
438

Besluit van 19 september 2006 tot wijziging van het Mediabesluit (ondertiteling ten behoeve van mensen met een auditieve beperking)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 juli 2006, nr. MLB/JZ/2006/28.353;

Gelet op de artikelen 54a, derde lid, en 71o, tweede lid, van de Mediawet;

De Raad van State gehoord (advies van 2 augustus 2006, nr. W05.06.0238/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 september 2006, nr. MLB/JZ/2006/34.561;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Mediabesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 16 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 16a

1. In de zendtijd voor televisie van de gezamenlijke instellingen die zendtijd hebben verkregen voor landelijke omroep is met ingang van de in het tweede lid genoemde tijdstippen ten minste een daarbij genoemd percentage van de totale hoeveelheid zendtijd die wordt besteed aan oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen, voorzien van ondertiteling ten behoeve van mensen met een auditieve beperking.

2. Het in het eerste lid bedoelde percentage is met ingang van:

- a. 1 januari 2008 ten minste 80 procent;
- b. 1 januari 2009 ten minste 85 procent;
- c. 1 januari 2010 ten minste 90 procent;
- d. 1 januari 2011 ten minste 95 procent.

3. Voor de toepassing van dit artikel worden de programmaonderdelen verzorgd door de Stichting Etherreclame buiten beschouwing gelaten.

Na artikel 34 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 34a

1. In het televisieprogramma van een commerciële omroepinstelling met een bereik van ten minste 75 procent van alle huishoudens in Nederland is met ingang van de in het tweede lid genoemde tijdstippen ten minste een daarbij genoemd percentage van de uitzendingen aan oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen voorzien van ondertiteling ten behoeve van mensen met een auditieve beperking.

2. Het in het eerste lid bedoelde percentage is met ingang van:

- a. 1 januari 2008 ten minste 15 procent;
- b. 1 januari 2009 ten minste 25 procent;
- c. 1 januari 2010 ten minste 35 procent;
- d. 1 januari 2011 ten minste 50 procent.

3. Voor de toepassing van dit artikel worden de programmaonderdelen bestaande uit reclame- of telewinkelboodschappen buiten beschouwing gelaten.

ARTIKEL II

1. In afwijking van artikel 34a, tweede lid, van het Mediabesluit geldt de in het tweede lid vermelde overgangsregeling voor een commerciële omroepinstelling:

1°. die na 31 december 2006 een toestemming als bedoeld in artikel 71a van de Mediawet heeft verkregen, of

2°. waarvan het televisieprogramma na 31 december 2006 voor de eerste maal een bereik heeft van ten minste 75 procent van alle huishoudens in Nederland.

2. Het in artikel 34a, eerste lid, van het Mediabesluit bedoelde percentage is met ingang van:

a. 1 januari van het tweede kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de in het eerste lid, onder 1° of 2°, genoemde situatie zich voordoet, ten minste 15 procent;

b. 1 januari van het derde kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de in het eerste lid, onder 1° of 2°, genoemde situatie zich voordoet, ten minste 25 procent;

c. 1 januari van het vierde kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de in het eerste lid, onder 1° of 2°, genoemde situatie zich voordoet, ten minste 35 procent;

d. 1 januari van het vijfde kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de in het eerste lid, onder 1° of 2°, genoemde situatie zich voordoet, ten minste 50 procent.

3. Het Commissariaat voor de Media kan in afwijking van de in het tweede lid genoemde percentages ten aanzien van een commerciële omroepinstelling een hoger percentage vaststellen, indien het Commissariaat ten aanzien van die commerciële omroepinstelling op grond van artikel 71o, derde lid, van de Mediawet desgevraagd het percentage, bedoeld in artikel 71o, eerste lid, van de Mediawet lager heeft vastgesteld.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Laatstbedoeld besluit wordt niet genomen voordat vier weken zijn verstreken nadat het onderhavige besluit is overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal, en evenmin indien binnen die termijn door

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het in dit besluit geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 19 september 2006

Beatrix

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven

Uitgegeven de *derde* oktober 2006

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

I. ALGEMEEN

1. De wijziging van het Mediabesluit in vogelvucht

Televisiekijken speelt een belangrijke rol in ons dagelijks leven. Nederlanders van 6 jaar en ouder zaten in 2005 gemiddeld 3 uur en 15 minuten per dag voor de televisie¹. Televisie is zowel voor informatie als voor ontspanning één van de primaire bronnen. Ook speelt televisie een rol bij maatschappelijke cohesie en bij de totstandkoming van een gemeenschappelijk sociaal referentiekader (normen en waarden). Toegankelijkheid van televisieprogramma's voor zoveel mogelijk mensen is dan ook van wezenlijk belang.

Doven en slechthorenden zijn voor het kunnen volgen van televisieprogramma's afhankelijk van de beschikbaarheid van ondertiteling. Dit geldt in het bijzonder voor het volgen van Nederlandstalige programmaonderdelen². De ondertiteling van die programmaonderdelen is thans in onvoldoende mate beschikbaar. Gelet op de grote groep doven en slechthorenden in Nederland acht het kabinet dit maatschappelijk onwenselijk.

Overheidsinterventie is naar de mening van het kabinet noodzakelijk. De enige reële optie om te komen tot meer ondertitelde Nederlandstalige programmaonderdelen is het opleggen van een verplichting daartoe door middel van regelgeving. Dit besluit tot wijziging van het Mediabesluit verplicht de landelijke publieke omroep en de grote landelijk opererende commerciële omroepen een deel van hun Nederlandstalige televisie-programmering te ondertitelen. Het besluit is eerder onder meer aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer van 28 september 2005 met antwoorden op vragen over de toekomst van de publieke omroep³ en in de reactie op de motie van het lid Örgü c.s. over ondertiteling die is opgenomen in een brief van 26 januari 2006 over de uitvoering van een aantal moties en amendementen⁴.

2. Gehoorproblemen in Nederland

Doof- en slechthorendheid is een groot maatschappelijk probleem. Er zijn circa anderhalf miljoen mensen in Nederland met een auditieve beperking⁵. Dit varieert van licht gehoorverlies tot volledige doofheid. De verwachting is dat het aantal mensen met gehoorproblemen in de toekomst verder toeneemt. Dit komt allereerst door de vergrijzing. Het aantal ouderen groeit en de bevolking wordt gemiddeld steeds ouder. Veel mensen lopen in de loop van hun leven enige gehoorschade op en bij iedereen boven de zestig jaar begint het gehoor af te nemen.

Echter niet alleen onder ouderen, maar ook onder jongeren neemt het aantal mensen met gehoorproblemen toe. Dit is het gevolg van de invloed van frequente blootstelling aan hard geluid. Elk jaar lopen ongeveer 20.000 jongeren blijvende gehoorschade op door het te frequent luisteren naar te harde muziek (bijvoorbeeld via een MP3-speler of tijdens danceparty's). Daarnaast zijn er een miljoen werknemers met een groot risico op gehoorschade tijdens hun werk⁶.

¹ Bron: Stichting KijkOnderzoek 1 januari 2006.

² De artikelen 54a en 71o van de Mediawet spreken van Nederlandstalige of Friestalige programmaonderdelen, terwijl de artikelen 16a (nieuw) en 34a (nieuw) van het Mediabesluit uitsluitend betrekking hebben op Nederlandstalige programmaonderdelen. Op de reden voor dit verschil wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij dit besluit.

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 10, blz. 22.

⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 179, blz. 3.

⁵ Bron: TNS NIPO 2000.

⁶ Bron: «Het gehoor van Nederland» door J.J. Grote (opgenomen in Oren en horen, 24e jaargang, nr. 3/4, oktober 2005).

Gehoorproblemen in Nederland in cijfers¹

- Ruim anderhalf miljoen Nederlanders hebben gehoorproblemen.
- 900.000 tot een miljoen daarvan zouden baat hebben bij een hoortoestel.
- Slechts 450.000 mensen dragen een hoortoestel.
- Van de 60- plussers heeft 25 procent een hoortoestel nodig.
- Van de 75- plussers is dat 60 procent.
- Van de 85-plussers is dat 75 procent.
- Een miljoen mensen loopt het risico door hun werk gehoorproblemen te krijgen.
- Ieder jaar lopen 20.000 jongeren onherstelbare gehoorschade op door harde muziek.
- Een op de 10.000 kinderen wordt doof geboren of verliest het gehoor voordat het kan praten.
- Er leven in Nederland circa 9.000 plotsdoven.

¹ Bron: «Horen en slecht(er) horen» door J.A.P.M. de Laat en J.H.M. Frijns (opgenomen in Oren en horen, 24e jaargang, nr. 3/4, oktober 2005).

3. Noodzaak om Nederlandstalige programmaonderdelen te ondertitelen

Een auditieve beperking belemmert de communicatie. De meeste problemen doen zich voor in grote gezelschappen en op openbare plaatsen zoals winkels en stations. Daar is veelal sprake van achtergrondgeluiden en geroezemoes, waardoor de verstaanbaarheid van gesprekken sterk wordt belemmerd. Daar komt bij dat een gehoorprobleem vaak niet direct kenbaar is en niet zelden leidt tot ongeduldige reacties en irritatie. Het gevolg daarvan is dat veel mensen met gehoorproblemen de neiging hebben grote gezelschappen en openbare plaatsen te mijden en maar beperkt deel te nemen aan het sociale verkeer. Daardoor lopen zij het risico in een sociaal isolement te belanden.

Dit effect wordt nog eens versterkt door het ontbreken van ondertitels bij veel Nederlandstalige programmaonderdelen op televisie. Een substantieel deel van de programmaonderdelen op de Nederlandse televisie is Nederlandstalig. Dit betekent dat die programmaonderdelen bij het totaal ontbreken van ondertiteling door de groep van anderhalf miljoen doven en slechthorenden niet of nauwelijks te volgen zouden zijn. Gelukkig hoeft de groep met gehoorproblemen in Nederland het niet helemaal zonder ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen te stellen. In het bijzonder de landelijke publieke omroep en de commerciële omroep Talpa (zie de paragrafen 6 en 7) zijn goed op weg om verdere verbetering in de huidige situatie aan te brengen. Niettemin is duidelijk dat de eis van de belangenorganisatie SOAP!⁷ om alle Nederlandstalige programmaonderdelen te ondertitelen een alleszins redelijke eis is. Ook het kabinet acht het maatschappelijk niet verantwoord dat een dergelijke grote groep personen de onbelemmerde toegang tot Nederlandstalige televisie-uitzendingen (nieuws en actualiteiten, amusement, sportwedstrijden etc.) wordt ontzegd. De doven en slechthorenden moeten volwaardig in de Nederlandse maatschappij kunnen functioneren. De ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

⁷ Deze belangenorganisatie heeft ook gefungeerd als klankbord bij de ambtelijke voorbereiding van het onderhavige besluit. De afkorting «SOAP!» (met uitroepteken) staat voor Samenwerkingsverband Ondertitel Alle Programma's! Alle Nederlandse organisaties van doven en slechthorenden zijn in dit samenwerkingsverband vertegenwoordigd.

Een neveneffect van de ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen is dat deze ondersteunend werkt bij het leren van de Nederlandse taal door personen voor wie deze taal niet de moedertaal is. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan personen die bezig zijn met inburgeringstrajecten. Verder is uit Amerikaans onderzoek gebleken dat

ook kinderen die beginnen met lezen profijt hebben van ondertiteling⁸. Dit betekent dan ook dat de groep die van ondertiteling van Nederlands-talige programmaonderdelen de vruchten plukt zelfs nog groter is dan de anderhalf miljoen doven en slechthorenden in Nederland.

4. Het karakter van ondertiteling voor doven en slechthorenden

Ondertiteling is een grafische weergave van (vooral) gesproken tekst in de onderste strook van bioscoopfilms en televisiebeelden. Het is in Nederland gebruikelijk dat buitenlandse films en televisiebeelden worden ondertiteld voor de vertaling van de gesproken tekst.

Op televisie wordt ook een deel van de Nederlandstalige programmaonderdelen ondertiteld. Deze ondertiteling is voornamelijk bedoeld voor doven en slechthorenden en verschilt daarom van de ondertiteling van anderstalige programmaonderdelen. Zo wordt rekening gehouden met het feit dat doven en slechthorenden niet alleen de gesproken tekst niet kunnen verstaan, maar ook andere geluiden niet (goed) kunnen horen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan applaus, het gehuil van een baby of het geluid van een auto, telefoon, deurbel of een hond. Indien dergelijke geluiden in het desbetreffende programmaonderdeel functioneel zijn, worden deze ook in de ondertiteling weergegeven. Een tweede verschil met de ondertiteling van anderstalige programmaonderdelen is dat de ondertiteling voor doven en slechthorenden facultatief oproepbaar is via teletekst. De kijkers met een goed gehoor ondervinden dus geen hinder van de ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen.

Doven en slechthorenden geven volgens de belangenorganisatie SOAP! in het algemeen de voorkeur aan letterlijke ondertiteling, omdat zij liever niet willen dat anderen voor hen beslissen welke tekst belangrijk is en welke niet. Het gevolg van een letterlijke weergave van de gesproken tekst kan zijn dat de ondertiteling drie regels hoog wordt en maar gedurende korte tijd in beeld verschijnt. Ondertiteling wordt daarom vaak dertig procent ingekort. In dat geval geeft de ondertitelaar dus een interpretatie van de gesproken tekst.

5. Het tot stand komen van ondertiteling voor doven en slechthorenden⁹

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is door de B & A Groep een onderzoek ingesteld naar de ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen. Het onderzoeksrapport¹⁰ beschrijft onder meer hoe ondertiteling voor doven en slechthorenden bij de landelijke publieke omroep en de commerciële omroepen tot stand komt.

Tegenwoordig werkt een ondertitelaar met speciale computersoftware en -hardware. Een tape wordt gedigitaliseerd, waarna de ondertiteling kan worden toegevoegd. Dit kan als onderdeel van het plaatje (het zogenoemde inbranden), maar ook door inbedding in de zogenoemde «Vertical Blanking Interval»¹¹. In het laatstgenoemde geval kan de eindgebruiker desgewenst de ondertiteling toevoegen door middel van een afzonderlijke decoder of een decoder die is ingebouwd in het televisietoestel (teletekst).

De methode die wordt toegepast om ondertiteling toe te voegen aan de Nederlandstalige programmaonderdelen hangt onder meer af van de beschikbare tijd om de ondertiteling voor te bereiden en de beschikbare technologie. De landelijke publieke omroep maakt bij de ondertiteling een onderscheid in drie categorieën:

⁸ Deborah Linebarger, University of Kansas (2001) «Learning to read from television: The effects of using captions and narration» in *Journal of Educational Psychology* 2001, Vol. 93, no. 2, blz. 288–298.

⁹ De gegevens voor deze paragraaf zijn voor een deel ontleend aan: Publieke Omroep, *Ondertiteling voor doven en slechthorenden*, 28 oktober 2004

¹⁰ *Ondertiteling van Nederlandstalige TV programma's (Een onderzoek naar kosten, mogelijkheden en knelpunten)* door de B & A Groep, 28 februari 2006.

¹¹ Het televisiebeeld is opgebouwd uit horizontale beeldlijnen. Iedere beeldlijn schuift telkens iets onder de vorige, tot dat het beeld vol is. Dan wordt er weer bovenin begonnen. Dit kost enige tijd, het verticale interval genaamd (VBI). Gedurende dit interval kunnen ondertiteling en testsignalen worden meegezonden.

- lang voorbereidbare programmaonderdelen: alle programmaonderdelen waarvoor het benodigde materiaal, zoals scripts en tape, drie dagen voor uitzending voor de ondertitelfdeling beschikbaar is,
- kort voorbereidbare programmaonderdelen: alle programmaonderdelen waarvoor het benodigde materiaal minder dan drie dagen voor uitzending voor de ondertitelfdeling beschikbaar is, en
- live programmaonderdelen: alle programmaonderdelen waarvoor de ondertitelfdeling geen voorbereidingstijd heeft.

Bij lang voorbereidbare programmaonderdelen vindt de toevoeging van ondertiteling plaats door middel van een QWERTY¹² toetsenbord. Er is in dat geval voor de ondertiteling over het algemeen maar één titelredacteur nodig. Voor kort voorbereidbare programmaonderdelen en live programmaonderdelen kan worden gekozen voor de zogenoemde Velo-methode¹³ of ondertiteling met behulp van spraakherkenningsoftware. Die keuze heeft gevolgen voor zowel de kosten als de kwaliteit van de ondertiteling.

Bij de Velo-methode wordt gebruik gemaakt van twee medewerkers, één redacteur die de gesproken tekst opleest en één Velo-redacteur. In uitzonderlijke gevallen, indien een Velo-redacteur zeer ervaren is, kan worden volstaan met alleen een Velo-redacteur die het gesproken woord interpreteert, de tekst intoetst en in de uitzending plaatst. De training van een Velo-redacteur vergt één à twee jaar. Deze methode wordt bij de landelijke publieke omroep nog regelmatig toegepast en ook bij commerciële ondertitelbedrijven worden momenteel mensen opgeleid om met deze technologie te gaan werken.

Bij ondertiteling met behulp van spraakherkenningsoftware wordt gesproken woord omgezet in digitale gegevens, die vervolgens zeer snel aan het uitzendesignaal kunnen worden toegevoegd. Tot dusverre gaat het om persoonsafhankelijke software. Dit betekent dat de software is afgestemd op de stem van de gebruiker (de titelredacteur), die de tekst naspreekt. Persoonsonafhankelijke software is nog in ontwikkeling. Die software maakt het in de toekomst mogelijk dat iedere persoon de ondertiteling kan inspreken.

Door het toepassen van spraakherkenningsoftware is er in de meeste gevallen maar één redacteur nodig voor de ondertiteling en niet twee zoals bij de Velo-methode. De software is nog niet foutloos, zo zal een zin als «Zij renden zo hard als ze konden» vertaald kunnen worden als «Zij renden zo hard als seconden». Momenteel wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van spraakherkenningstechnologieën. De landelijke publieke omroep gebruikt deze software met succes bij de sportuitzendingen. Dat is ook bij de VRT (Vlaanderen) het geval. De BBC past de spraakherkenningsoftware op veel grotere schaal toe. Dat is mogelijk omdat de software voor de Engelse taal al verder is ontwikkeld. Overigens accepteert de BBC wel dat er meer fouten in de ondertitels kunnen zitten.

Het gebruik van spraakherkenningsoftware heeft voor- en nadelen. Voordelen zijn het gebruiksgemak, de beperkte gebruikskosten en de letterlijke vertaling van de gesproken tekst. Nadelen zijn de hoge ontwikkelingskosten, de persoonsafhankelijkheid van de software, het hoge aantal foute omzettingen en de veelheid aan ondertiteltekst waarmee het beeldscherm gevuld is.

¹² De term «QWERTY» refereert aan een standaard toetsenbord voor een computer.

¹³ De term «Velo» refereert aan een zogenoemd Velo-toetsenbord, waarmee lettergrepen en lettercombinaties kunnen worden getoetst.

6. Ondertiteling door de landelijke publieke omroep

De landelijke publieke omroep heeft wat ondertiteling voor doven en slechthorenden betreft een goede staat van dienst. Al sinds 1980 worden er Nederlandstalige programmaonderdelen ondertiteld. Sinds 2002 valt de ondertiteling onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Traffic, Continuïteit en Eindregie (hierna aangeduid als: TCE).

De omroepen leveren de tapes dan wel digitale versies van de programmaonderdelen aan bij TCE. Deze afdeling bepaalt vervolgens in principe zelf welke programmaonderdelen ze ondertitelt, waarbij zij een aantal uitgangspunten hanteert. TCE streeft er naar om:

- alle programmaonderdelen te ondertitelen die worden uitgezonden tussen 18.00 uur en 23.00 uur,
- te komen tot een evenredige verdeling van de ondertiteling over de verschillende omroepverenigingen en organisaties zonder leden die samen de landelijke publieke omroep vormen,
- te komen tot een evenredige verdeling van de ondertiteling over verschillende onderwerpen, en
- zoveel mogelijk programmaonderdelen te ondertitelen.

Nederland 1, 2 en 3 zenden de ondertiteling uit via teletekstpagina 888. De programmaoverzichten van NOS-teletekst geven met een «t» achter de titels van de programmaonderdelen aan of het desbetreffende onderdeel is ondertiteld. Met de landelijke publieke omroep bestaat de afspraak om in 2010 de Nederlandstalige programmering nagenoeg volledig te ondertitelen. Dit betekent dat alle programmaonderdelen die redelijkerwijs ondertiteld kunnen worden daadwerkelijk van ondertitels moeten worden voorzien.

Bij de landelijke publieke omroep is het aantal uren ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen in de loop der jaren gestaag gegroeid. In 1990 ging het nog om 909 uren, terwijl dit aantal in 2003 was toegenomen tot 7.820 uren. Deze stijging was, weergegeven als percentage van het aantal uitzenduren, niet altijd even goed zichtbaar. Dit kwam doordat tegelijkertijd ook het aantal uitzenduren toenam. Zo schommelde het aandeel ondertitelde programmaonderdelen enige jaren rond de 50 procent. In 2004 werd echter een flinke stap voorwaarts gedaan. Het aantal ondertitelde uren groeide tot 11.063 en ook het aandeel ondertitelde Nederlandstalige programmaonderdelen als percentage van het aantal uitzenduren aan Nederlandse programmaonderdelen nam toe van 53 procent in 2003 tot 67 procent in 2004¹⁴.

Daarmee ligt de landelijke publieke omroep goed op koers naar nagenoeg volledige ondertiteling met ingang van 1 januari 2011. Niettemin moet er de komende jaren nog een forse inspanning geleverd worden, wat in deze turbulente tijden voor de publieke omroep bepaald geen sinecure is. Om te verzekeren dat het einddoel ook daadwerkelijk tijdig wordt gehaald, heeft het kabinet besloten dit doel en de weg daar naar toe in het Mediabesluit vast te leggen. Artikel 54a, derde lid, van de Mediawet biedt daarvoor de wettelijke grondslag.

7. Ondertiteling door commerciële omroepen

Gelet op het grote aantal mensen in Nederland met een auditieve beperking, is het kabinet van mening dat ondertiteling niet alleen een verplichting voor de publieke omroep zou moeten zijn. Ook de commerciële omroepen hebben hier een eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid. Met deze omroepen wordt zowel door de overheid als door belangenorganisaties al lange tijd gesproken over ondertiteling voor

¹⁴ In 2005 ging het om 12.622 ondertitelde uren. Het bijbehorende percentage was ten tijde van het opstellen van deze nota van toelichting nog niet bekend.

doven en slechthorenden. Dit heeft echter tot nu toe nauwelijks tot een stijging geleid van het percentage ondertitelde Nederlandstalige programmaonderdelen.

Een positieve uitzondering daarop vormt de jonge commerciële omroep Talpa die op 12 december 2005 via pagina 888 van Talpa Text is gestart met het ondertitelen van Nederlandstalige programmaonderdelen die ruim van tevoren zijn opgenomen. Talpa kondigde daarbij aan dat de overige programmaonderdelen, waaronder de rechtstreeks uitgezonden sport- en nieuwsrubrieken, spoedig zouden volgen. Om een actuele indicatie te hebben over de mate van ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen door Talpa, heeft de B & A Groep op verzoek van het Ministerie van OCW in de week van 30 januari 2006 tot en met zondag 5 februari 2006 een (niet representatieve) steekproef uitgevoerd. Daaruit kwam het volgende beeld naar voren. In totaal werd er 56,7 uur uitgezonden. Hiervan was 48,5 uur (86 procent) Nederlandstalig. Van deze Nederlandstalige programma's was 33,2 uur ondertiteld. Het ondertitelingpercentage bedroeg daarmee 68 procent. Inmiddels heeft Talpa aangegeven 80 procent van de Nederlandstalige programmering te ondertitelen ¹⁵.

De overige commerciële omroepen ondertitelen van hun Nederlandstalige programmering slechts een enkel programmaonderdeel. Aangezien het niet mogelijk bleek om met deze partijen tot vrijwillige afspraken over ondertiteling te komen, is besloten om ook voor de commerciële omroepen een verplichting daartoe in het Mediabesluit op te nemen. Artikel 71o, tweede lid, van de Mediawet biedt daarvoor de grondslag. Deze verplichting geldt uiteraard alleen voor de commerciële omroepen die onder Nederlandse jurisdictie vallen. Dit betekent dat deze verplichting niet geldt voor de Nederlandstalige omroepen RTL 4, RTL 5 en RTL 7, die momenteel onder Luxemburgse jurisdictie vallen. Het kabinet hoopt dat ook deze omroepen tot het inzicht zullen komen dat het maatschappelijk niet verantwoord is om anderhalf miljoen Nederlanders de toegang tot hun Nederlandstalige programmering te ontfemen c.q. te belemmeren.

8. Verplichting voor landelijke publieke omroep en landelijk opererende commerciële omroepen

Artikel 54a, derde lid, van de Mediawet biedt een grondslag voor een verplichting tot ondertiteling door de landelijke publieke omroep. Deze verplichting geldt daarom niet voor de regionale en lokale publieke omroepen. Die keuze is gemaakt omdat de kosten voor regionale en lokale stations relatief hoog zijn.

Momenteel zijn er zeven regionale omroepen die van de desbetreffende provincies geld krijgen om het nieuws te ondertitelen. Daarbij gaat het om Omrop Fryslân, Omroep Flevoland, Omroep Gelderland, Omroep Utrecht, Omroep Brabant, RTV West en RTV Rijnmond. De provinciale bijdrage varieert volgens het eerder aangehaalde onderzoeksrapport van de B & A Groep van € 20.000 tot € 90.000 per omroep per jaar. De overige zes regionale omroepen ontvangen geen extra middelen van de desbetreffende provincies om te ondertitelen en ondertitelen dan ook niet.

Het Ministerie van OCW heeft ter stimulering van ondertiteling bij regionale televisie in het verleden pilots gesubsidieerd. Het kabinet ziet een taak voor de Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS) om kennis en ervaring te verspreiden die verschillende omroepen binnen en buiten de pilots hebben opgedaan. In overleg met de ROOS zal

¹⁵ Bron: Persbericht van Talpa van 16 februari 2006.

bekeken worden hoe ondertiteling bij regionale omroepen via deze weg gestimuleerd kan worden.

De Mediawet maakt geen onderscheid tussen landelijke en niet-landelijke commerciële omroepen. Niettemin geldt de verplichting om Nederlandstalige programmaonderdelen van een ondertiteling te voorzien uitsluitend voor de landelijk opererende commerciële omroepen. Zie voor een meer gedetailleerde uiteenzetting de toelichting bij artikel I, onderdeel B, van dit besluit.

9. Nederlandstalig ingesproken programmaonderdelen, bestemd voor jonge kinderen, en Nederlandstalige muziekclips

In de artikelen 16a (voor de landelijke publieke omroep) en 34a (voor de commerciële omroepinstellingen) gaat het om de ondertiteling van oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen. Dit betekent dat oorspronkelijk anderstalige programmaonderdelen, die Nederlandstalig zijn ingesproken, op grond van het Mediabesluit niet Nederlandstalig ondertiteld behoeven te worden.

In artikel 6 van de Beleidsregels programmaquota¹⁶ merkt het Commissariaat voor de Media programmaonderdelen die Nederlandstalig zijn ingesproken echter ook aan als «oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen». Zonder een nadere voorziening zou het gevolg daarvan zijn dat de ondertitelingverplichting mede van toepassing zou zijn op oorspronkelijk anderstalige programmaonderdelen die Nederlandstalig zijn ingesproken en die bestemd zijn voor jonge kinderen die nog geen ondertitels kunnen lezen.

Dat is ongewenst. Het gevolg daarvan zou namelijk wel eens kunnen zijn dat de omroepinstellingen die deze ingesproken programmaonderdelen uitzenden, om kosten te besparen terugvallen op de oorspronkelijk anderstalige versie voorzien van een Nederlandstalige ondertiteling. De jonge kinderen die nog geen ondertitels kunnen lezen, zouden daarvan dan de dupe worden. Daarom zijn de Beleidsregels programmaquota op dit punt gewijzigd. Het gevolg daarvan is dat de oorspronkelijk anderstalige programmaonderdelen die Nederlandstalig zijn ingesproken en die bestemd zijn voor jonge kinderen die nog geen ondertitels kunnen lezen, voor de toepassing van de artikelen 16a en 34a van het Mediabesluit buiten beschouwing worden gelaten. De landelijke publieke omroep hanteert een leeftijd van circa 8 jaar als «leesgrens» voor ondertiteling.

Daarnaast zijn de Beleidsregels programmaquota gewijzigd voorzover het gaat om Nederlandstalige muziekclips. Deze muziekclips worden eveneens buiten beschouwing gelaten voor de toepassing van de artikelen 16a en 34a van het Mediabesluit, ook in gevallen waarin er sprake is van een programmaonderdeel dat is opgebouwd uit clips, zoals een hitlijst. Dit geldt echter niet voor de Nederlandstalige begeleiding van de muziekclips door een presentator.

Deze hiervoor genoemde wijzigingen van de Beleidsregels programmaquota zijn in werking getreden op hetzelfde tijdstip waarop het onderhavige besluit tot wijziging van het Mediabesluit in werking is getreden.

¹⁶ De tekst van de Beleidsregels programmaquota is te vinden op de website van het Commissariaat voor de Media: www.cvdmm.nl

10. De Nederlandse ondertitelingverplichting in Europees perspectief

10.1. Onderzoek naar ondertiteling in een aantal andere EU-lidstaten

In de EU-richtlijn «Televisie zonder grenzen» is tot dusverre geen verplichting opgenomen om ten behoeve van doven en slechthorenden televisieprogramma's te ondertitelen die al dan niet op het open net worden uitgezonden. Om te weten of het Nederlandse beleid ten aanzien van ondertiteling overeenkomt met dat in andere EU-lidstaten, heeft de B & A Groep op verzoek van het Ministerie van OCW (zie paragraaf 5) daarnaar tevens onderzoek gedaan. Door middel van een «quick scan» is gekeken naar de stand van zaken ten aanzien van ondertiteling in een zevental ons omringende EU-lidstaten. Daarbij is gekozen voor België/Vlaanderen (Nederlandstalig), Luxemburg (waar RTL is gevestigd), Ierland, Verenigd Koninkrijk (waar vooral de BBC veel ondertitelt), Zweden, Duitsland en Frankrijk. De navolgende subparagrafen 10.2 tot en met 10.8 geven per lidstaat informatie over ondertiteling, waarna in subparagraaf 10.9 de conclusie daaruit voor het Nederlandse besluit over ondertiteling volgt.

10.2. België/Vlaanderen¹⁷

Vlaanderen kent een hoog percentage doven en slechthorenden. Op de website van Fevlado, de Federatie van Vlaamse Dovenorganisaties, staat dat uit een studie uitgevoerd door de Vrije Universiteit Brussel bleek dat er in 2003 van de 5.738.367 Vlamingen maar liefst 1.054.399 personen waren met gehoorproblemen. In Vlaanderen wordt ongeveer 1 op de 1000 personen doof geboren.

De publieke omroep VRT (in Vlaanderen «openbare omroep» genoemd) ondertitelt momenteel 45 procent van zijn Nederlandstalige programmaonderdelen. Daarbij gaat het om 110 programmaonderdelen per week, 50 uur per week en 2600 uur per jaar. In de loop van 2006 gaat de VRT naar 50 procent ondertiteling. Met het oog op een nieuw te sluiten beheersovereenkomst zal er met de VRT gepraat worden over maximale ondertiteling van het VRT-aanbod¹⁸. Uit onderzoek door de VRT-studiedienst naar de voorkeuren van mensen met een auditieve beperking blijkt dat zij vooral nieuws- en informatieve programmaonderdelen ondertiteld willen zien. Voor live programmaonderdelen is de ondertiteling moeilijker, aangezien de VRT werkt met spraakherkenning, waardoor de ondertitels met vertraging op het scherm verschijnen. De gebruikte spraakherkenningsoftware zal dan ook nog verbeterd moeten worden. Een belangrijke volgende stap voor de VRT is de ondertiteling van de kinderprogrammering.

Daarnaast zal worden onderzocht hoe de commerciële omroepen (in Vlaanderen «particuliere omroepen» genoemd) kunnen worden aangespoord om meer programmaonderdelen te ondertitelen. Daarbij zal worden nagegaan of dit decretaal moet worden opgelegd, dan wel via zelfregulering kan worden gerealiseerd. Enkele commerciële omroepen hebben al spontaan initiatieven tot ondertiteling genomen.

10.3. Luxemburg

Luxemburg is een klein land met ongeveer 370.000 inwoners. De Nederlandstalige commerciële omroepen RTL 4, RTL 5 en RTL 7 vallen onder de jurisdictie van dit land. Luxemburg kent geen wetgeving over ondertiteling. Dit is te wijten aan het feit dat een groot deel van de bevolking de nationale taal (het Lëtzebuergesch) niet spreekt. Ondertiteling van Luxemburgstalige programmaonderdelen in de Luxemburgse

¹⁷ Bron: De gegevens uit het onderzoeksrapport van de B & A Groep zijn aangevuld met gegevens die afkomstig zijn van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Media en Film.

¹⁸ De Vlaamse Minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme Bourgeois verklaarde begin maart 2005 in de pers dat het de bedoeling is dat de VRT tegen het jaar 2010 alle Nederlandstalige programmaonderdelen ondertitelt.

taal zou dus maar voor een zeer beperkte groep doven en slechthorenden nuttig zijn. Daarnaast wordt in Luxemburg Duits en Frans gesproken. Ook het ondertitelen van Duits- en Franstalige programmaonderdelen in die talen zou maar een relatief kleine groep mensen bereiken. Bovendien zijn televisieprogramma's uit andere landen al sinds twintig jaar goed te ontvangen. Veel van die programma's bieden ondertiteling via teletekst.

10.4. Ierland

Er zijn vier Ierse omroepen: twee publieke (RTÉ 1 en RTÉ 2) en twee commerciële (TG 4 en TV 3). Voor die omroepen geldt met ingang van 1 maart 2005 onder meer dat er per omroep doelen ten aanzien van ondertiteling worden geformuleerd. Die doelen zijn gebaseerd op een periode van 10 jaar. Percentages ondertiteling worden berekend tussen 07.00 uur en 01.00 uur. De feitelijke ondertiteling in relatie tot het gestelde doel wordt jaarlijks gemeten op basis van een wekelijks gemiddelde. Van de publieke omroepen RTÉ 1 en RTÉ 2 wordt verwacht dat van de jaarlijkse stijging van de ondertiteling een redelijk deel bestaat uit ondertiteling van programmaonderdelen voor kinderen. Er wordt niet voorgeschreven welke programmaonderdelen ondertiteld moeten worden. De omroepen moeten wel minimaal eenmaal per jaar de kijkers consulteren over hun programmavoorkeur. Verder mogen de omroepen een beperkt deel van de ingebrachte ondertiteling («captioning») meetellen voor de realisatie van de ondertitelingdoelen. De bedoeling is echter dat in de eerste 3 jaar van de periode van 10 jaar wordt overgeschakeld van ingebrachte ondertiteling naar ondertiteling via teletekst.

De doelen ten aanzien van ondertiteling voor de periode van 10 jaar

Doelen in procenten	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Omroep										
RTÉ 1	55	65	75	85	93	95	97	98	99	100
RTÉ 2	24	33	42	51	60	67	73	80	85	90
TG 4	24	30	36	42	50	56	62	68	74	80
TV 3	12	19	26	33	40	44	48	52	56	60

10.5. Verenigd Koninkrijk

Er zijn in het Verenigd Koninkrijk 2 omroepen met publieke taken: BBC 1 en BBC 2. De BBC heeft geen wettelijke verplichtingen ten aanzien van ondertiteling, maar erkent een voortrekkersrol te vervullen in de dienstverlening aan doven en slechthorenden. De BBC heeft zichzelf dan ook ten doel gesteld 100 procent van de programmaonderdelen te ondertitelen in 2008. Daarnaast blijkt de voortrekkersrol uit het toepassen van spraakherkenningstechnologie ten behoeve van «live» ondertiteling.

Daarnaast zijn er 4 commerciële omroepen met deels publieke taken: ITV, Channel 4, S4C en Five. De wetgeving bepaalt dat de drie eerstgenoemde omroepen 90 procent van hun programmaonderdelen moeten ondertitelen in 2010. Five moet 80 procent van de programmaonderdelen ondertitelen in 2008. Alle overige commerciële omroepen dienen 10 jaar na hun oprichting 80 procent van hun programmaonderdelen te voorzien van ondertiteling.

10.6. Zweden

In Zweden kunnen voorwaarden aan uitzendmachtigingen worden verbonden. Daardoor kan worden voorgeschreven dat uitzendingen zodanig moeten zijn vormgegeven dat zij toegankelijk zijn voor personen

met een functionele handicap. Ervan uitgaande dat de publieke omroep aan de toestemmingsvoorwaarden voldoet, ondertitelt deze sinds eind 2005 ten minste 50 procent van de Zweedstalige programmaonderdelen.

In de toestemming voor de commerciële omroep TV 4 zit een verplichting om Zweeds drama en entertainment te ondertitelen. Verder gelden er geen verplichtingen voor commerciële omroepen. Wel is er momenteel een discussie gaande om de commerciële omroepen een verplichting op te leggen om tijdens «prime time» te ondertitelen.

10.7. Duitsland

De omroepen hebben hier zelf de verantwoordelijkheid genomen ten aanzien van ondertiteling van Duitstalige programmaonderdelen. Zo voorziet de ARD alle speelfilms en de gedurende prime time uitgezonden programmaonderdelen van ondertiteling via teletekst. Met ingang van 2005 ondertitelt de ARD ook alle belangrijke sportprogrammering die «live» wordt uitgezonden.

In Programoperspektiven des ZDF 2004–2006 staat vermeld dat de ZDF ter ondersteuning van deelname aan de maatschappij door gehandicapten het aanbod van «live» ondertitelde programmaonderdelen verder zal uitbreiden. De commerciële omroep Pro Sieben biedt sinds Pasen 2000 ondertiteling van Duitstalige programmaonderdelen aan. Daarnaast biedt de commerciële omroep Première (een betaaltelevisiezender) sinds juli 2004 films met ondertiteling aan.

10.8. Frankrijk

Eén van de eisen die de Franse wetgever stelt is dat zowel de publieke omroepen (France 2, France 3, France 4, France 5 en RFO) als de commerciële omroepen (TF 1, M 6 en Canal +) met een gemiddeld kijkcijfer van 2,5 procent of meer, alle programmaonderdelen toegankelijk moeten maken (moeten ondertitelen) voor doven en slechthorenden binnen een periode van 5 jaar na 11 februari 2005. Voor alle andere omroepen met een gemiddeld kijkcijfer dat lager is dan 2,5 procent worden door het Conseil Supérieur de l'Audiovisuel per omroep verschillende eisen geformuleerd (zoals de verplichting om een «substantieel deel» te ondertitelen).

10.9. Conclusie van vergelijking met een aantal andere EU-lidstaten

De B & A Groep merkt in haar onderzoeksrapport op dat in vrijwel alle onderzochte lidstaten, met uitzondering van Luxemburg, regels gelden ten aanzien van ondertiteling. In al deze lidstaten is ook sprake van een substantiële ondertiteling door publieke en commerciële omroepen. Evenals dat in Nederland het geval is, blijkt een groot deel van de publieke omroepen zelf het initiatief te nemen om het ondertitelpercentage verder op te schroeven. Ook blijken publieke omroepen net als in Nederland actief bij te dragen aan de ontwikkeling van spraakherkenningstechnologieën.

Uit de inventarisatie van de B & A Groep blijkt verder dat er ook in de regelgeving van de verschillende lidstaten over ondertiteling een aantal gemeenschappelijke punten is te onderscheiden. Daarbij gaat het om een feitelijke constatering. Als gemeenschappelijke punten noemt de B & A Groep:

- a. het maken van een onderscheid tussen publieke en commerciële omroepen,
- b. het opleggen van strengere eisen aan de publieke omroepen dan aan de commerciële omroepen,

- c. het mogelijk maken van een geleidelijke stijging van de realisatie van ondertitelingdoelen, en
- d. het voorkomen dat belemmeringen worden opgeworpen voor het ontstaan van nieuwe omroepen.

De B & A Groep concludeert dat een Nederlandse algemene maatregel van bestuur met regels over ondertitelingpercentages in de pas loopt met beleid dat in andere EU-lidstaten wordt gevoerd. Zij wijst daarbij op de vier hiervoor genoemde gemeenschappelijke punten als aandachtspunten.

Vanuit mediawettelijk en mediapolitiek oogpunt is het volkomen logisch dat de door de B & A Groep genoemde aandachtspunten in het onderhavige besluit aan de orde komen. In de huidige Mediawet en het huidige Mediabesluit wordt immers ook onderscheid gemaakt tussen publieke en commerciële omroep en worden er aan de landelijke publieke omroep strengere eisen gesteld dan aan commerciële omroepen. In het onderhavige besluit komt dit onderscheid voornamelijk tot uiting in het feit dat de landelijke publieke omroep als einddoel een hoger ondertitelingpercentage heeft dan de commerciële omroepen. Een ander punt van onderscheid stond al in de Mediawet: voor commerciële omroepen bestaat de mogelijkheid een ontheffing te vragen (artikel 71o, derde lid, van de Mediawet). Verder zou het onredelijk zijn om de omroepen te verplichten van de ene dag op de andere te voldoen aan het gestelde einddoel ten aanzien van ondertiteling. Dit besluit voorziet dan ook in de mogelijkheid voor de omroepen om geleidelijk naar dit einddoel toe te groeien. Zowel de landelijke publieke omroep als de commerciële omroepen krijgen tot en met 31 december 2010 de tijd om de einddoelen te halen, waarbij de tussenstappen zijn vastgelegd. Ook de constatering van de B & A Groep dat er geen belemmeringen mogen worden opgeworpen voor nieuwe omroepen is niet verrassend. In dit besluit wordt met nieuwe omroepen rekening gehouden in de overgangsregeling die is opgenomen in artikel II.

11. Handhaving en toezicht

De landelijke publieke omroep en de commerciële omroepinstellingen zijn verplicht een bepaald percentage van hun Nederlandstalige programmaonderdelen van ondertiteling te voorzien en het is aan het Commissariaat voor de Media om na te gaan of aan deze verplichting wordt voldaan. De juridische basis daarvoor is te vinden in de Mediawet, het Mediabesluit, de Algemene wet bestuursrecht en de Beleidsregels programmaquota.

De wettelijke grondslag voor het ingevoegde artikel 16a van het Mediabesluit is artikel 54a van de Mediawet; voor het ingevoegde artikel 34a van het Mediabesluit is dat artikel 71o van de Mediawet. Het Commissariaat voor de Media is op grond van artikel 134, eerste en derde lid, van de Mediawet belast met de bestuursrechtelijke handhaving en het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 54a en 71o van de Mediawet.

Op grond van de artikelen 4:81 en 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht heeft het Commissariaat voor de Media de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen, onderscheidenlijk de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen. Aan deze bevoegdheden heeft het Commissariaat onder andere invulling gegeven door het vaststellen van de Beleidsregels programmaquota. In artikel 11 van deze beleidsregels was al de verplichting voor de landelijke publieke omroep (eerste lid), onderscheidenlijk de commerciële omroepinstellingen (derde lid)

opgenomen om éénmaal per jaar voor 1 april over het voorafgaande kalenderjaar verslag uit te brengen aan het Commissariaat over de naleving van artikel 54a, onderscheidenlijk artikel 71o van de Mediawet. De artikelen 12 (voor de landelijke publieke omroep) en 13 (voor de commerciële omroepinstellingen) van de hiervoor genoemde beleidsregels bepaalden vervolgens al welke gegevens in de verslagen moeten worden opgenomen. Voor het toezicht op de naleving van de ondertitelingplicht is uiteraard bij deze rapportageplicht aansluiting gezocht. Met het oog daarop zijn de artikelen 12 en 13 van de hiervoor genoemde beleidsregels gewijzigd. Deze wijziging is in werking getreden op hetzelfde tijdstip waarop het onderhavige besluit tot wijziging van het Mediabesluit in werking is getreden.

Het Commissariaat voor de Media gaat bij het toezicht op de naleving van de ondertitelingplicht dus in eerste instantie af op de rapportage van de desbetreffende omroep over de ondertitelingpercentages. Het Commissariaat controleert steekproefsgewijs of deze opgave klopt door zelf naar op televisie uitgezonden programmaonderdelen te kijken en door te kijken naar de programmagegevens op internet en de gegevens die in de omroepgids vermeld staan. Uit de rapportages van de afgelopen jaren over de programmaquota is gebleken dat de rapportages van de omroepen betrouwbaar zijn.

Indien uit het toezicht op de naleving mocht blijken dat er sprake is van een overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 54a en 71o van de Mediawet, kan het Commissariaat voor de Media de desbetreffende omroep op grond van artikel 135, eerste lid, onderdeel b, van de Mediawet een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 135.000 per overtreding. Indien een omroep geen medewerking verleent aan het Commissariaat voor de Media die deze toezichthouder redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de door hem gestelde redelijke termijn, levert dit een overtreding op van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht. In dat geval kan het Commissariaat op grond van artikel 135, eerste lid, onderdeel c, van de Mediawet een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 35.000 per overtreding. Aangezien het bij de genoemde bestuurlijke boetes gaat om maximumbedragen, kan het Commissariaat voor de Media rekening houden met de omstandigheden van het geval en het boetebedrag afstemmen op de ernst van de overtreding. Daarnaast kan het Commissariaat op grond van artikel 71c, tweede lid, van de Mediawet de toestemming van een commerciële omroepinstelling intrekken die niet voldoet aan de verplichting gesteld bij of krachtens de artikelen 54a en 71o van de Mediawet of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Op grond van het bovenstaande is de conclusie dat de handhaving en het toezicht ten aanzien van de ondertitelingplicht goed is gewaarborgd.

12. Lasten voor het bedrijfsleven

Dit besluit is van toepassing op commerciële omroepinstellingen met een bereik van ten minste 75 procent van alle huishoudens in Nederland die Nederlandstalige programmaonderdelen uitzenden en onder Nederlandse jurisdictie vallen. Er zijn op dit moment 8 commerciële omroepinstellingen die aan deze criteria voldoen. Ten aanzien van de lasten voor de commerciële omroepinstellingen moet een onderscheid gemaakt worden tussen de lasten die voortvloeien uit inhoudelijke verplichtingen en administratieve lasten.

12.1. Lasten die voortvloeien uit inhoudelijke verplichtingen

De verplichting om een bepaald percentage van de Nederlandstalige programmaonderdelen te ondertitelen is een inhoudelijke verplichting. Het voldoen aan deze verplichting brengt kosten met zich mee. Uiteraard streeft het kabinet er naar deze kosten zoveel mogelijk te beperken. In dat kader is allereerst door de overheid de mogelijkheid onderzocht om te komen tot vrijwillige afspraken over ondertiteling. Vele jaren overleg hebben echter niet of nauwelijks tot een stijging van het percentage ondertitelde Nederlandstalige programmaonderdelen geleid. Gelet op de tot dusverre geboekte resultaten is het ook niet te verwachten dat voortzetting van dit overleg daar verandering in zal brengen. Overheidsinterventie is dan ook gewenst.

Vervolgens is nagegaan welke reële mogelijkheden er zijn om het gewenste doel te bereiken. In beginsel komen twee mogelijkheden in aanmerking: een financiële stimuleringsregeling en het opleggen van een ondertitelingplicht door middel van regelgeving. Na een zorgvuldige afweging is gekozen voor de tweede mogelijkheid. Een financiële stimuleringsregeling is niet aan de orde, omdat de kosten voor ondertiteling, gelet op de anderhalf miljoen doven en slechthorenden in Nederland, gewoon deel behoren uit te maken van de normale productiekosten van het desbetreffende Nederlandstalige programmaonderdeel. Verbijzondering van ondertiteling door een afzonderlijke financiering via een subsidie maakt de continuïteit van de voorziening bovendien kwetsbaar. Immers als de subsidie weg zou vallen, vervalt ook de ondertiteling. Daar komt bij dat ook de publieke omroep geen afzonderlijk geoormerkt budget of extra budget voor de ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen krijgt. Een financiële stimuleringsregeling zou dan ook marktversturend werken.

Aan het streven om de lasten voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken, geeft dit besluit uitvoering door de ondertitelingplicht gefaseerd in te voeren. Daarnaast stelt het besluit het einddoel voor de commerciële omroepen beduidend lager dan het einddoel voor de landelijke publieke omroep (50 procent ondertiteling tegenover 95 procent ondertiteling). De commerciële omroepen hebben gerekend vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit meer dan vier jaar de tijd om het einddoel van 50 procent ondertiteling te bereiken. Dat het daarbij om een zeer bescheiden doelstelling gaat, blijkt uit het feit dat de commerciële omroep Talpa, die vrijwel een geheel Nederlandstalige programmering heeft, slechts een goed halfjaar nodig had om dit einddoel ruim te overschrijden¹⁹. Gelet op de ervaringen bij Talpa is er dan ook geen reden om aan te nemen dat de gestelde eisen en termijnen de overige commerciële omroepen die onder deze ondertitelingverplichting vallen voor onoverkomelijke problemen zullen stellen.

Een ander element dat ertoe leidt dat de lasten van het bedrijfsleven zoveel mogelijk beperkt blijven, is het feit dat het besluit de te behalen ondertitelingpercentages enkel relateert aan het aantal uren aan Nederlandstalige programmaonderdelen dat wordt uitgezonden. Aangezien het besluit het einddoel op een ondertitelingpercentage van 50 procent stelt en daarnaast geen eisen stelt over de ondertiteling op bepaalde uren (bijvoorbeeld tijdens «prime time»), betekent dit dat de commerciële omroepen in beginsel zelf kunnen bepalen welke programmaonderdelen zij willen ondertitelen. Dit biedt de commerciële omroepen wat de ondertiteling betreft een maximale flexibiliteit. Verder mogen ook de herhalingen van programmaonderdelen gewoon meegeteld worden voor de te behalen ondertitelingpercentages.

¹⁹ De eerste uitzending van de commerciële omroep Talpa was op 13 augustus 2005. Talpa startte op 12 december 2005 met het ondertitelen van Nederlandstalige programmaonderdelen op en maakte 16 februari 2006 bekend inmiddels 80 procent van zijn Nederlandstalige programmering te ondertitelen.

Bovendien geldt het besluit uitsluitend voor de grote landelijk opererende commerciële omroepen (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel B, van dit besluit). De kleine lokaal of regionaal opererende commerciële omroepen worden dus ontzien. Tevens houdt het besluit door middel van een overgangsbepaling (zie de toelichting bij artikel II van dit besluit) rekening met nieuwkomers. In het onwaarschijnlijke geval dat het voor een bepaalde commerciële omroepinstelling redelijkerwijs niet mogelijk is een in een bepaald jaar voorgeschreven ondertitelingpercentage te realiseren, kan artikel 71o, derde lid, van de Mediawet nog uitkomst bieden. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om in een bijzonder geval een lager ondertitelingpercentage vast te stellen. Het is aan het Commissariaat voor de Media om te beoordelen of een dergelijk bijzonder geval zich voordoet.

De B & A Groep merkt in het eerder aangehaalde onderzoeksrapport op dat de kosten van ondertiteling in sterke mate samenhangen met de voorbereidbaarheid van de ondertiteling en de toegepaste techniek. Op basis van interviews met TCE, ROOS (namens de regionale omroepen), de belangenorganisatie SOAP!, het ondertitelingbedrijf Invision en de commerciële omroepen RTL, SBS en Talpa komt de B & A Groep tot een constructie van de bandbreedte van de kosten. In die kosten zijn onder andere begrepen: het uurloon van de medewerkers, toeslagen voor de medewerkers in verband met onregelmatige werktijden ('s avonds en in het weekend), materiële kosten (huisvesting, typemachines, computers), winstmarge voor het bedrijf, en de kosten van een speciale «teletext inserter» (voor het invoegen van «live» ondertiteling). De kosten zijn gebaseerd op marktconforme tarieven.

De navolgende tabel geeft de kosten van ondertiteling weer, opgesplitst naar categorie:

Omroep/instelling ¹	Voorbereidbaar		Live
	Lang (14 uur)	Kort (3,5 uur)	
ROOS	n.v.t	€ 592	n.v.t.
RTL	€ 540– € 600	n.v.t.	n.v.t.
SBS	€ 450	€ 540	onbekend
TALPA	€ 300– € 450	€ 375–€ 900	€ 1000
Invision	€ 500– € 550	€ 750	€ 750– € 1000

¹ De kosten van ondertiteling door TCE zijn aanmerkelijk lager. De B & A Groep merkt in haar onderzoeksrapport echter op dat het niet mogelijk bleek voor TCE marktconforme ondertitelkosten te bepalen. Daarom zijn deze kosten niet in de tabel opgenomen.

Het Ministerie van OCW heeft de B & A Groep ook gevraagd om te onderzoeken hoe voor de commerciële omroepen de kosten van ondertiteling zich verhouden tot de totale programmakosten. In haar onderzoeksrapport merkt de B & A Groep dat het niet mogelijk is gebleken om de programmakosten van de commerciële omroepen direct te achterhalen, omdat zij dit uit concurrentieoverwegingen niet vrijgeven. Indien echter wordt aangenomen dat de programmakosten van de landelijke publieke omroep representatief zijn voor de commerciële omroepen, betekent dit dat de omroep Talpa jaarlijks € 65,7 miljoen uitgeeft aan programmakosten²⁰. Uitgaande van het feit dat Talpa jaarlijks tussen de € 500.000 en € 750.000 besteedt aan ondertiteling, komen de kosten van ondertiteling als percentage van de programmakosten te liggen in een bandbreedte van 0,8 procent en 1,1 procent.

12.2. Administratieve lasten

Het rapport «Met en is weten» van de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (hierna: IPAL) definieert administratieve lasten als: de kosten van het bedrijfsleven om te voldoen aan informatie-

²⁰ Op basis van 42 uitzendingen per week exclusief herhalingen en € 30.000 programmakosten per uur.

verplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Gegeven deze afbakening zijn voor de bepaling van de administratieve lasten alleen de kosten voor de commerciële omroepen relevant. De publieke omroep behoort niet tot het bedrijfsleven.

In het eerder aangehaalde onderzoeksrapport besteedt de B & A Groep op verzoek van het Ministerie van OCW uitgebreid aandacht aan de administratieve lasten die uit dit besluit voortvloeien. Daartoe heeft de B & A Groep onder meer overleg gevoerd met het Adviescollege toetsing administratieve lasten (hierna: Actal). Uit dat contact bleek dat de ondertiteling zelf ook een administratieve last zou kunnen zijn. Dat was gebaseerd op de gedachte dat het opleggen van een ondertiteling-verplichting het opleggen van een informatieverplichting aan derden is. Dit probleem is daarom voorgelegd aan IPAL. Deze oordeelde dat de ondertiteling zelf niet een administratieve last is, maar de rapportage over het aandeel ondertiteling wel. De B & A Groep komt vervolgens tot de conclusie dat als administratieve last moeten worden aangemerkt:

- het bijhouden van het aandeel ondertitelde Nederlandstalige programmaonderdelen, en
- het rapporteren van de behaalde ondertitelingpercentages aan het Commissariaat voor de Media.

Verder heeft de B & A Groep overleg gevoerd met het Commissariaat voor de Media. Bij de commerciële omroepen vindt de rapportage over de zogenoemde programmaquota plaats door middel van een door het Commissariaat aangeleverd format (Excel sheet). Het Commissariaat wijst aan het begin van een rapportageperiode vier rapportageweken aan, elk kwartaal één. De commerciële omroepen houden in deze periode in het aangeleverde format bij wat het percentage Nederlandstalige programmaonderdelen is. Zij rapporteren hierover één keer per jaar aan het Commissariaat. Voor de rapportage over de ondertitelingpercentages kan bij dit format worden aangesloten. De B & A Groep merkt in haar onderzoeksrapport op dat dit wat de administratieve last van de rapportage betreft waarschijnlijk de minst belastende optie zal zijn. Zij geeft vervolgens op grond van het voorgaande een onderbouwde schatting van de administratieve lasten die uit dit besluit voortvloeien. Daarbij gaat zij er van uit dat er daadwerkelijk een aparte registratie moet plaatsvinden. De gegevens voor de navolgende berekening zijn afkomstig van Actal.

Er wordt uitgegaan van de volgende aannames:

- Er wordt voor de rapportage over de ondertitelingpercentages aangesloten bij het bestaande format van het Commissariaat voor de Media voor de rapportage over programmaquota .
- Er wordt vier keer per jaar één week lang een meting verricht.
- Het tarief van een medewerker is € 30,- per uur (inclusief overhead).
- De ondertiteling is uitbesteed aan een extern bureau.

Een medewerker zal elke dag (7 keer) van het externe bureau een lijst opvragen met een overzicht van de programma's die ondertiteld zijn. Vervolgens neemt de medewerker deze gegevens over in het rapportageschema van het Commissariaat voor de Media. Dit kost de medewerker elke dag 2 uur.

De administratieve lasten zijn dan:

$(2 \text{ uur} \times 7 \text{ dagen} \times 4 \text{ weken}) \times € 30,- = € 1680,-$ per commerciële omroepinstelling per jaar.

Zoals hiervoor is aangegeven voldoen op dit moment 8 commerciële omroepinstellingen aan de criteria van dit besluit. In totaal bedragen de administratieve lasten dus $8 \times € 1680,- = € 13.440,-$ per jaar.

Volgens de B & A Groep kunnen deze op zichzelf al zeer bescheiden administratieve lasten nog verder worden teruggebracht in de situatie dat het Commissariaat voor de Media zelf de meting verricht. Deze mogelijkheid is inderdaad overwogen, maar als inefficiënt beoordeeld en terzijde geschoven. De commerciële omroepen rapporteren immers toch al aan het Commissariaat over de programmaquota. Het is dan ook efficiënter om voor de rapportage over de ondertitelingpercentages eenvoudig bij deze bestaande rapportage aan te sluiten en daarbij gebruik te maken van het daarvoor bestaande rapportage format. Aan dat format hoeft maar één extra kolom te worden toegevoegd.

13. Lasten voor landelijke publieke omroep en de burger

13.1. Lasten voor de landelijke publieke omroep

Eén van de onderzoeksvragen in het hiervoor in paragraaf 5 genoemde onderzoeksrapport van de B & A Groep is hoe de kosten van ondertiteling van de landelijke publieke omroep zich verhouden tot de totale programmakosten. Het onderzoeksrapport beschrijft dat de kosten van ondertiteling een onderdeel vormen van de totale programmakosten. Deze programmakosten bestaan uit directe kosten die aan individuele programmaonderdelen kunnen worden toegerekend. Die kosten bestaan op hun beurt weer uit de posten personele kosten eigen medewerkers, personele kosten overige medewerkers, facilitaire kosten en overige programmakosten. De algemene beheerkosten zijn indirecte kosten en vallen hier buiten.

De navolgende tabel geeft de programmakosten van de landelijke publieke omroep weer in de jaren 2001–2004:

Jaartal	Programmakosten	Uitzenduren	Kosten per uur	Kosten per minuut
2001	€ 512.174.000	17.943	€ 28.545	€ 476
2002	€ 536.827.000	18.367	€ 29.228	€ 487
2003	€ 497.961.000	18.587	€ 26.791	€ 447
2004	€ 546.791.000	16.077	€ 34.011	€ 567
Gemiddeld	€ 523.438.250	17.744	€ 29.644	€ 494

Bronnen: meerjarenbegrotingen 2004–2008, 2005–2009, 2006–2010

Volgens de B & A Groep bedragen de kosten van ondertiteling gerelateerd aan de programmakosten 1,7 procent. Dit betekent dat één minuut programmakosten ongeveer gelijk staat aan een uur lang voorbereidbare ondertiteling.

Zoals hiervoor in paragraaf 12.2 is aangegeven, valt de publieke omroep niet onder de definitie van «bedrijfsleven». De kosten van de landelijke publieke omroep om te voldoen aan de informatieverplichting die voortvloeit uit het onderhavige besluit worden dan ook niet aangemerkt als administratieve lasten. Overigens blijven ook deze kosten beperkt, omdat ook in dit geval kan worden aangesloten bij het bestaande format dat het Commissariaat voor de Media hanteert voor de rapportage door de landelijke publieke omroep over programmaquota. Evenals dat bij de commerciële omroepen het geval is, betekent de rapportage over de ondertiteling de toevoeging van één extra kolom aan dat format. Overigens geeft de landelijke publieke omroep ook nu al jaarlijks inzicht in de ondertitelingpercentages in zijn meerjarenbegroting

13.2. Lasten voor de burger

Voor de burger vloeien uit dit besluit geen lasten voort en zijn er uitsluitend positieve effecten. Dit besluit bewerkstelligt dat er meer Nederlandstalige programmaonderdelen worden ondertiteld. Het

resultaat daarvan is allereerst dat daardoor de anderhalf miljoen doven en slechthorenden in Nederland (beter) in staat worden gesteld deze programmaonderdelen te volgen. Verder werkt ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen ondersteunend bij het leren van de Nederlandse taal door personen voor wie deze taal niet de moedertaal is en hebben ook kinderen die beginnen met lezen profijt van ondertiteling.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Artikel 16a, eerste lid (nieuw), Mediabesluit

Onderdeel A voegt een nieuw artikel 16a toe aan hoofdstuk 1 (publieke omroep), afdeling 1 (landelijke omroep), paragraaf 4 (verplichtingen ten aanzien van programma's) van het Mediabesluit. Het artikel bepaalt dat de landelijke publieke omroep verplicht is om een percentage van de Nederlandstalige programmaonderdelen te ondertitelen.

Artikel 16a van het Mediabesluit heeft uitsluitend betrekking op Nederlandstalige programmaonderdelen, terwijl artikel 54a van de Mediawet spreekt over de ondertiteling van Nederlandstalige of Friestalige programmaonderdelen. Aangezien het gaat om een ondertitelingverplichting ten behoeve van mensen met een auditieve beperking zou het mede noemen van Friestalige programmaonderdelen in artikel 16a van het Mediabesluit tot gevolg hebben dat Nederlandstalige programmaonderdelen moeten worden voorzien van een Nederlandstalige ondertiteling en Friestalige programmaonderdelen van een Friestalige ondertiteling. De ondertitelingverplichting heeft echter betrekking op de landelijke publieke omroep, terwijl Friestalige programmaonderdelen in de regel nu juist worden uitgezonden door de desbetreffende regionale omroep (Omrop Fryslân). Als er al een Friestalgig programmaonderdeel door de landelijke publieke omroep wordt uitgezonden, zal dat programmaonderdeel gewoonlijk van een Nederlandstalige ondertiteling worden voorzien en niet van een Friestalige. Door een Friestalige ondertiteling zou het programmaonderdeel voor niet-Friezen immers niet of nauwelijks te volgen zijn. Verder kan van de landelijke publieke omroep niet gevergd worden om Friestalige programmaonderdelen dubbel te ondertitelen, dat wil zeggen: naast de gebruikelijke Nederlandstalige ondertiteling ook van een Friestalige ondertiteling te voorzien. Het opleggen van een dergelijke verplichting zou niet proportioneel zijn. Alles afwegende is er daarom voor gekozen de ondertitelingverplichting voor de landelijke publieke omroep te beperken tot Nederlandstalige programmaonderdelen.

Het voorgaande betekent tevens dat de Nederlandstalige ondertiteling van Friestalige programmaonderdelen niet meetelt voor het te behalen ondertitelingpercentage. Dat ligt ook in de rede, want de vertaling van Friestalige programmaonderdelen in de Nederlandse taal is bedoeld voor mensen die de Friese taal niet (voldoende) machtig zijn en niet voor mensen met een auditieve beperking.

Artikel 16a, tweede lid (nieuw), Mediabesluit

De ondertitelingverplichting wordt gefaseerd ingevoerd. Als uitgangspunt neemt het besluit het laatst bekende percentage (67 procent in 2004) en bepaalt vervolgens welke stappen jaarlijks moeten worden

genomen om het einddoel, nagenoeg volledige ondertiteling in 2010, te bereiken.

Dit artikel beperkt de ondertitelingverplichting niet tot bepaalde uitzendtijden zoals uitzending tijdens «prime time». Voor de te behalen ondertitelingpercentages tellen herhalingen dan ook gewoon mee. Verder maakt het niet uit of de Nederlandstalige programmaonderdelen zijn voorzien van een op het beeld ingebrachte ondertiteling²¹ of van een ondertiteling die is op te roepen via een (ingebouwde) decoder zoals teletekst.

Zoals gezegd beoogt het besluit dat de landelijke publieke omroep de Nederlandstalige programmaonderdelen in 2010 nagenoeg volledig ondertitelt. Er blijven altijd programmaonderdelen die door hun aard niet of nauwelijks te ondertitelen zijn. Voorbeeld daarvan zijn «live» cabaret en het Nationaal Dictee²². De bedoeling is dat alle programmaonderdelen die redelijkerwijs ondertiteld kunnen worden ook daadwerkelijk van ondertitels worden voorzien. Zo omschreven zou deze verplichting echter onduidelijkheid kunnen creëren en tot conflicten aanleiding kunnen geven. Daarom is er voor gekozen het percentage dat als einddoel gehaald moet worden te verlagen van 100 procent (volledig) naar 95 procent (nagenoeg volledig).

Artikel I, onderdeel B

Artikel 34a, eerste lid (nieuw), Mediabesluit

Onderdeel B voegt een nieuw artikel 34a toe aan hoofdstuk 2 (commerciële omroep) van het Mediabesluit. Dit artikel bepaalt dat de commerciële omroepen verplicht zijn om een percentage van de Nederlandstalige programmaonderdelen te ondertitelen.

Aangezien de verplichting tot ondertiteling zoals hiervoor is aangegeven wat de publieke omroep betreft is beperkt tot de landelijke publieke omroep, moest in ieder geval worden voorkomen dat deze verplichting wat de commerciële omroepen betreft wel zonder onderscheid tussen groot en klein van toepassing zou zijn. In dat geval zou er immers sprake zijn van de ongewenste situatie dat de commerciële omroepen aan een zwaarder regime zouden zijn onderworpen dan de publieke omroep. De Mediawet kent echter geen onderscheid tussen landelijke en niet-landelijke commerciële omroep. Daarom bepaalt artikel 34a van het Mediabesluit dat deze verplichting uitsluitend geldt voor «een commerciële omroepinstelling met een bereik van ten minste 75 procent van alle huishoudens in Nederland». Deze zinsnede voorkomt dat de verplichting ook geldt voor de regionale en lokale commerciële omroepen. Het genoemde bereikpercentage wordt ook gehanteerd in de beschrijving van het begrip «open net» in artikel 1, onderdeel yy, van de Mediawet. Bij het Commissariaat voor de Media is dan ook al bekend welke commerciële omroepen, die Nederlandstalige programmaonderdelen uitzenden en onder Nederlandse jurisdictie vallen, aan het bereikpercentage voldoen.

Hiervoor is in de toelichting bij artikel I, onderdeel A, van het besluit al aangegeven waarom er bij de ondertitelingverplichting voor de landelijke publieke omroep voor is gekozen deze verplichting te beperken tot Nederlandstalige programmaonderdelen en de Friestalige programmaonderdelen niet te noemen. Nu de ondertitelingverplichting voor de commerciële omroepen via een bereikpercentage ook wordt beperkt tot landelijk opererende omroepen, geldt wat de Friestalige programmaonderdelen betreft voor de commerciële omroepen mutatis mutandis hetzelfde.

²¹ In Nederland uitgezonden Vlaamse programmaonderdelen worden in de praktijk wel eens van een ingebrachte Nederlandstalige ondertiteling voorzien.

²² «Live» cabaret gaat (uitgaande van de huidige stand van de techniek) veelal te snel om adequaat te kunnen ondertitelen, waardoor grappen wegvallen. De ondertiteling kan eventueel op een later tijdstip alsnog worden aangebracht met het oog op mogelijke herhalingen van het desbetreffende programmaonderdeel. Bij het Nationaal Dictee zou (als het goed is) door ondertiteling gelijk de juiste spelling worden gegeven.

Evenals dat bij de landelijke publieke omroep het geval is, wordt de verplichting om te ondertitelen voor de landelijke commerciële omroepen gefaseerd ingevoerd. Het verschil met de publieke omroep is dat het einddoel voor de commerciële omroepen lager is gesteld (50 procent ondertiteling voor de commerciële omroepen tegenover 95 procent voor de publieke omroep).

Net als bij de landelijke publieke omroep tellen bij de commerciële omroepen herhalingen van ondertitelde programmaonderdelen gewoon mee voor het in een bepaald jaar te behalen ondertitelingpercentage. Hetzelfde geldt voor de ingebrande ondertiteling van Nederlandstalige programmaonderdelen.

Daarnaast biedt het einddoel van 50 procent de commerciële omroepen de ruimte om in beginsel zelf te bepalen welke programmaonderdelen worden ondertiteld om het ondertitelingpercentage te halen. In theorie zou dat doel gehaald kunnen worden door een enkel programmaonderdeel te ondertitelen en dat onderdeel vervolgens 's nachts eindeloos te herhalen. Uiteraard is dat niet de bedoeling. Daarom is even overwogen om de ondertitelingverplichting te beperken tot «prime time». Deze mogelijkheid is echter terzijde geschoven. Dit zou namelijk betekenen dat een commerciële omroep die tijdens «prime time» geen Nederlandstalige programmering uitzendt, maar buiten die uren wel, geen ondertitelingverplichting zou hebben. De doof- of slechthorendheid is immers ook niet beperkt tot «prime time». Bovendien is het de bedoeling dat het Commissariaat voor de Media periodiek bekend maakt op welke wijze een commerciële omroep aan de regels over ondertiteling gevolg heeft gegeven. De verwachting is dat daarvan voldoende normerende werking uitgaat om de hiervoor beschreven theoretische mogelijkheid om aan de ondertitelingverplichting uitvoering te geven, te voorkomen.

Met ingang van 1 januari 2011 moet een commerciële omroep ten minste 50 procent van zijn Nederlandstalige programmering ondertitelen. Artikel 34a van het Mediabesluit schrijft dus niet voor dat dit minimumpercentage daarna nog verder moet stijgen. De verwachting is echter dat ondertiteling voor doven en slechthorenden tegen die tijd niet langer een «extraatje» is, maar een vanzelfsprekend onderdeel vormt van de Nederlandstalige programmering van de commerciële omroepen. Het is dan ook zeer goed mogelijk dat de commerciële omroepen dit voorgeschreven minimumpercentage dan uit eigen beweging ruim zullen overschrijden, zoals dat bij Talpa nu al het geval is.

Artikel 34a, derde lid (nieuw), Mediabesluit

Zonder een nadere voorziening in het Mediabesluit zouden commerciële omroepen aan (een deel van) hun ondertitelingverplichting kunnen voldoen door alle reclame- of telewinkellooschappen te ondertitelen. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van die programmaonderdelen als bron van informatie voor de consument en financieringsbron voor de omroepen, is dit uiteraard niet de programmering waar de gemiddelde Nederlander speciaal zijn televisietoestel voor aan zet. Ook bij doven en slechthorenden gaat de belangstelling in eerste instantie vooral uit naar nieuws en actualiteiten, amusement, sportwedstrijden etc. Artikel 34a, derde lid (nieuw) van het Mediabesluit bepaalt dan ook dat de programmaonderdelen bestaande uit reclame- en telewinkellooschappen voor de toepassing van dit artikel buiten beschouwing worden gelaten. Het gevolg daarvan is dat de ondertiteling van de desbetreffende programmaonderdelen niet meetelt voor het voldoen aan het voorgeschreven percentage ondertiteling. Het is

commerciële omroepen dus niet verboden om reclame- en telewinkeldboodschappen te ondertitelen. Dat kan immers met een extra potentieel publiek van anderhalf miljoen mensen wel degelijk commercieel interessant zijn.

Artikel II

Artikel 34a (nieuw) van het Mediabesluit bepaalt kort gezegd dat een commerciële omroepinstelling met een bereik van ten minste 75 procent van alle huishoudens in Nederland telkens met ingang van 1 januari van een aantal opeenvolgende jaren een jaarlijks toenemend percentage van haar Nederlandstalige televisieprogrammering dient te ondertitelen. Zonder een nadere voorziening zou deze bepaling wel eens nadelig kunnen uitpakken voor een commerciële omroepinstelling die na 31 december 2006 een toestemming voor commerciële omroep heeft verkregen. Hetzelfde geldt voor een commerciële omroepinstelling waarvan het bereik na 31 december 2006 voor de eerste maal een bereik heeft van ten minste 75 procent van alle huishoudens in Nederland. In het ongunstigste geval zou dit bijvoorbeeld betekenen dat een commerciële omroepinstelling die op 31 december 2010 een toestemming voor commerciële omroep verkrijgt, met ingang van de dag daarna gelijk 50 procent van haar Nederlandstalige televisieprogrammering dient te ondertitelen.

De redelijkheid brengt met zich mee voor dergelijke gevallen een overgangsregeling te treffen. Artikel II van dit besluit voorziet daarin. Dit artikel bepaalt dat een commerciële omroepinstelling die na 31 december 2006 een toestemming voor commerciële omroep heeft verkregen dezelfde tijd krijgt om geleidelijk naar het einddoel van 50 procent ondertiteling te groeien als een commerciële omroepinstelling die voor 1 januari 2007 al over een dergelijke toestemming beschikt. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor een commerciële omroepinstelling die na 31 december 2006 voor de eerste maal een bereik heeft van ten minste 75 procent van alle huishoudens in Nederland.

Het Commissariaat voor de Media wees in het kader van de zogenoemde uitvoeringstoets met betrekking tot het onderhavige besluit op het mogelijke gevolg van samenloop van de in het eerste en tweede lid genoemde overgangsregeling met het ontheffingenbeleid van het Commissariaat. Op grond van artikel 71o, derde lid, van de Mediawet kan het Commissariaat desgevraagd ontheffing verlenen van het percentage oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen, door dit percentage ten aanzien van een commerciële omroepinstelling lager vast te stellen. Het ontheffingenbeleid van het Commissariaat is nader uitgewerkt in de Beleidsregels programmaquota. Deze beleidsregels bepalen onder meer dat in beginsel aan een beginnende commerciële omroepinstelling ontheffing wordt verleend, waarbij het percentage oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen het eerste jaar op 10 procent, het tweede jaar op 15 procent en het derde jaar op 25 procent wordt gesteld. De samenloop van de overgangsregeling met dit ontheffingenbeleid zou voor een nieuwe commerciële omroepinstelling tijdelijk tot een marginale ondertitelingverplichting leiden. Het Commissariaat stelde daarom voor aan artikel II een derde lid toe te voegen, waarin is opgenomen dat van het bepaalde in het tweede lid kan worden afgeweken in die gevallen waarin een ontheffing wordt verleend van het percentage oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen. Dit voorstel van het Commissariaat is overgenomen.

Artikel III

De tweede volzin van dit artikel (voorhangprocedure) vloeit voort uit artikel 175 van de Mediawet.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven