

Vergaderjaar 2009-2010

31876 Wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten

C MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 november 2009

1. Inleidend

Het is prettig te kunnen constateren dat de leden van de fracties van de Eerste Kamer veelal met belangstelling van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen.

2. Algemene opmerkingen

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

Het is een bekend verschijnsel dat veranderingen in de samenleving van betekenis blijken voor de totstandkoming van wetgeving, in dit geval van een Europese richtlijn. Waar de zogenoemde Televisierichtlijn¹ uit 1989, tot stand kwam ruim nadat de eerste televisietoestellen op de markt kwamen², geeft de voorliggende richtlijn een aanpassing van het wettelijke kader van de Televisierichtlijn als reactie op nieuwe distributietechnologieën voor audiovisuele mediadiensten. Met de aanpassing van de richtlijn wil de Europese Unie (EU) bereiken dat in de Europese gemeenschap op de markt van audiovisuele mediadiensten een gelijk speelveld ontstaat.

Verder vragen deze leden of de Mediawet, die nu voor de derde maal in 12 maanden aangepast wordt, niet opnieuw moet worden gezien en opengebroken. En deze leden vragen waarom is gekozen voor een drieluik in plaats van één volledige modernisering van de Mediawet.

In antwoord op de vraag van de VVD-fractie merkt de regering op dat één volledige modernisering van de Mediawet niet mogelijk was. Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie schrijven de Aanwijzingen voor de regelgeving voor dat bij een implementatieregeling geen andere zaken worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Een implementatiewet vergt dus een afzonderlijk wetsvoorstel. Verder zou, door het éénmalig wijzigen van de Mediawet, de modernisering van de Mediawet die van belang zijn voor het functioneren van de publieke en commerciële omroepen in een nieuw digitaal tijdperk, onnodig lang op zich hebben laten wachten. Bovendien zou een dergelijk grote wetswijziging ook niet voor het verlenen van de erkenningen in 2009 afgerond zijn. De eerdere wijzigingen van de Mediawet zorgen voor een goede basis zodat de richtlijn tijdig in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd kan worden.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen of het lichtere regime voor diensten op aanvraag niet meer gelijk zou moeten zijn met dat van lineaire diensten, als het in de richtlijn genoemde onderscheid tussen lineaire en non-lineaire diensten meer en meer zal vervagen door de technische ontwikkelingen.

De regering is het eens met de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP dat de overeenkomsten tussen de lineaire diensten en diensten op aanvraag steeds groter worden. Vooral nog is er niet voor gekozen om het onderscheid tussen regels voor

¹ Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (P.BEG L 298).

² De officiële introductie van de televisie in Nederland was op 12 december 1949.

lineaire diensten en diensten op aanvraag zo klein mogelijk te maken. Daar zijn een paar redenen voor. De regering is van mening dat diensten op aanvraag eerst de gelegenheid moeten krijgen om zich verder te ontwikkelen. Door alleen basiseisen te stellen voor audiovisuele mediadiensten op aanvraag wordt rekening gehouden met de nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast is het onderscheid tussen de lineaire en diensten op aanvraag van belang voor een gelijk speelveld. De richtlijn betreft minimumharmonisatie binnen de lidstaten van de EU te bereiken. Gelet op het belang van een gelijk speelveld kiest de regering ervoor om het lichtere regime toe te passen op diensten op aanvraag.

3. Grondwettelijke aspecten

Zowel de leden van het CDA-fractie als die van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op het vraagstuk of mediadiensten op aanvraag onder het regime van artikel 7, lid 2, Grondwet of artikel 7, lid 3, Grondwet dienen te vallen.

Op hoofdlijn volgt de regering de volgende redenering.

Artikel 7, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat bij wet regels voor radio en televisie kunnen worden gesteld. Het derde lid van artikel 7 gaat over alle andere vormen van meningsuiting, behoudens de persvrijheid die in het eerste lid wordt gegarandeerd en reclame-uitingen waarvoor het vierde lid ruimere bevoegdheden voor regulering biedt. De grondwettelijke basis voor mediawetgeving is het tweede lid van artikel 7.

In de richtlijn Audiovisuele mediadiensten wordt de reikwijdte van de voorgaande richtlijn uitgebreid van lineaire mediadiensten (traditionele televisiediensten) naar mediadiensten op aanvraag (non-lineaire mediadiensten). Het is duidelijk dat lineaire televisiediensten onder het tweede lid van artikel 7 van de Grondwet vallen. Het onderscheid tussen lineaire diensten en diensten op aanvraag is voor de consument/kijker moeilijk te maken. Ook door hun bereik en impact worden diensten op aanvraag vergelijkbaar met lineaire mediadiensten. Hierdoor worden diensten op aanvraag naar hun aard met televisie vergelijkbare diensten.

Het kabinet is van oordeel dat de diensten die de richtlijn Audiovisuele mediadiensten wenst te regelen televisiediensten zijn die onder artikel 7, tweede lid, van de Grondwet vallen.

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen is het niet de bedoeling van de regering de reikwijdte van de Grondwet via de Mediawet op te rekken. Zoals gezegd meent de regering dat de richtlijn de facto over televisiediensten gaat. Terecht merken de leden van de CDA-fractie op dat de regering een functionele uitleg geeft aan het begrip televisie in het tweede lid van artikel 7 van de Grondwet.

Verder merken de leden van de CDA-fractie terecht op dat oorspronkelijk schaarste een belangrijk argument was voor de regulering van radio en televisie. In de loop der tijd heeft dit argument aan belang ingeboet door de opkomst van nieuwe distributietechnieken. Daarnaast is het argument van massamedialiteit en maatschappelijke impact als argument gekomen om radio- en televisiediensten aan zekere regels te onderwerpen. De diensten die de richtlijn en onderhavig wetsvoorstel wenst te reguleren voldoen aan deze kenmerken. De opvatting dat clausuleringen van grondrechten zo beperkt mogelijk dienen te zijn heeft bij de afweging tussen subsumptie onder het tweede of het derde lid geen rol gespeeld. De bepalingen van de richtlijn dienen in nationale regels te worden omgezet. De regering is bij de omzetting van de richtlijn zeer terughoudend geweest in het formuleren van strengere regels dan de richtlijn voorschrijft. Daar waar ruimte was voor een liberale implementatie van de richtlijn is gebruik gemaakt van die ruimte.

De leden van de VVD-fractie vragen nog eens wat dieper in te gaan op de vraag of non-lineaire mediadiensten onder artikel 7 lid 2 kunnen worden gebracht en tevens waarom de regering dat wil.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het verschil tussen lineaire diensten en diensten op aanvraag verwijst de regering in eerste instantie naar het bovenstaande. Uiteraard zijn er verschillen tussen lineaire en diensten op aanvraag. Om

die reden kent het voorstel een beperkt regime voor diensten op aanvraag. Een belangrijke overeenkomst is echter dat beiden typen diensten televisiediensten zijn. De regering verwacht dat de overeenkomsten in de tijd sterk zullen toenemen, waardoor tussen deze diensten moeilijk onderscheid zal zijn te maken.

Verder vragen deze leden of de regering bereid en van plan is met een voorstel te komen de Grondwet op dit punt aan te passen.

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat een aanpassing van de Grondwet dringende aandacht behoeft. Alleen deze discussie maakt dat al duidelijk.

Op 9 juli 2009 is de Staatscommissie Grondwet geïnstalleerd (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 570). De Staatscommissie zal de regering adviseren over het (eventueel) aanpassen van de Grondwet. De grondrechten in het digitale tijdperk, waar artikel 7 van de Grondwet onder valt, is één van de onderwerpen waar de Staatscommissie voor 1 oktober volgend jaar over zal adviseren. De Staatscommissie zal op de hoogte worden gebracht van het debat over de richtlijn audiovisuele mediadiensten met beide Kamers van het parlement. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie hebben het voortouw met betrekking tot de kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie Grondwet.

De leden van de VVD-fractie stellen vragen die erover gaan of het constitutioneel niet juist is de wet aan te passen aan de Grondwet en niet andersom.

Anders dan de leden van de VVD-fractie is de regering niet van mening dat onderhavig wetsvoorstel strijdig zou zijn met de huidige Grondwet. Waarom de regering de voorkeur heeft om het voorstel het tweede lid van artikel 7 als basis te geven, is de overtuiging dat lineaire en non-lineaire televisiediensten grote overeenkomsten vertonen in bereik en impact. Dit zal in de toekomst steeds verder toenemen.

4. Definities richtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen welke audiovisuele mediadiensten volgens de regering worden gekwalificeerd als massamedia, gelet op de 16e overweging van de considerans van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten. Zij vragen ook of dit oordeel anders geheel wordt overgelaten aan het Commissariaat van de Media.

Een dienst is in principe massamediaal als deze direct of indirect door het algemene publiek in een of meer lidstaten met standaardapparatuur voor de consument kan worden ontvangen. Wat standaardapparatuur is, is afhankelijk van de stand van techniek en de kostprijs en beschikbaarheid van de benodigde soft- en hardware voor de consument. De individuele ontvanger hoeft niet persoonlijk door de aanbieder van de dienst identificeerbaar te zijn. Wanneer de ontvangers van de dienst wel als groep zijn afgebakend en identificeerbaar zijn (ook wel narrowcasting genoemd) dan is er geen sprake van een audiovisuele mediadienst in de zin van de richtlijn.

Het is aan het Commissariaat voor de Media om in voorkomende gevallen te beoordelen of aan de eis van massamedialiteit wordt voldaan.

5. Flitsenregeling

De leden van de CDA-fractie merken op dat in artikel 5.4. van het wetsvoorstel via amendering de verplichting is opgenomen dat aanbieders van omroepdiensten die exclusieve rechten hebben verworven ten aanzien van evenementen van groot belang op verzoek van omroepdiensten in de Europese Gemeenschap 'flitsen moeten afstaan'.

Dit is juist met dien verstande dat de bedoelde verplichting al bij indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in het voorgestelde artikel 5.4 van de Mediawet 2008 was opgenomen en dat artikel nadien is geamendeerd.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of voor evenementen buiten wedstrijdverband en voor niet-sportevenementen altijd het plafond van 90 seconden geldt. Vervolgens

vragen deze leden wanneer er sprake is van 'wedstrijdbepalende sportmomenten' in het licht van de uitzonderingsgevallen zoals bedoeld in het tweede lid en verzoeken om een nadere uitleg van de zinsnede "bij uitzondering". Ten slotte vragen deze leden de vraag of de regering ook het gevaar ziet van uitholling van exclusief verworven uitzendrechten.

Uitgangspunt van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten (overweging 39), en dus ook van het voorgestelde artikel 5.4 van de Mediawet 2008, is dat korte fragmenten niet langer duren dan 90 seconden. Via amendering is er een uitzondering in het tweede lid van artikel 5.4 opgenomen, waarbij een kort fragment onder voorwaarde maximaal 180 seconden mag duren. Dat is het geval als er sprake is van wedstrijd-bepalende sportmomenten die samen langer duren dan 90 seconden en de weergave zich beperkt tot die sportmomenten.

In het wetsvoorstel wordt met het recht om korte fragmenten (flitsen) te gebruiken in algemene nieuwsprogramma's, gestreefd naar het waarborgen van de vrije nieuwsgaring zonder afbreuk te doen aan het belang van de exclusieve rechtheouders. Dit betekent onder meer dat voorkomen moet worden dat dit recht verwordt tot een recht op verkorte samenvattingen, voor een ook nog eens te verwaarlozen vergoeding. Het Commissariaat voor de Media zal hierop toezien.

In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer³, waarin ik mijn opvattingen heb gegeven over de amendementen die bij het onderhavige artikel waren ingediend, heb ik aangegeven dat ik de woorden in het betreffende amendement "bij uitzondering" cruciaal vind. Het voorbeeld dat in de toelichting van het oorspronkelijke, nadien vervangen amendement werd genoemd, namelijk 'drukke speelronden van de eredivisie' kon mijns inziens tot veel onduidelijkheid leiden en bovendien het doel van de flitsenregeling voorbij schieten. Gelet op de genoemde overweging van de richtlijn kan het alleen om echte uitzonderingen gaan. In de hiervoor voornoemde brief is aangegeven dat het om hooguit een enkel geval per jaar dient te gaan. Bij de eredivisie valt dan te denken aan een voor het kampioenschap beslissende speelronde of zoals in de toelichting bij het amendement is opgenomen bijvoorbeeld een dag op de Olympische Spelen waar meerdere Nederlanders op verschillende disciplines goud winnen. In dergelijke uitzonderingssituaties kan, in het kader van een adequate nieuwsvoorziening over het betreffende evenement, meer dan 90 seconden acceptabel zijn.

Wat betreft de vraag van de leden over 'andere dan sportevenementen' of 'sportevenementen buiten wedstrijdverband zoals de Vierdaagse', merkt de regering op dat artikel 5.4 alleen ziet op evenementen waarbij er sprake is exclusieve uitzendrechten. Dat is bij vrijwel alle grote sportevenementen heden ten dage het geval. Ook bij belangrijke culturele evenementen dient een omroeporganisatie in veel gevallen rechten te verwerven alvorens deze organisatie het evenement (exclusief) op televisie mag uitzenden. Bij culturele evenementen is er in het algemeen (een enkele uitzondering daargelaten) geen sprake van 'wedstrijdbepalende sportmomenten'. De uitzondering die in artikel 5.4, tweede lid, is opgenomen geldt dan dus niet, zodat fragmenten van dergelijke evenementen niet langer dan 90 seconden mogen duren. Bij de Nijmeegse Vierdaagse (die plaatsvindt in de voor een ieder toegankelijke openbare ruimte), of men het nu een sport- of een cultureel evenement noemt, is er überhaupt geen sprake van uitzendrechten die door een omroep verworven moeten worden voordat uitzending van dat evenement mag plaatsvinden. Artikel 5.4 is in dat geval derhalve niet aan de orde.

6. Reclameregels

De leden van de VVD-fractie vragen of op "vrijwillige" basis overeenstemming is bereikt over het verbod op alcoholreclame tussen 6.00 en 21.00 uur, een zogenaamde "kop" op EU wetgeving ook voor de in Luxemburg gevestigde zenders.

De Mediawet 2008 gaat inderdaad verder dan de richtlijn door het verbieden van (radio-) televisiereclame tussen 6.00 uur en 21.00 uur. Echter, dit gedeeltelijke verbod is al geregeld en de implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten maakt geen aanpassing nodig van de huidige Nederlandse regelgeving op dit gebied. Overigens is het zo dat de Mediawet, en dus ook de beperking van alcoholreclame, niet van toepassing is op de, op Nederland gerichte, RTL-zenders omdat zij onder de bevoegdheid van Luxemburg vallen. Het is inderdaad wel zo dat RTL Nederland in een brief aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft gemeld dat het zich vrijwillig

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 876, nr. 27.

houdt aan de beperking van alcoholreclame.

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

De uiterlijke implementatietermijn van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten is nog niet verlopen en veel lidstaten zijn nog in de ontwerpfase voor regelgeving. Om deze redenen is er nog geen volledig overzicht voorhanden van de wijze waarop in de verschillende lidstaten de richtlijn Audiovisuele mediadiensten zal worden geïmplementeerd. Wat betreft de Televisierichtlijn uit 1997 hangt het af van het soort reclame of en welke lidstaten verdergaande regelgeving hebben ingevoerd. De leden vragen in het bijzonder naar reclameregels op het gebied van alcohol, tabak en ongezond voedsel en rondom kinderprogramma's. Op het gebied van tabak is het simpelweg zo dat in iedere lidstaat een totaalverbod op tabaksreclame geldt omdat dit op EU-niveau is geregeld. Wat betreft alcoholreclame kan verwezen worden naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Mediawet 2008.⁴ Daarin is aangegeven dat met de beperking van alcoholreclame Nederland zich voegt bij de meerderheid van EU-lidstaten met een gedeeltelijk of geheel verbod op alcoholreclame.⁵ Met betrekking tot reclame gericht op kinderen is er in alle lidstaten sprake van inhoudelijke beperkende voorwaarden, zoals opgenomen in de Televisierichtlijn (en nu in de richtlijn Audiovisuele mediadiensten) en de Europese richtlijn inzake misleidende reclame⁶. Reclame mag bijvoorbeeld geen lichamelijke of zedelijke schade bij minderjarigen toebrengen en mag niet profiteren van de onervarenheid of goedgelovigheid van minderjarigen; reclame mag minderjarigen ook niet rechtstreeks aanzetten een product te kopen of hun ouders dat te laten doen. In veel gevallen zijn deze inhoudelijke normen vastgelegd in co-regulering of zelfreguleringcodes. Er is een aantal lidstaten dat een (selectief) verbod op reclame gericht op kinderen heeft ingevoerd. Zweden gaat wat dat betreft het meest ver met een totaalverbod op reclame gericht op kinderen onder de 12 jaar. In Denemarken geldt een verbod rondom kinderprogramma's voor reclames gericht op kinderen onder de 12 jaar. In Griekenland is er een verbod op speelgoedreclame gericht op kinderen onder de 12 jaar. In Vlaanderen mag vijf minuten voor en vijf minuten na een kinderprogramma geen tv-reclame worden uitgezonden.

Veel private spelers op nationaal en internationaal niveau zijn momenteel gedragscodes met betrekking tot reclame gericht op kinderen aan het uitwerken en actualiseren. In Frankrijk, Duitsland en Denemarken zijn co- of zelfreguleringscodes ontwikkeld met betrekking tot voedselreclame gericht op kinderen. Bijvoorbeeld in Frankrijk moet elke advertentiecampagne boodschappen bevatten over de gezondheidsvoordelen van groente en fruit en lichaamsbeweging en de negatieve effecten van vet en suiker weergeven. In onder meer Spanje en België bestonden dergelijke gedragscodes al voor de inwerkingtreding van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten.

In het Verenigd Koninkrijk gold een verbod op reclames voor vitamine- of voedsel supplementen rondom kinderprogramma's. In april 2007 werd nieuwe regelgeving van het Britse Ofcom aangaande op kinderen gerichte reclame van kracht. In het Verenigd Koninkrijk is nu reclame voor producten met een hoog vet-, zout- of suikergehalte (High in Fat, Salt and Sugar "HFSS") rond kinderprogramma's verboden. Dat geldt ook voor programma's waarvan aangenomen kan worden dat er veel kinderen tussen de 4 en 9 jaar naar kijken. Vanaf 1 januari 2008 geldt eenzelfde verbod voor programma's waar 4- tot 15-jarigen naar kijken. Er geldt wel een overgangsfase, waarin HFSS-reclame geleidelijk moet worden afgebouwd.

De Europese Commissie is voornemens begin december een bijeenkomst te organiseren waarin aandacht zal worden besteed aan de implementatie van artikel 3 sexies, tweede lid, van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten, waarin is opgenomen dat de Lidstaten en de Commissie aanbieders van audiovisuele mediadiensten moeten aanmoedigen om een gedragscode te ontwikkelen over ongeschikte audiovisuele commerciële communicatie voor ongezond voedsel in of rondom kinderprogramma's.

De leden van de SP-fractie vragen of de uitgebreide internetsites van drankenfabrikanten

⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 356, nr.3.

⁵ Het tijdstip van 21.00 uur is in lijn met de meeste andere EU-lidstaten met een dergelijk verbod.

⁶ Richtlijn 84/450/EEG van 10 september 1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Statens inzake misleidende reclame (PbEG L 250 van 19 september 1984, blz. 17).

(zoals www.heineken.nl en www.bacardi.nl) onder het bereik van de richtlijn vallen en zo ja, op welke manier de in artikel 3 nonies van de richtlijn geformuleerde opdracht op deze sites wordt gerealiseerd.

De leden van de SP-fractie vragen of deze websites anders onder de noemer 'audiovisuele commerciële communicatie' vallen waarvoor geldt dat zij niet mag aansporen tot gedrag dat schadelijk is voor de gezondheid. Ook in dat geval is de vraag of de in artikel 3 sexies, lid c iii, geformuleerde opdracht op deze sites wordt waargemaakt.

Deze leden vragen, als hun eerdere interpretatie onjuist is, of de regering plannen heeft om deze ongeremde alcoholreclame, die in de praktijk vrij toegankelijk blijkt voor minderjarigen, te verbieden of aan banden te leggen.

De richtlijn gaat ook over internet voor zover het gaat om televisiediensten (lineaire diensten en diensten op aanvraag). Of een bepaalde internetsite onder de reikwijdte van de richtlijn valt is afhankelijk van een aantal criteria, waaronder het criterium dat het hoofddoel van de dienst aanbieder het aanbieden van programma's is. Als daaraan, evenals aan de andere criteria, wordt voldaan dan valt de betreffende dienst onder de richtlijn. Voor het bepalen van het hoofddoel kunnen de volgende indicatoren worden gebruikt: presentatie, herkenbaarheid van het publiek, en de verhouding van het betreffende onderdeel ten opzichte van andere onderdelen van de dienst. Als de audiovisuele inhoud van zuiver bijkomstige betekenis is, dan is het aanbieden van programma's niet het hoofddoel van de dienst. Het Commissariaat voor de Media beoordeelt dit en zal dat ook doen bij internetsites zoals van Heineken en Bacardi. Het Commissariaat voor de Media ziet al toe op het verbod om beelden te verspreiden die ernstige schade kunnen toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van jeugdigen, als het gaat om media-instellingen die lineaire diensten aanbieden (artikel 4.1, eerste lid, van de Mediawet 2008) en indien het een *publieke* mediadienst op aanvraag betreft (artikel 4.6 van de Mediawet 2008).

In dit wetsvoorstel wordt de bescherming van jeugdigen conform de richtlijn uitgebreid naar commerciële audiovisuele mediadiensten op aanvraag. Het Commissariaat zal er daarbij op toezien dat media-instellingen zodanige maatregelen treffen dat dergelijk aanbod op een dergelijke manier beschikbaar wordt gesteld dat jongeren onder de 16 jaar dit normaliter niet te horen of te zien krijgen. Te denken valt aan pincodes of meer geavanceerde identificatiesystemen waarover ouders het beheer voeren.

De leden noemen in dit verband ook artikel 3 sexies, lid c, onder iii van de richtlijn (audiovisuele commerciële communicatie mag niet aansporen tot gedrag dat schadelijk is voor gezondheid of veiligheid). Deze inhoudelijke norm voor audiovisuele commerciële communicatie, die ook al was opgenomen in de Televisierichtlijn van 1997, is in Nederland geïmplementeerd in de Nederlandse Reclame Code (artikel 4 van het Algemene deel⁷). De definitie van reclame in de Nederlandse Reclame Code is heel breed: iedere openbare aanprijzing van goederen, diensten, of denkbeelden (tezamen: producten). Onder reclame in de zin van de Reclame Code wordt mede verstaan het vragen van diensten. De reclame op de internetsites van Heineken en Bacardi valt hier dus zeker onder.

Commerciële omroepen die reclameboodschappen in hun programma's willen opnemen moeten aangesloten zijn bij de Nederlandse Reclame Code (art. 3.6 van de Mediawet 2008). Deze verplichting tot aansluiting bij de Reclame Code gaat ook gelden voor de mediadiensten op aanvraag (zie artikel 3.29d van het wetsvoorstel).

In de Reclamecode voor Alcoholhoudende dranken (onderdeel van de Nederlandse Reclame Code) zijn de inhoudelijke normen voor alcoholreclame uit de richtlijn (artikel 15) opgenomen. Daaronder valt ook de bepaling dat audiovisuele commerciële communicatie voor alcoholische dranken zich niet specifiek mag richten op minderjarigen en niet mag aanzetten tot overmatig gebruik van alcoholische dranken. Deze normen gelden zowel voor lineaire diensten als voor mediadiensten op aanvraag. De Mediawet 2008 gaat verder dan de richtlijn door het verbieden van (radio- en) televisiereclame tussen 6.00 en 21.00 uur. Deze beperking van alcoholreclame geldt niet voor de commerciële mediadiensten op aanvraag. De regering kiest ervoor om voor commerciële mediadiensten op aanvraag niet verder te gaan dan de basisvoorschriften in de richtlijn. Dat is in eerste instantie een principiële keuze (de gevolgen voor de samenleving zijn groter bij lineaire mediadiensten dan bij diensten op aanvraag waarbij de keuzevrijheid en gebruikersinvloed van de consument groter is). Die keuze hangt verder samen met de omstandigheid dat een beperking in termen van klokuren voor audiovisuele mediadiensten op aanvraag praktisch moeilijk te handhaven is.

⁷ Reclame mag niet nodeloos kwetsend zijn, noch een bedreiging inhouden voor de geestelijke en/of lichamelijke volksgezondheid.

De regering kiest voor een gelijk speelveld voor alle Nederlandse zenders, ook voor die zenders die niet onder de bevoegdheid van de Nederlandse staat vallen. Daarom kiest de regering slechts bij uitzondering voor een nationale regeling die strenger is dan de richtlijn voorschrijft. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen of is overwogen een omgekeerde redenering te volgen: overleg met die andere lidstaat, om gezamenlijk de richtlijn op gewenste punten, met name van reclame, strenger te implementeren dan de richtlijn aangeeft. Deze leden vragen in dit verband of de Luxemburgse regering is gevraagd om de in Nederland geldende beperkingen in het reclameaanbod ook te laten gelden voor uit Luxemburg zendende Nederlandstalige omroepen.

De richtlijn voorziet in minimumregels, elke lidstaat moet in ieder geval aan deze regels voldoen. Een lidstaat mag de richtlijn niet liberaler implementeren maar wel strenger. Het is aan elke lidstaat zelf om de richtlijn te implementeren en te bepalen hoe streng de richtlijn wordt geïmplementeerd. Het is niet aan een lidstaat om zich met de implementatie van een andere lidstaat bezig te houden. Tot nu toe heeft Luxemburg de richtlijn altijd tot het minimum geïmplementeerd.

In de richtlijn is wel een artikel opgenomen dat de samenwerking tussen lidstaten wil bevorderen. Zoals bekend valt het toezicht op de RTL zenders niet onder de Nederlandse bevoegdheid. Het Commissariaat voor de Media is voor wat betreft het toezicht van de RTL zenders een vrijwillige samenwerking gestart met de Luxemburgse autoriteiten. Er wordt door het Commissariaat voor de Media op basis van steekproeven gecontroleerd, met name wat betreft reclame.

In de samenwerkingsprocedure zoals genoemd in artikel 3 van de richtlijn kunnen regels die van algemeen publiek belang zijn (zoals het alcoholreclameverbod of de ondertitelingsverplichting), onder de voorwaarden zoals genoemd onder artikel 3 van de richtlijn, worden opgelegd aan mediadiensten die niet onder de Nederlandse bevoegdheid vallen.

RTL Nederland heeft aangegeven dat het zich vrijwillig aan de beperking van de alcoholreclame zal houden.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen verder wat erop tegen is, het tijdstip waarop reclame voor alcohol niet is toegestaan, van 21.00 uur uit te breiden tot pakweg 22.30 uur.

Het verbod van reclame voor alcoholhoudende dranken tussen 06.00 uur en 21.00 uur, zoals opgenomen in de Mediawet 2008, vloeit voort uit het in het coalitieakkoord afgesproken beleid om alcoholgebruik onder met name jongeren te ontmoedigen. Door het wettelijke verbod van alcoholreclame tussen 6.00 en 21.00 uur wordt het risico dat jongeren door deze reclame worden bereikt aanzienlijk verkleind. Ongeveer driekwart van de jongeren tussen de 13 en 18 jaar kijkt vóór 21.00 uur televisie. De keuze van 21.00 uur brengt met zich mee dat er ook nog voldoende ruimte overblijft voor alcoholreclame die gericht is op volwassenen (bedrijfseffecten). Het is wetgeving waarin een proportionele maatregel is vastgelegd. Bovendien is het tijdstip van 21.00 uur in lijn met de wetgeving in de meeste andere EU-lidstaten met een dergelijk verbod.

Verder vragen de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP of de minister zijn standpunt handhaaft -- uit de behandeling van deze wet in de Tweede Kamer -- dat hij geen behoefte heeft aan beperking van het reclame-aanbod "in wat voor zin dan ook", bijvoorbeeld inzake leenreclames in verband met het DSB-debacle.

De regering handhaaft haar standpunt dat grote terughoudendheid moet worden betracht bij een verdere wettelijke inperking van reclame. Wel vindt de regering het wenselijk om nadere regels te stellen, als dat noodzakelijk blijkt te zijn. Zo zijn in 2009 leenreclames verboden waarin wordt geadverteerd met kredietverstrekking ondanks een negatieve BKR-registratie of in afwijking van de geldende gedragscode.

De plenaire behandeling van het ingediende initiatiefwetsvoorstel die een beperking voor kredietreclames tussen 6.00 en 21.00 uur voorstelt, moet nog plaatsvinden in de Tweede Kamer.

7. Land-van-oorsprongbeginsel

De leden van de SP-fractie vragen of de regering overweging 7 van de considerans van de richtlijn deelt dat het 'land van oorsprongbeginsel' zijn nut heeft bewezen, en vragen uiteen te zetten waaruit dat nut voor Nederland heeft bestaan, toegespitst op de vanuit Luxemburg opererende RTL-zenders.

Deze leden vragen of het juist is dat Nederland de minimumnormen invoert omdat RTL vanuit Luxemburg uitzendt en er bij het introduceren van strengere Nederlandse regels een ongelijk speelveld zou ontstaan voor commerciële stations die vanuit Nederland opereren.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat dit het gevolg is van het 'land van oorsprongbeginsel', waardoor de Nederlandse wetgever beperkt werd en wordt in de mogelijkheid om strengere regels te stellen.

Om de bevoegdheid van een lidstaat te kunnen vaststellen is het noodzakelijk om criteria te stellen. Het vaststellen van de bevoegdheid geeft de aanbieder van een mediadienst rechtszekerheid; deze aanbieder moet weten onder welke bevoegdheid hij valt. Er kan maar één lidstaat bevoegd zijn om te voorkomen dat mediadiensten moeten voldoen aan meerdere rechtsregimes. Nederland heeft inderdaad gepoogd een apart criterium op te nemen voor zenders die zich hoofdzakelijk of alleen richten op een andere lidstaat. Dit is niet gelukt, wel is een samenwerkingsprocedure (artikel 3) vastgelegd.

Het is aan elke lidstaat om de richtlijn te implementeren in de nationale wet en regelgeving. Gelet op het creëren van een gelijk speelveld voor alle mediadiensten heeft de regering de minimumregels van de richtlijn geïmplementeerd voor commerciële omroepen, anders dan bij de publieke omroep.

De leden van de SP-fractie vragen of RTL niet onder de Luxemburgse, maar onder de Nederlandse jurisdictie behoort te vallen op grond van artikel 2, lid 3b van de richtlijn en zo ja, of er dan straks wel sprake zal zijn van een gelijk speelveld voor alle op de Nederlandse consument gerichte commerciële omroepen zonder dat Nederland wordt gedwongen om (ter wille van het gelijke speelveld) rekening te houden met de minimale Luxemburgse regels.

Als het anders is, vragen zij hoe dit artikel dan moet worden geïnterpreteerd.

Dit artikel is inhoudelijk niet gewijzigd bij de herziening van de richtlijn. Op basis van de criteria zoals genoemd in artikel 2, lid 3, sub b van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten moet dan ook geconcludeerd worden dat RTL onder Luxemburgse jurisdictie blijft vallen.

De regering heeft er, zoals eerder uiteengezet, in navolging van de richtlijn zelf voor gekozen om voor de onder Nederlandse bevoegdheid vallende commerciële mediadiensten de minimumregels van de richtlijn van toepassing te verklaren.

Deze leden stellen vragen over hetgeen de regering heeft ondernomen om deze nieuwe richtlijn zo aangepast te krijgen dat het principe van het gelijke speelveld niet meer gefrustreerd wordt door het 'land van oorsprongbeginsel' en over de inspanningen van de regering in de naaste toekomst.

De tekst van de herziening van de richtlijn is een compromistekst van de Europese Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement. Zoals hiervoor aangegeven op vraag van de SP-fractie heeft Nederland gepoogd een apart criterium op te nemen voor zenders die zich hoofdzakelijk of alleen richten op een andere lidstaat. Voor de aanpassing van dit artikel was geen blokkerende minderheid te vinden, waardoor de tekst van het artikel, bij meerderheid van stemmen inhoudelijk, niet is gewijzigd.

Wel is een artikel over een samenwerkingsprocedure opgenomen in de richtlijn (artikel 3). De regering zal de samenwerkingsprocedure gebruiken om de regels van algemeen publiek belang van toepassing te krijgen voor de op Nederland gerichte omroepen die vanuit Luxemburg opereren.

Bij een volgende herziening van de richtlijn zal wederom bekeken worden of deze samenwerkingsprocedure voldoende is of zal moeten worden aangepast.

8. Overig

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

Het recht op weerwoord was opgenomen in artikel 23 van de richtlijn Televisie zonder grenzen en is inmiddels te vinden in artikel 23 van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten. Deze bepaling is door de laatstgenoemde richtlijn inhoudelijk niet gewijzigd. De implementatie van laatstgenoemde richtlijn vormt dan ook geen aanleiding om wat dit onderwerp betreft wijzigingen aan te brengen in de Nederlandse wetgeving. Overigens zie ik daar ook geen reden toe. Zoals ik eerder in november 2008 heb aangegeven in de zogenoemde persbrief⁸ is het huidige systeem dat een benadeelde partij zich kan wenden tot de Raad voor de Journalistiek en/of de rechter. De rechter kan een medium een plicht tot rectificatie opleggen. Tot dusverre is niet gebleken dat dit huidige systeem ontoereikend zou zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister kan aangeven wanneer de evaluaties van de gedragscodes van de commerciële en de publieke omroepen plaats zullen vinden.

De commerciële omroepen (SBS, MTV en RTL) hebben mij per brief laten weten de gedragscode als een document te zien dat periodiek zal worden bezien of deze eventuele aanpassing behoeft. Op grond van zowel de eigen ervaringen alsook eventuele ingebrachte reacties (van kijkers) hebben de commerciële omroepen aangegeven de gedragscode met regelmaat te evalueren. De eerste gelegenheid hiervoor hebben de commerciële omroepen uiterlijk eind 2010 gepland.

De publieke omroep heeft inmiddels een algemeen raamwerk ontwikkeld voor zijn gedragscode die door ieder individuele omroep(vereniging) zal worden ingevuld conform de eigen achtergrond en identiteit. In januari 2010 zal de publieke omroep de gedragscode op zijn eigen website plaatsen. Het ligt in de rede dat ook de publieke omroep evaluatiemomenten inplant.

Overigens wil ik u erop wijzen dat de gedragscode media een zelfreguleringsinstrument is. Zowel de bepaling van de vorm als inhoud is een verantwoordelijkheid van de sector zelf. Dit geldt ook voor het evaluatiemoment. Niettemin houdt het thema mijn aandacht en zal ik met zowel de commerciële omroepen als ook de publieke omroep met regelmaat vragen naar de werking van hun gedragscodes.

Verder vragen de leden wat de stand van zaken is rond deze praktijk van zelfregulering bij de schrijvende pers. En vragen de minister vooruitlopend op de evaluaties bij de media en bij de schrijvende pers een overzicht geven van de ingediende klachten, de wijze van afhandeling en het uiteindelijke resultaat.

De Raad voor de Journalistiek werkt op basis van zelfregulering in de mediasector. De Raad heeft in de loop der jaren algemene standpunten geformuleerd over journalistiek handelen. Dit zijn standpunten die verwoord zijn in een leidraad over wat de Raad wel of niet vindt passen bij de maatschappelijke verantwoordelijkheid van een journalist. In april 2007 heeft de Raad deze leidraad vastgesteld en een jaar later is deze aangepast om meer rekening te houden met internet als nieuw journalistiek medium. In de leidraad staan de maatstaven die de Raad hanteert bij het beoordelen van klachten. Ook geeft de leidraad de relatie weer met andere (internationale) normen uit de journalistiek. De Raad streeft naar een zo groot mogelijke aansluiting van de sector.

Het overgrote deel van de klachten die de Raad behandelt is gericht tegen de schrijvende pers (landelijke-, regionale-, dag-, nieuws-, vak- en bedrijfsbladen, publieks- en opinietijdschriften, persdiensten, internet). In 2007 waren dat er 73 van de in totaal 90 klachten van de schrijvende pers. Van de 90 klachten waren er onder andere 26 gegrond verklaringen, 38 ongegrond verklaringen en 5 niet ontvankelijk. In 2008 betroffen de klachten van de schrijvende pers 51 van de in totaal 72 klachten, waarvan onder andere 33 ongegrond, 11 deels ongegrond, 15 gegrond en 10 niet ontvankelijk zijn verklaard. In de jaarverslagen van de Raad voor de Journalistiek staan de uitspraken naar inhoud gegroepeerd. Het jaarverslag 2008 is te vinden op de website van de Raad

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 777, nr. 1.

(www.rvdj.nl).

Deze leden vragen vervolgens naar de mening van de minister over het risico van verdergaande druk op de positie van de dagbladsector voor de kwaliteit van de verslaglegging, inclusief de gevolgen voor de toonzetting en inhoud van het publieke debat.

Het risico is aanwezig dat de kwaliteit van de journalistiek onder druk komt te staan als gevolg van schaalvergroting, omdat bijvoorbeeld regionale kranten minder aandacht besteden aan de diverse gemeenten in hun verschijningsgebied. Landelijke kranten kunnen onder druk van bezuiniging besluiten om bepaalde onderwerpen niet of minder dan voorheen aandacht te geven in hun kolommen. Overigens heb ik de indruk dat dagbladen zoveel mogelijk proberen om de structurele en conjuncturele druk op hun exploitaties zo min mogelijk van invloed te laten zijn op de kwaliteit en onafhankelijkheid van hun nieuws- en informatievoorziening.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen wat moet verstaan worden onder "het karakter van televisie", waarover gesproken wordt in stuk 31 876, nr. 7, pag. 5.

Met "het karakter van televisie" wordt bedoeld dat de mediadiensten op aanvraag naar hun aard en wijze van toegang te vergelijken zijn met televisie. Diensten op aanvraag wedijveren tevens om hetzelfde publiek als televisie. Voor de gebruiker zijn mediadiensten op aanvraag moeilijk te onderscheiden van televisie.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen of gokuitzendingen op internet zijn te beschouwen als niet-lineaire audiovisuele diensten en of die kunnen vallen onder het regime van de Kijkwijzer.

Gokdiensten op internet en online kansspelen zijn van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten, omdat de audiovisuele media-inhoud een zuiver bijkomstig of ondergeschikt aspect is van de dienst. Dit geldt niet voor uitzendingen gewijd aan gokken of kansspelen.

Deze leden vragen verder hoe het staat met de voorbereidingen voor het toezicht op de handhaving van de Kijkwijzer bij diensten op aanvraag als straks deze wet is aangenomen; is het Commissariaat voor de Media daar klaar voor?

Voor de publieke media-instellingen geldt het Kijkwijzersysteem voor zowel lineaire als diensten op aanvraag (zie artikel 4.1 en 4.6 van de Mediawet 2008). Hiervoor is NICAM primair verantwoordelijk.

Op basis van het wetsvoorstel geldt voor commerciële audiovisuele mediadiensten op aanvraag het systeem van de Kijkwijzer niet. Veel televisiediensten op internet zullen op aanvraag zijn en hoeven dus niet te voldoen aan de regels van de Kijkwijzer en NICAM. Op grond van de richtlijn (en het voorgestelde artikel 4.6, tweede lid) zal het Commissariaat voor de Media er echter wel op toezien dat media-instellingen zodanige maatregelen treffen dat aanbod dat de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van personen jonger dan 16 jaar ernstige schade zou kunnen toebrengen, uitsluitend op zodanige manier beschikbaar wordt gesteld dat jongeren onder de 16 jaar dit normaliter niet te horen of te zien krijgen.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

dr. Ronald H.A. Plasterk