbeeld uitzendingen van kerkdiensten bedoeld.

Voorts constateren deze leden op dit punt dat de regering ervoor heeft gekozen gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid die de richtlijn biedt ten aanzien van media-aanbod dat niet is geproduceerd of besteld door de aanbieder van mediadiensten zelf of door een met de aanbieder van mediadiensten verbonden onderneming. Zij vragen wat wordt bedoeld met «niet besteld». Kan dit met een voorbeeld nader worden toegelicht? Zij vragen of dit betekent dat wanneer Netflix een serie laat zien die het «van de plank» heeft gekocht, deze regels niet gelden. Hoe verhoudt zich dit tot een videoplatformdienst als Youtube, dat niets besteld en dus volgens deze regelgeving nergens voor verantwoordelijk zou zijn, zo vragen zij. Welke andere landen maken gebruik van deze uitzondering zoals de regering nu voorstelt, vragen zij. Verder vragen zij of de regering kan toelichten waarom Nederland wél gebruik maakt van deze uitzondering. Het gaat hier enkel om «redactionele onafhankelijkheid», maar gaat het toch ook om sluiske beïnvloeding van kijkers, zo vragen zij. Welke overige regels rondom productplaatsing blijven dan wel van toepassing, zo vragen deze leden.

Onderhavig wetsvoorstel bevat alleen een uitzondering op de *verplichte vermelding* dat sprake is van productplaatsing. De uitzondering geldt uitsluitend voor media-aanbod dat door een aanbieder van een mediadienst (op aanvraag) is aangekocht. Dit houdt in dat het betreffende media-aanbod niet door, of in opdracht van, de aanbieder is geproduceerd, maar na voltooiing is aangekocht om het te kunnen aanbieden aan de consument. In het genoemde geval van Netflix zou dit betekenen dat Netflix als aanbieder niet verplicht is te vermelden dat sprake is van productplaatsing in media-aanbod dat door Netflix is aangekocht. Voor aanbieders van videoplatformdiensten zoals YouTube geldt dat zij geen redactionele verantwoordelijkheid dragen voor het media-aanbod dat op het platform wordt aangeboden. Zij kunnen daarom niet verplicht worden melding te maken van productplaatsing in het media-aanbod. De verplichte vermelding van het gebruik van productplaatsing geldt wel

voor de gebruikers, zijnde de YouTubekanalen, die kwalificeren als mediadienst op aanvraag. Voor zover bij de regering bekend maakt in ieder geval Oostenrijk ook gebruik van deze uitzondering.

Nederland maakt gebruik van deze uitzondering omdat in de praktijk blijkt dat het voor aanbieders van mediadiensten vaak lastig te achterhalen is of sprake is van productplaatsing in een productie afkomstig uit een ander land. Dit komt deels doordat niet alle landen buiten de EU een onderscheid maken tussen sponsoring en productplaatsing, en contracten omtrent de productie dus geen uitsluitend bieden over de vraag of het media-aanbod productplaatsing bevat. Deze uitzondering heeft bovendien eerder in de Mediawet 2008 gestaan. In de eerdere bepaling stond per abuis dat de uitzondering gold voor alle regels rondom productplaatsing. De (herziene) richtlijn AVMD staat echter uitsluitend een uitzondering toe op de vermeldingsplicht. Nederland werd hierop geattendeerd door de EC, waarna de uitzonderingsbepaling uit de Mediawet 2008 is geschrapt. Verschillende aanbieders van mediadiensten hebben daarna aan de regering te kennen gegeven de uitzondering graag opnieuw ingevoerd te zien. De regering heeft om deze reden de situatie hersteld met onderhavig wetsvoorstel. Alle overige regels rondom productplaatsing, zoals vastgelegd in de artikelen 3.19a en 3.19b van de Mediawet 2008, blijven van toepassing.

De leden van de fractie van D66 hebben gelezen dat in artikel 9 van de herzieningsrichtlijn een aantal kwalitatieve eisen aan reclame wordt gesteld. Op deze regels wordt toegezien door de Stichting Reclame Code, waaronder het verbod op het aansporen van gedrag dat schadelijk is voor de gezondheid, de veiligheid of voor het milieu, aldus deze leden. Zij vragen of de regering dit nader kan duiden? Moeten de leden hierbij denken aan zaken als autorijden, vliegen en vlees eten; waarom wel of waarom niet, zo vragen zij.

De SRC heeft deze regels uitgewerkt in de NRC. Bij het verbod op aansporen van gedrag dat schadelijk is voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu, gaat het er met name om te voorkomen dat de consument wordt misleid op dit gebied. Zo is in de Milieu Reclame Code vastgelegd dat alle milieucclaims in reclameboodschappen aantoonbaar juist dienen te zijn, en dat milieuvriendelijk gedrag niet als voorbeeld mag worden gesteld. De regels strekken er niet toe reclame te verbieden voor producten of diensten die het milieu in meer of mindere mate belasten.

Deze leden vragen net als de leden van de SGP-fractie naar de specifieke instrumenten die de Stichting Reclame Code heeft om effectief toezicht te houden op de reclameregels. De leden van de D66-fractie vragen daarnaast hoe vaak in de afgelopen vijf jaar door de Stichting Reclame Code is ingegrepen.

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 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 hoge percentage adverteerders dat jaarlijks de aanbevelingen van de RCC en het CvB opvolgt – tussen de 96 en 97%. In het geval van een herhaalde of ernstige overtreding kan de RCC een uitspraak verspreiden als «Alert», wat betekent dat deze via een persbericht bij een groot publiek onder de aandacht wordt gebracht. Alle uitspraken worden in het kader van

transparantie gepubliceerd in een openbare, online database die toegankelijk is via de website van de SRC. De SRC kan een adverteerder tevens als «non-compliant» aanmerken op de website. Het publiceren van de namen van non-compliant adverteerders heeft een waarschuwendende werking richting het publiek, waardoor kan worden voorkomen dat meer consumenten gedupeerd worden. Tevens heeft het publiceren naar adverteerders toe een preventieve functie, omdat zij niet gebaat zijn bij een non-compliant vermelding die kan leiden tot het verlies van consumentenvertrouwen in hun reclame-uitingen. Ook kunnen andere wettelijke toezichthouders hiervan kennis nemen en zo nodig eigen maatregelen treffen. Het is de regering niet bekend hoe vaak de SRC in de afgelopen vijf jaar heeft ingegrepen. Alle uitspraken van de RCC en de «non-compliant» meldingen zijn echter digitaal beschikbaar.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de zorgen van deze leden deelt dat het belang en de presentie van commercie in de samenleving reeds is doorgeschooten. Ook vragen zij of de regering wetenschappelijke inzichten met de Kamer kan delen wat betreft de psychologische effecten van productplaatsing op het gedrag van burgers.

Onderhavig wetsvoorstel betreft de verplichte implementatie van de herzieningsrichtlijn. De vraag van de leden over het belang en de presentie van commercie in de samenleving valt buiten dit kader. De regering is niet bekend met wetenschappelijk onderzoek als bedoeld door de leden.

De leden van de fracties van de SP en de SGP vragen waarom dit wetsvoorstel niet is aangegrepen om striktere reclamemaxima op te leggen, conform de door de regering geuite voornemens daartoe.

Onderhavig wetsvoorstel bevat uitsluitend de omzetting van verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn, waartoe de bepaling omtrent reclamemaxima behoort. Ik heb uw Kamer eerder geïnformeerd over de plannen van de regering om de toegestane hoeveelheid reclame voor de publieke mediadienst te beperken.²² Deze plannen worden uitgewerkt in een separaat wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie waarderen het dat onder de nieuwe richtlijn een algeheel verbod op telewinkelboodschappen en productplaatsing in kinderprogramma's geldt. Deze leden vragen of het klopt dat dit zowel geldt voor lineair als non-lineair aanbod.

Het voorgestelde verbod op telewinkelboodschappen en productplaatsing in kinderprogramma's strekt zich uit over zowel lineair als non-lineair media-aanbod.

Voornoemde leden vragen of de regering maatregelen heeft overwogen ten aanzien van reclame, sponsoring en productplaatsing in vlogs. Er zijn zeer populaire vlogkanalen die met name onder jongeren een groot bereik hebben; dikwijls is hierbij sprake van een commerciële component, aldus deze leden. Zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt. Zij vragen of er op grond van de herzieningsrichtlijn maatregelen mogelijk zijn om bij vlogkanalen sponsoring en productplaatsing tegen te gaan.

Vlogkanalen worden veelal aangeboden op videoplatforms. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in Nederland gevestigde vlogkanalen kwalificeren als mediadienst op aanvraag. Als zodanig zullen zij moeten voldoen aan de wettelijke eisen met betrekking tot sponsoring

²² Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 157.

en productplaatsing. Ook worden zij verplicht zich aan te sluiten bij de NRC. De SRC en het Commissariaat zien hierop toe. Deze maatregelen vloeien direct voort uit de herzieningsrichtlijn.

De aan het woord zijnde leden vragen of de constatering klopt dat de bepalingen in de herzieningsrichtlijn op het gebied van kwalitatieve eisen aan reclame niet leiden tot aanpassing van Nederlandse wetgeving. Zij vragen of dit betekent dat de Nederlandse wetgeving op alle punten al voldoet aan de eisen in de herzieningsrichtlijn en dat al deze eisen straks ook gelden voor reclame op videoplatforms. Heeft het Commissariaat daadwerkelijk genoeg bevoegdheden om op dit punt te handhaven, zo vragen deze leden.

De herzieningsrichtlijn bevat niet veel wijzigingen op het gebied van kwalitatieve eisen aan reclame. De enige toevoeging bestaat eruit dat voortaan ook reclame voor e-sigaretten en navulverpakkingen onder het verbod op tabaksreclame valt. Reclame voor deze producten is in Nederland al verboden op grond van de Tabaks- en rookwarenwet. Voor reclame op videoplatforms geldt dat deze aan dezelfde eisen moet voldoen. Het Commissariaat houdt toezicht op de eisen rondom reclameboodschappen opgenomen in de Mediawet 2008. Het Commissariaat heeft hiertoe de gebruikelijke toezicht- en handhavingsbevoegdheden uit de Mediawet 2008. Volgens de regering zijn deze bevoegdheden afdoende. Overigens houdt de SRC toezicht op de reclame-eisen opgenomen in de NRC.

De leden van de SGP-fractie vragen waarop de leeftijd van twaalf jaar inzake telewinkelboodschappen voor kinderen is gebaseerd. Zij vragen of de regering inzichtelijk kan maken welke leeftijd in andere lidstaten gangbaar is. Eveneens vragen deze leden waarom het verbod op alcoholreclames uitgaat van het tijdstip van 21:00 uur, terwijl de Kijkwijzer bij de bescherming van minderjarigen uitgaat van de norm van 22:00 uur. Waarom wordt niet gekozen voor eenduidige normen, zo vragen zij.

De richtlijn AVMD biedt ook na de herziening geen definitie van het daarin gebruikte begrip kinderprogramma. De regering heeft in onderhavig wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de formulering van het verbod op sponsoring van kinderprogramma's dat reeds geldt voor de publieke mediadienst. Deze formulering gaat uit van aanbod dat in het bijzonder bestemd is voor kinderen jonger dan twaalf jaar. Uit navraag blijkt dat verschillende lidstaten geen specifieke leeftijd hebben opgenomen in hun nationale regelgeving.

Onderhavig wetsvoorstel bevat, in navolging van de herzieningsrichtlijn, geen materiële wijziging op het gebied van het verbod op alcoholreclames. Het is vast regeringsbeleid dat bij implementatie geen andere regels worden gesteld dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Het tijdstip van 21:00 uur in de Mediawet 2008 was in lijn met andere EU-lidstaten. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting bij de Mediawet 2008.²³

Vornoemde leden vragen waarom de regering slechts de rol van het Commissariaat inzake het toezicht op de regels voor reclame-uitingen benoemt en niet onder meer ook de regels over medische behandelingen. Zij vragen of het klopt dat het Commissariaat wel degelijk ook op die regels toezicht houdt. De leden constateren dat de regelgeving over specifieke categorieën reclame erg onoverzichtelijk is en is verspreid over verschillende wetten. Zo is het verbod op tabaksreclame bijvoorbeeld

²³ Kamerstukken II 2007/08, 31 356 nr. 3.

ondergebracht in artikel 5, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet. Deze leden vragen de regering of het niet de voorkeur verdient alle regels over specifieke vormen van reclame die valt binnen het bereik van de Mediawet 2008 overzichtelijk in deze wet samen te brengen.

Het Commissariaat houdt eveneens toezicht op de regels over reclame voor medische behandelingen. Niet alle regels over reclame zijn opgenomen in de Mediawet 2008 vanwege het beperkte toepassingsbereik van die wet. De focus van de Mediawet 2008 is immers audiovisueel media-aanbod. Diverse specifieke regels voor reclame gelden voor meerdere soorten reclame-uitingen. Zo is het verbod op tabaksreclame ook van toepassing op, bijvoorbeeld, posters in de openbare ruimte of advertenties in geschreven media. Daarom is ervoor gekozen die regels in andere wetten onder te brengen, zoals de Tabaks- en rookwarenwet.

Hoe kan sprake zijn van doeltreffend toezicht wanneer de Reclame Code Commissie slechts met het oog op de toekomst adviezen kan geven en niet zelf boetes kan opleggen voor begane overtredingen, zo vragen deze leden. Eveneens vragen deze leden waarom de regering het vereiste van doeltreffend toezicht op basis van de herziene richtlijn en de regeling van de code voor videoplatformen niet ook opneemt in de wetsartikelen over de reclamecodes. De leden van de SGP-fractie vragen de regering op jaarbasis inzichtelijk te maken hoeveel meldingen van non-compliance de Reclame Code Commissie de afgelopen vijf jaar heeft verstuurd naar de ACM en in hoeveel van die gevallen de autoriteit daadwerkelijk een boete heeft opgelegd. Deze leden vragen eveneens welk beoordelingskader de ACM hanteert voor het opleggen van boetes.

De regering meent dat voor de doeltreffendheid van toezicht niet doorslaggevend is welke sanctiemogelijkheden eraan gekoppeld zijn, maar in hoeverre de materiële normen waarop het toezicht is gericht daadwerkelijk worden nageleefd door de betrokken partijen. Opneming van het vereiste van doeltreffend toezicht in de Mediawet 2008 acht de regering hiervoor evenmin noodzakelijk. Dit vereiste vloeit ook zonder implementatie voort uit de herzieningsrichtlijn. Voor videoplatformdiensten is dit vereiste expliciet opgenomen omdat deze diensten door dit wetsvoorstel voor het eerst verplicht worden om een gedragscode op te stellen. De SRC heeft daarentegen al een ingericht systeem van zelfregulering en toezicht.

Slechts 3–4% van de adverteerders waarover klachten worden ingediend wordt jaarlijks als non-compliant aangemerkt en als zodanig op de website van de SRC vermeld. Dit zijn adverteerders die niet of negatief hebben gereageerd op het verzoek van de SRC om in het kader van het betreffende dossier toe te zeggen dat ze niet meer in strijd met de NRC reclame zullen maken, en waarbij ook niet op andere wijze kon worden geconstateerd dat de betreffende uiting is aangepast of ingetrokken.

Het openbare overzicht van non-compliant adverteerders wordt gemeld bij de ACM, waar de Stichting Reclame Code een samenwerkingsconvenant mee heeft. Tevens kan de ACM kennisnemen van alle aanbevelingen van de Reclame Code Commissie via de openbare online database van uitspraken, en deze als signalen meewegen. De ACM beoordeelt op grond van haar prioriteringsbeleid of aan de hand van verschillende signalen tot nader onderzoek zal worden overgegaan. De non-compliant meldingen en uitspraken van de Reclame Code Commissie kunnen een rol spelen in die afweging, maar er wordt niet afzonderlijk bijgehouden wanneer deze leiden tot het inzetten van een instrument zoals het opleggen van een boete.

3. Financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie lezen dat bij de uitwerking van nieuwe taken van het Commissariaat gekeken zal worden naar de financiële consequenties ervan. Zij vragen of de regering hier meer toelichting op kan bieden. Zij constateren in de paragraaf over toezicht en handhaving dat het Commissariaat er een significant aantal taken bij krijgt. Van welke maatregelen worden financiële consequenties voorzien en wat is hiervan de inschatting, zo vragen zij. Zij vragen op welke wijze kan worden toegekomen aan het budgetrecht van de Kamer door bij indiening van een wetsvoorstel te verzuimen enige adequate financiële onderbouwing te bieden. Gelet op de ontwikkelingen rondom het functioneren van het Commissariaat afgelopen jaar verzoeken de aan het woord zijnde leden om een uitgebreidere financiële toelichting van de regering op onderhavig wetsvoorstel.

De financiële consequenties van de uitwerking van de nieuwe taken zijn nog niet bekend. Dit heeft te maken met lopende trajecten die, naast de nieuwe taken op grond van de herziene richtlijn AVMD, invloed hebben op het volledige takenpakket van het Commissariaat. Daarom heeft de regering gekozen voor een integrale aanpak. Op die manier zullen alle taken van het Commissariaat en de financiële consequenties daarvan geëvalueerd worden. Naar verwachting zal de uitkomst van bedoelde trajecten in de zomer van 2020 bekend zijn, waarna ik meer toelichting aan uw Kamer kan bieden. De wijze waarop aan het budgetrecht van uw Kamer kan worden toegekomen, is via het begrotingsproces. Het Commissariaat wordt bekostigd vanuit de Rijksbegroting en door ondertoezichtgestelden. Wanneer de financiële consequenties van de uitwerking van de nieuwe taken van het Commissariaat bekend zijn, zal ook worden gekeken naar de wijze van bekostiging. Indien de nieuwe taken leiden tot een hogere bijdrage vanuit de Rijksbegroting, zal die worden bekostigd via de mediabegroting. De mediabegroting wordt ook aan uw Kamer voorgelegd ter behandeling.

4. Regeldruk

De leden van de D66-fractie hebben gelezen dat de regering wat betreft mediadiensten op aanvraag uitgaat van ongeveer 100 tot 300 aanbieders. Deze leden merken op dat dit op hen overkomt als een vrij ruime schatting. Zij vragen of de regering kan aangeven welke aanbieders dit allemaal zijn.

Het Commissariaat is momenteel bezig het aantal aanbieders dat onder zijn toezicht gaat vallen, te inventariseren. Vooralnog hebben zich 59 aanbieders van mediadiensten op aanvraag gemeld bij het Commissariaat, zoals blijkt uit het register op de website.²⁴ De regering verwacht dat dit aantal zal toenemen, doordat gebruikers die actief zijn op videoplatformen door dit wetsvoorstel ook kunnen kwalificeren als mediadienst op aanvraag.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat het Commissariaat aandacht miste voor de mechanismen om de geschiktheid van de maatregelen die door de videoplatformdiensten zijn genomen te beoordelen. Dit heeft geleid tot een verduidelijking in de toelichting. Zij vragen welke verduidelijking dit is geweest en of dit nu voldoende wordt geborgd.

²⁴ <https://www.cvdm.nl/toestemmingen/registers>

In de artikelsgewijze toelichting is nader verduidelijkt dat het Commissariaat de maatregelen die door videoplatformdiensten worden genomen dient te beoordelen binnen het kader dat wordt geschetst in de artikelen 4bis en 28ter van de herziene richtlijn AVMD. De regering is van mening dat het Commissariaat binnen dit kader moet kunnen beoordelen of de maatregelen die door videoplatformdiensten worden genomen geschikt zijn.

6. Toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over de jurisdictie van de richtlijn. Om de effectiviteit van de nieuwe regels te maximaliseren is de richtlijn ook van toepassing op aanbieders die niet gevestigd zijn in de EU maar die wel een moeder- dochter- of groepsvennootschap in een lidstaat hebben. Hierdoor wordt voorkomen dat de grootste spelers op de markt buiten de richtlijn vallen, aldus deze leden. Tegelijkertijd constateren deze leden dat er ook aanbieders zijn die geen vestiging of moeder-, dochter- of groepsvennootschappen in de EU hebben en daarmee buiten de werking van de herziene richtlijn vallen, maar wel gericht zijn op de EU. Zij vragen waarom niet is gekozen om ook videodiensten onder de richtlijn te laten vallen die wel gericht zijn op de EU. Zij vragen of de regering mogelijkheden ziet om dit alsnog te bewerkstelligen of aan te kaarten bij de Europese Commissie om te voorkomen dat bijvoorbeeld Chinese videoplatformdiensten zich minder snel zullen vestigen in de EU, om zo niet onder de richtlijn te hoeven vallen.

De herziene richtlijn AVMD is alleen van toepassing op aanbieders van mediadiensten of videoplatformdiensten die onder de bevoegdheid van een van de lidstaten vallen. Deze bevoegdheid wordt toegekend op basis van het land-van-oorsprongbeginsel, wat inhoudt dat de bevoegdheid ligt bij de lidstaat van vestiging. Op het moment dat een aanbieder van een videoplatformdienst niet in een EU-lidstaat is gevestigd en daar evenmin een moeder- of dochteronderneming heeft of deel uitmaakt van een groep ondernemingen die deels in een lidstaat is gevestigd, valt de aanbieder niet op basis van enig vestigingscriterium onder de bevoegdheid van een van de lidstaten. Het toepassingsbereik van de herziene richtlijn kan niet zonder meer worden uitgebreid naar aanbieders gevestigd in derde landen, omdat de materiële normen uit de richtlijn zijn gerelateerd aan de bevoegdheid van lidstaten over aanbieders. De regering ziet op dit moment dan ook geen mogelijkheid om te bewerkstelligen dat aanbieders gevestigd in derde landen onder het toepassingsbereik van de herzieningsrichtlijn komen te vallen. Bovendien heeft een vestiging binnen de EU nog altijd veel voordelen voor de aanbieder van een videoplatformdienst, gelet op de toegang tot de interne markt van de EU.

Voornoemde leden stellen dat ook live streaming onder de scope valt van deze richtlijn. Hoe kan er adequaat toezicht worden gehouden door het Commissariaat als het gaat om bijvoorbeeld productplaatsing bij live streaming, zo willen deze leden weten.

Gelet op de aard van *live streaming* zal het Commissariaat alleen achteraf kunnen ingrijpen. Overigens geldt voor ander media-aanbod hetzelfde; vooraf ingrijpen is niet mogelijk gelet op de grondwettelijk verankerde vrijheid van meningsuiting. Daarnaast is een deel van het lineaire media-aanbod ook *live*, waarbij dezelfde principes van toezicht achteraf gelden. Het toezicht door het Commissariaat op *live streaming* zal dan ook op dezelfde wijze worden uitgevoerd als het toezicht op ander media-aanbod.

7. Consultatie van betrokken partijen

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat er met verschillende vod-diensten gesprekken zijn gevoerd over deze implementatie. Deze gesprekken gingen vooral over het quotum voor Europese producties van 30 procent en de regeling over de bescherming van minderjarigen die nu ook voor vod-diensten zullen gaan gelden. Kan de regering meer informatie geven over de algemene positie van de vod-diensten ten opzichte van deze implementatie, zo vragen deze leden.

De geconsulteerde aanbieders van mediadiensten op aanvraag stonden over het algemeen positief tegenover de implementatie. Zij onderschreven de keuze van de regering om op dit moment geen strengere eisen te stellen dan de herzieningsrichtlijn voorschrijft. Sommige aanbieders gaven aan dat het een uitdaging wordt om te voldoen aan het quotum voor Europese producties.

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat de regering ervoor heeft gekozen om dit wetsvoorstel niet aan te bieden via internetconsultatie omdat het hier gaat om een minimale vorm van implementatie. Deze leden vinden dit een rare manier van redeneren. De regering heeft namelijk zelf gekozen voor minimale implementatie. Het had daarom juist waardevol kunnen zijn om via een internetconsultatie te toetsen of de keuze voor een minimale vorm van implementatie wordt gesteund door de betrokken partijen in het veld, aldus deze leden. Zij vragen of de regering kan aangeven in hoeverre betrokken partijen in het veld de keuze voor minimale implementatie steunen. Zij vragen of het klopt dat belangenorganisaties van mensen met een auditieve en/of visuele beperking en van senioren niet zijn geconsulteerd. Is de regering bereid dit alsnog te doen, ook gezien het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap dat de Nederlandse overheid verplicht om (belangenorganisaties van) mensen met een beperking te betrekken bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving, zo vragen zij.

Over het algemeen stonden de geconsulteerde partijen positief tegenover de keuze van de regering voor minimumimplementatie. Zij onderschreven de keuze van de regering om op dit moment geen strengere eisen te stellen dan de herzieningsrichtlijn voorschrijft. De regering heeft regelmatig contact met belangenorganisaties die mensen met een auditieve of visuele beperking – onder wie ook senioren – vertegenwoordigen. Tijdens die gesprekken is de implementatie van de herzieningsrichtlijn regelmatig ter sprake gekomen. De regering meent dat deze belangenorganisaties in voldoende mate zijn betrokken, mede in het licht van het feit dat in het wetsvoorstel alleen omzetting van de verplichte bepalingen uit de herzieningsrichtlijn omvat.

De leden van de D66-fractie zijn teleurgesteld over het feit dat de regering gekozen heeft dit wetsvoorstel niet aan te bieden via internetconsultatie. Zij kunnen de redenering hiertoe, namelijk dat de richtlijn slechts minimaal geïmplementeerd wordt, ook niet volgen. In de ogen van deze leden had consultatie er juist toe kunnen leiden een bredere mate van implementatie te bepleiten, of specifieke formuleringen te becommentariëren, zoals waar de opmerkingen van het Commissariaat wél toe hebben geleid. Zij vragen of de regering kan aangeven met welke stakeholders tijdens de totstandkoming van dit wetsvoorstel wel «nauw contact» is geweest. Als de regering uitgaat van zo'n 100 tot 300 aanbieders die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, is dit toch een keuze die wat betreft deze leden nadere toelichting en argumentatie behoeft. Deze leden ontvangen graag deze toelichting en argumentatie.

In het kader van onderhavig wetsvoorstel is gesproken met de landelijke publieke mediadienst, met de commerciële omroepen via de Vereniging Commerciële Omroepen, met meerdere commerciële aanbieders van mediadiensten op aanvraag en met aanbieders van videoplatformdiensten. Een internetconsultatie neemt vrij veel tijd in beslag. Vanwege de korte tijd die beschikbaar is voor implementatie van de herzieningsrichtlijn, en omdat alleen de verplichte bepalingen worden omgezet, is hier niet voor gekozen. De minimumnormen moeten namelijk zonder meer worden omgezet in Nederlandse regelgeving. De meeste aanbieders die door de herziening van de richtlijn voor het eerst onder de reikwijdte ervan gaan vallen, zullen bovendien positief staan tegenover de keuze van de regering voor minimumimplementatie. Dat bleek ook uit de gesprekken die met de verschillende aanbieders zijn gevoerd.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen J en K (Artikelen 3.19a en 3.19c)

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat aangezien de liberalisering van productplaatsing niet heeft geleid tot het verwachte gebruik van productplaatsing, de mogelijkheid van productplaatsing in de herzieningsrichtlijn is verruimd. Zij vragen of er cijfers bekend zijn over het gebruik van productplaatsing in Nederland. Deze leden vragen waarom het logisch is om als liberalisering van productplaatsing niet heeft geleid tot het verwachte gebruik van productplaatsing over te gaan tot verruiming. Is het doel van de regering om productplaatsing te bevorderen, zo vragen deze leden.

De regering is niet bekend met cijfers over het gebruik van productplaatsing in Nederland. De reden dat de eerdere liberalisering van het regime rond productplaatsing niet heeft geleid tot het verwachte gebruik ervan, is gelegen in het feit dat de uitzonderingen die golden op het algemene verbod op productplaatsing in de praktijk leidden tot onduidelijkheid bij aanbieders van mediadiensten. Om geen risico te lopen, werd weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot productplaatsing als vorm van reclame. Door het uitgangspunt om te draaien en productplaatsing toe te staan met uitzondering van helder geformuleerde categorieën media-aanbod waarin dit niet wenselijk is (nieuws- en actualiteitenprogramma's, programma's over consumentenzaken, kinderprogramma's en religieuze programma's), ontstaat meer rechtszekerheid voor aanbieders van mediadiensten. Het gewijzigde uitgangspunt heeft niet tot doel om productplaatsing te bevorderen, maar moet tot meer duidelijkheid leiden over de mogelijkheid van het gebruik van productplaatsing.

Artikel I, onderdeel Q (Artikel 4.1)

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering kiest voor de positieve formulering dat het verspreiden van schadelijk aanbod is toegestaan mits men is aangesloten bij het NICAM, in plaats van de constructie dat het verspreiden van schadelijk materiaal is verboden tenzij men is aangesloten bij het NICAM. Deze leden vragen of het gezien de maatschappelijke urgentie en de grondwettelijke verantwoordelijkheid van eenieder niet voor de hand ligt om de onwenselijkheid van schadelijk materiaal voorop te stellen.

In het voorgestelde artikel 4.1 van de Mediawet 2008 is aangesloten bij de huidige formulering van dit artikel in de Mediawet 2008. Inhoudelijk is op dit punt geen wijziging beoogd. Volgens de systematiek van de Mediawet 2008 is het inderdaad in beginsel verboden om schadelijk media-aanbod

uit te zenden, tenzij de aanbieder is aangesloten bij het NICAM. De gekozen formulering maakt dat niet anders.

OVERIG

De leden van de D66-fractie wijzen op artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Zij vragen of de regering kan toelichten of dit van toepassing zal zijn op onderliggend wetsvoorstel. Kan de regering beargumenteren wanneer deze wet als geslaagd beschouwd kan worden, zo vragen zij. Is de regering bereid een evaluatieparagraaf in onderhavig wetsvoorstel te voegen en zo nee, waarom niet, vragen zij.

De Comptabiliteitswet 2016 regelt de inrichting en organisatie van de rijksoverheid vanuit een financiële invalshoek, en bevat daartoe regels voor de rijksbegroting en de rijksverantwoording. Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 regelt de eisen die aan de informatie in een (wets)voorstel worden gesteld. Uit de toelichting op een (wets)voorstel dient te blijken welke doelstellingen worden nagestreefd, welke financiële instrumenten worden ingezet om de beoogde doelstellingen te realiseren en wat de mogelijke financiële gevolgen van het (wets)voorstel zijn voor het Rijk en andere maatschappelijke sectoren. In de toelichting op onderhavig wetsvoorstel is aandacht besteed aan genoemde elementen, voor zover in het kader van dit wetsvoorstel relevant. Daarmee is voldaan aan het betreffende artikel van de Comptabiliteitswet 2016.

De regering acht het niet noodzakelijk om een evaluatiebepaling in te voegen. Op grond van de herzieningsrichtlijn is de regering reeds verplicht om driejaarlijks te rapporteren aan de EC over de verbeterde toegankelijkheid van het media-aanbod (artikel 7, tweede lid, van de herziene richtlijn AVMD) en de ontwikkeling van mediageletterdheid (artikel 33bis, tweede lid, van de herziene richtlijn AVMD). Omzetting van laatstgenoemde bepaling is niet nodig, omdat zij direct aan de lidstaten is gericht. De EC controleert daarnaast de toepassing van de herzieningsrichtlijn door de lidstaten, waarover zij driejaarlijkse rapporteert aan het EP, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Uiterlijk op 19 december 2026 dient de EC tevens een ex-postevaluatie in over de herzieningsrichtlijn om de impact en meerwaarde van de herziene richtlijn AVMD na te gaan, welke evaluatie zo nodig vergezeld gaat van voorstellen voor (hernieuwde) herziening. De regering meent dat evaluatie van de herzieningsrichtlijn en de toepassing daarvan in Nederland hiermee voldoende gewaarborgd is.

Vornoemde leden hebben met interesse naar de transponeringstabel gekeken. Beoordeling hiervan gaat echter moeizaam doordat geen inhoudelijke strekking van artikelen uit de richtlijn geeft, aldus deze leden. Zij vragen waarom hiervoor is gekozen. Is de regering bereid in de nota naar aanleiding van het verslag de transponeringstabel inclusief inhoudelijke strekking van artikelen uit de richtlijn weer te geven, zo vragen deze leden.

De transponeringstabel zoals opgenomen bij het wetsvoorstel voldoet aan de normen die gelden bij implementatie van een EU-richtlijn. Het is niet gebruikelijk om een inhoudelijke strekking van de artikelen uit een richtlijn op te nemen in de transponeringstabel, omdat de transponeringstabel uitsluitend bedoeld is om een technisch overzicht te geven van de omzetting in nationale regelgeving. Deze kan gebruikt worden door de EC om te controleren of omzetting volledig heeft plaatsgevonden.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering zich in Brussel heeft verzet tegen het land-van-bestemming-beginsel? Zij vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat het aanbieden van een dienst in een land ook betekent dat dat land daar eisen aan mag stellen. Wat betekent in de praktijk het land-van-vestiging-beginsel voor de reikwijdte van deze richtlijn, zo vragen de leden. Vallen bijvoorbeeld videodiensten zoals die van Amazon, Disney en Apple nu wel of niet onder deze richtlijn, zo informeren zij.

De regering hecht aan het land-van-oorsprongbeginsel, één van de hoekstenen van de interne markt, dat steeds een van de uitgangspunten van de richtlijn AVMD is geweest. Een doorbreking van dit beginsel bevordert volgens de regering niet het vrij verkeer van diensten. De regering neemt hiermee geen stelling in ten aanzien van dienstenverkeer in het algemeen. De herzieningsrichtlijn is van toepassing op alle aanbieders van lineaire mediadiensten, mediadiensten op aanvraag en videoplatformdiensten die onder de bevoegdheid van een van de lidstaten vallen. Dit geldt ook voor mediadiensten op aanvraag zoals die van Amazon, Disney en Apple.

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