
Vergaderjaar 2023-2024

36 249

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt ("verordening mediavrijheid") en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU

K

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2024

De onderhandelingen tussen het Voorzitterschap van de Raad en het Europees Parlement over de Europese verordening mediavrijheid¹ (EMFA) zijn afgerond. Deze onderhandelingen hebben geleid tot een definitieve tekst, waar de permanent vertegenwoordigers van de lidstaten op 19 januari mee hebben ingestemd. Het Europees Parlement (EP) heeft op 13 maart voor de verordening gestemd. Vervolgens zal de Raad de tekst aanvaarden. Voorafgaand aan de definitieve afronding, worden de teksten vertaald in de officiële talen van de EU, waaronder het Nederlands. Op dit moment is alleen nog de Engelstalige versie beschikbaar, die ik u als bijlage bij deze brief toezend.

Het Voorzitterschap van de Raad onderhandelde aan de hand van het verleende mandaat door de lidstaten, waarover mijn voorganger uw Kamer heeft geïnformeerd.²

Nederland heeft in het Comité van permanent vertegenwoordigers (COREPER) ingestemd met de verordening. Er is een gebalanceerd akkoord bereikt tussen de onderhandelaars. Ook stond Nederland vanaf het begin positief tegenover de doelstellingen van het voorstel.³

In deze brief zal ik u een korte samenvatting geven van het voorstel, uw Kamer informeren over de Nederlandse inzet en de appreciatie van het bereikte akkoord en uw Kamer informeren over het vervolgproces, waaronder de nodige uitvoeringshandelingen. Een eensluidende brief heb ik verzonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Wat is de Europese verordening mediavrijheid (EMFA)?

De Europese Commissie heeft de EMFA voorgesteld vanwege het geconstateerde risico op inmenging in de media in verschillende EU-landen. De doelstellingen van de EMFA zijn het bevorderen van de werking van de interne markt, versterken van de samenwerking tussen toezichthouders, het zorgen voor transparantie in toewijzing van economische middelen in de interne mediamarkt en het mitigeren van het risico op ongepaste publieke en private inmenging in redactionele vrijheid.

Door de onderhandelingen is de tekst gewijzigd, maar zijn de doelstellingen van het oorspronkelijke voorstel blijven staan. De doelstellingen uit de tekst van het politiek akkoord zien op:

¹ Voorstel voor een verordening van het parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt ("verordening mediavrijheid") en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU. Interinstitutioneel dossier 2022/0277 (COD). De afkorting EMFA is afkomstig van de Engelse titel "European Media Freedom Act".

² Kamerstukken I 2022-2023, nr. 36249-H en Kamerstukken I 2023-2024, nr. 36249-J.

³ Kamerstukken I 2022-2023, nr. 36249-A.

- Het instellen van adequate waarborgen voor de vrijheid van redactionele beslissingen. Lidstaten mogen zich niet mengen in beslissingen over het media-aanbod en de mediadienst daarin niet dwarsbomen. Op haar beurt moet de aanbieder van een mediadienst inzicht verschaffen in de uiteindelijke eigenaar van de aanbieder van de mediadienst en zelf ook adequate maatregelen treffen om die redactionele vrijheid intern goed te regelen.
- Er komt aanvullende bescherming voor de onafhankelijkheid van publieke mediadiensten. Op nationaal niveau moet er duidelijkheid zijn over de benoemingsprocedures van het bestuur van de publieke mediadienst. Ook moeten er procedures zijn die ervoor zorgen dat de financiering van de publieke mediadienst stabiel, adequaat en voorspelbaar is.
- Journalisten moeten in staat zijn om hun werk vrij te doen. Daartoe dienen overheden redactionele vrijheid en onafhankelijkheid te respecteren. Ook de bronbescherming van journalisten moet worden gerespecteerd. Het is in beginsel ongeoorloofd om tegen een journalist dwangmiddelen in te zetten om de identiteit van een bron te achterhalen. Alleen uitzonderlijke omstandigheden kunnen de inzet van een dwangmiddel in een dergelijk geval noodzakelijk maken. De inzet van dergelijke bevoegdheden moet met procedurele waarborgen omkleed zijn, waaronder voorafgaande rechterlijke toetsing.
- Concentraties in de mediasector die een significante impact kunnen hebben op de pluriformiteit van de media en op redactionele onafhankelijkheid moeten aanvullend op het reguliere mededingingstoezicht worden beoordeeld. Bij de beoordeling mag niet getornd worden aan de grondwettelijk geregelde persvrijheid.
- Aanbieders van mediadiensten krijgen aanvullende bescherming tegen het modereren (schorsen, blokkeren of beperken) van hun content op de zeer grote online platforms (VLOP van *very large online platform*). De aanbieders van mediadiensten moet daartoe onder meer verklaren redactioneel onafhankelijk te zijn van overheden en politieke partijen, onderhevig te zijn aan mediaregulering uit een lidstaat dan wel aangesloten te zijn bij een breed geaccepteerd zelfreguleringsmechanisme en te voldoen aan de bepalingen over transparantie van eigendom uit de EMFA. Er wordt geregeld dat VLOPs contact moeten opnemen met aanbieders van mediadiensten als zij voornemens zijn bepaald aanbod te blokkeren of beperken vanwege strijd met de gebruikersvoorwaarden van het platform. De EMFA zal de digitaaldienstenverordening (DSA) niet overschrijven. De DSA verplicht VLOPs om verschillende vormen van schadelijke content te modereren, hierbij moet al - op grond van de DSA - rekening worden gehouden met persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting.
- Overheden moeten transparant zijn over de inzet van staatsadvertenties. De advertenties moeten worden geplaatst volgens objectieve criteria. Zo moet voor het publiek inzichtelijk worden gemaakt of er geen mediadiensten worden bevoordeeld. De rapportageverplichting gaat ook gelden voor decentrale overheden en staatsbedrijven.
- De samenwerking tussen mediatoezichthouders wordt versterkt. De bestaande samenwerking wordt verder geïnstitutionaliseerd in een Europese raad voor mediadiensten, die wordt ondersteund door een secretariaat georganiseerd door (maar op afstand van) de Europese Commissie. Ook worden samenwerkingsverzoeken geregeld en staat beschreven waar deze raad een opinie over kan uitvaardigen. Deze raad zal geen toezicht houden op de media, zoals het Commissariaat voor de Media dat in Nederland doet. Het Commissariaat voor de Media zal namens Nederland deelnemen aan de raad.

Tenslotte bevat de EMFA bepalingen over de coördinatie van maatregelen tegen aanbieders van mediadiensten van buiten de Unie waarvan het media-aanbod een risico vormt voor publieke veiligheid of defensie, over het recht op het aanpassen van voorkeursinstellingen van apparaten of interfaces die toegang geven tot media-aanbod en bepalingen over transparantie van methodologieën van publieksonderzoek.

Wat is de Nederlandse inzet geweest en hoe apprecieert het kabinet de uitkomsten van het politiek akkoord?

Nederland hecht belang aan een goede bescherming van mediavrijheid, zowel binnen Nederland als daarbuiten. Deze verordening kan daar, zeker in Europees verband, een bijdrage aan leveren.

De verordening bevat een verbod op de inzet door overheden van binnendringsoftware tegen journalisten. Een uitzondering op dit verbod komt, onder voorwaarden, te bestaan voor de

bestrijding van ernstige criminaliteit. Daarnaast is in de verordening opgenomen dat het verbod de verantwoordelijkheid van lidstaten ten aanzien van nationale veiligheid onverlet laat. Nederland heeft tijdens de triloofase ingestemd met het opnemen van periodieke rechterlijke toetsing van de inzet van binnendringingssoftware in verhouding tot journalisten. Deze bepalingen zijn in lijn met het Nederlands recht, zoals neergelegd in het Wetboek van Strafvordering of de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. In de definitieve tekst is een goede balans gevonden tussen effectieve bescherming van mediavrijheid en het belang van de bestrijding van ernstige criminaliteit.

De verordening schrijft voor dat de redactionele onafhankelijkheid van de publieke omroep wordt beschermd. Tevens wordt geregeld dat bij de benoemingen van het bestuur de onafhankelijkheid van de publieke mediadienst gegarandeerd moet worden. Ook bevat de verordening bepalingen om de bekostigingsprocedures te baseren op transparante en objectieve criteria. De procedures moeten garanderen dat publieke mediadiensten adequate, duurzame en voorspelbare financiële middelen hebben, die in lijn zijn met de publieke mediaopdracht. Dergelijke bepalingen bestaan al in Nederland. In de overwegingen is, na een Nederlands voorstel, toegevoegd dat de bepalingen over de benoemingen van het bestuur met inachtneming van het nationale stelsel van de publieke mediadienst moeten worden toegepast.

Nederland is in de onderhandelingen in raadsverband voorstander geweest van het vergroten van de eigenstandige rol van de samenwerkende toezichthouders. Nederland is dan ook ingenomen met het feit dat de Europese raad voor mediadiensten zelfstandig opinies kan vaststellen, zonder dat in overeenstemming met de Europese Commissie te hoeven doen. Het secretariaat blijft onderdeel van het apparaat van de Commissie, Nederland was hier bij de onderhandelingen ook voorstander van. Dit voorkomt het instellen van nieuwe EU-instituties. In de tekst van het politiek akkoord zijn, naar Nederlands standpunt, voldoende waarborgen ingebouwd om beïnvloeding van het secretariaat van de raad door de Commissie tegen te gaan.

De bepalingen over de content van mediadiensten op zeer grote online platforms zijn, in vergelijking met het voorstel van de Commissie, verbeterd. De samenhang met de DSA is nu verduidelijkt, waarmee de effectiviteit van het voorstel wordt vergroot. Het is voor Nederland belangrijk dat is bereikt dat de EMFA de bestaande contentmoderatie verplichtingen voor zeer grote online platforms in de DSA niet overschrijft.

Op het punt van de beoordeling van concentraties in de mediasector, is Nederland positief over het feit dat in de overwegingen behouden is gebleven dat zo'n beoordeling de grondwettelijke waarborgen voor persvrijheid niet overschrijft. Dit is een door Nederland toegevoegde tekst aan de overwegingen in het raadsmandaat. In de Nederlandse context kan hiermee voorkomen worden dat bij een beoordeling de inhoud van het media-aanbod betrokken wordt, hetgeen in zou gaan tegen artikel 7 van de Grondwet.

Hoewel Nederland het idee steunt om te willen voorkomen dat overheden budgetten voor overheidsreclame inzetten als instrument om mediadiensten te bevoordelen of te benadelen, vindt Nederland het jammer dat er onvoldoende is gelet op de administratieve lasten die deze bepalingen met zich meebrengen, met name voor gemeenten en andere lokale en regionale overheden. Nederland droeg hier een minderheidsstandpunt uit, zeker ook in verhouding tot het Europees Parlement.

Hoe nu verder?

De lidstaten hebben in het Comité van permanente vertegenwoordigers (COREPER) ingestemd met de tekst, het EP heeft plenair voor de tekst gestemd. Momenteel worden de teksten vertaald in de officiële talen van de EU en vindt de formele afronding plaats. Het is de bedoeling dat dat gebeurt voor de Europese Parlementsverkiezingen in juni 2024.

Enkele artikelen behoeven nog nadere uitvoering in Nederlands beleid of wetgeving. Omdat een verordening direct doorwerkt, is de tijd tot inwerkingtreding korter dan bij een richtlijn. De verordening wordt in principe 15 maanden na publicatie van kracht, waarbij voor sommige artikelen een afwijkende termijn is gekozen.

De bepalingen waarop nadere uitvoering, in beleid of wetgeving, nodig zullen zijn, zijn:

- Het instellen van een beoordeling op pluriformiteit van de media en redactionele onafhankelijkheid bij bepaalde concentraties op de mediamarkt;
- Het opzetten van een databank over eigendom in de mediasector;
- Het recht voor gebruikers om de standaardinstellingen op apparaten en gebruikersinterfaces eenvoudig aan te passen aan hun interesses of voorkeuren. Nader bezien moet worden welke autoriteiten toe moeten zien op naleving van dit recht door relevante fabrikanten, ontwerpers en importeurs van apparaten en gebruikersinterfaces die toegang geven tot audiovisueel aanbod; en
- Transparantie van overheden over bestedingen aan staatsadvertenties en over toewijzing van publieke contracten aan aanbieders van mediadiensten.

Gedurende het proces heb ik meermaals contact gehad met het Commissariaat voor de Media. In het BNC-fiche bij het voorstel voor deze verordening zijn de geraamde uitvoeringslasten voor de mediatoezichthouder toegelicht. Ik zal met het Commissariaat in overleg treden over de toezichtstaken die uit deze verordening voortkomen. Met het Commissariaat zie ik tevens of dit uitwerking vereist in wet- of regelgeving, of dat de huidige taakomschrijving in de Mediawet 2008 afdoende is. Voor de uitwerking van de bepaling over mediaconcentraties zal ik ook in overleg treden met de ACM, vanwege haar ervaring met concentratiebeoordelingen op grond van het reguliere mededingingstoezicht.

Ik zal uw Kamer geïnformeerd houden over de uitvoering van deze verordening.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Fleur Gräper-van Koolwijk