

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2008

Enkele commerciële televisiezenders zenden laat in de avond reclame uit voor telefoondiensten met een erotisch karakter, ook wel sekslijnen genoemd. In de Tweede Kamer is aangevoerd dat dergelijke reclame soms misleidend is; het zou onvoldoende duidelijk zijn welke dienst mensen precies afnemen en tegen welke kosten (Tweede Kamer, 2006–2007, Aanhangsel van de Handelingen, 1554). Televisiereclame voor sekslijnen is verder controversieel vanwege mogelijke nadelige invloed op minderjarigen. De spotjes tonen vrouwen als lustobject die tegen betaling erotische diensten aanbieden. Minderjarigen kunnen daaraan een verkeerd voorbeeld nemen, uiteraard afhankelijk van de opvoeding en begeleiding die zij thuis krijgen.

Tijdens de behandeling van de vorige mediabegroting heeft de Tweede Kamer een motie ingediend (Tweede Kamer, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 134) over reclame voor sekslijnen. De motie verzoekt de regering te onderzoeken welke nadere bepalingen in de Mediawet mogelijk en noodzakelijk zijn om een einde te maken aan misleiding van de kijkers bij telewinkelboodschappen voor seksuele (dating) programma's. Het gevraagde onderzoek is inmiddels verricht. Deze brief bevat de bevindingen en mijn conclusies.

1. Huidige Nederlandse regels voor reclame

Burgerlijk Wetboek

Misleidende reclame is verboden op grond van het Burgerlijk Wetboek. Mensen kunnen direct naar de burgerlijke rechter stappen en/of naar de Reclame Code Commissie.

Verder kan de Consumentenautoriteit op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming actief optreden tegen misleidende reclame. Zij kan misleidende reclame – zelf of via de rechter – verbieden en boetes opleggen.

De Consumentautoriteit treedt niet op bij individuele geschillen of klachten, maar wanneer collectieve belangen van consumenten in het geding zijn. In het geval van misleidende reclame komt de Consumentenautoriteit pas in actie wanneer de route via de Reclame Code Commissie niet effectief blijkt, bijvoorbeeld wanneer een adverteerder zich niet aan de uitspraak van de Commissie houdt.

Reclame Code

Reclame is allereerst gereguleerd door de Nederlandse Reclame Code: dat zijn afspraken over goed gedrag waaraan adverteerders, reclamebureaus en media zichzelf houden, een vorm van zelfregulering dus. Nederlandse publieke en commerciële omroepen zijn op grond van de Mediawet verplicht aangesloten bij de Reclame Code. De op Nederland gerichte zenders van RTL, die onder Luxemburgse bevoegdheid vallen, hebben in hun algemene voorwaarden opgenomen geen reclame uit te zenden die in strijd is met de Nederlandse Reclame Code.

De Reclame Code verbiedt onder meer alle misleidende tv-reclame. Dit betekent dat adverteerders hun producten of diensten alsmede de prijzen niet anders mogen voorspiegelen dan zij in werkelijkheid zijn. De Reclame Code bevat verder de algemene bepaling dat reclame niet strijdig mag zijn met het algemene belang, de openbare orde of de goede zeden. Voor het aanpakken van een overtreding dient eerst een klacht te worden ingediend. Voor de rechtszekerheid en de bescherming van alle betrokken belanghebbenden is het zelfreguleringsstelsel van de Reclame Code Commissie gebaseerd op een goed werkende klachtenprocedure. De klacht moet volledig en goed gemotiveerd zijn, zodat de aangeklaagde de mogelijkheid krijgt zich verweren. Dit is de basis van een rechtvaardig systeem.

Mensen die vinden dat reclame in strijd is met de Code, kunnen een klacht indienen bij de Reclame Code Commissie. De Commissie doet vervolgens een uitspraak en kan adviseren de reclame niet meer te publiceren of aan te passen. De Nederlandse publieke en commerciële omroepen hebben zich, als uitvloeisel van de wettelijke aansluitplicht, op voorhand verbonden aan de uitspraken van de Reclame Code Commissie en het College van Beroep.

Voor deze brief is een tiental recente relevante uitspraken van de Reclame Code Commissie bestudeerd. In slechts één geval betrof het een klacht over misleiding in televisiereclame voor sekslijnen; deze klacht is ongegrond verklaard. In de sfeer van goede zeden zijn er geen klachten bekend over televisiereclame voor sekslijnen. Wel zijn er meerdere klachten geweest over seks en naakt in andere televisiereclames. De Reclame Code Commissie is terughoudend om reclame in algemene zin strijdig te verklaren met de goede zeden. Wel houdt zij rekening met de mogelijke invloed op minderjarigen. In een aantal gevallen luidde daarom het oordeel dat de reclames pas na 22.00 uur op televisie mochten worden uitgezonden.

Mediawet

Er bestaan geen regels die televisiereclame voor sekslijnen direct beperken, zoals bijvoorbeeld het geval is bij reclame voor tabak en (vanaf 2009) alcohol. Wel moeten publieke en commerciële omroepen volgens de Nederlandse Mediawet, en volgend uit de Europese Televisierichtlijn, minderjarigen beschermen tegen voor hen schadelijke inhoud. Dat betekent concreet dat omroepen geen televisieprogramma's mogen uitzenden die *ernstige* schade kunnen toebrengen aan minderjarigen.

Voor andere programma's die schadelijk kunnen zijn, gelden de regels van het Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM). Omroepen mogen televisieprogramma's met de classificatie «12 jaar en ouder» pas vanaf 20.00 uur uitzenden; voor «16 jaar en ouder» geldt de grens van 22.00 uur. Ook dienen omroepen de pictogrammen weer te geven die bij het leeftijdsadvies horen, waaronder een pictogram voor seks.

Reclame en telewinkelboodschappen worden niet geclassificeerd. De bescherming van minderjarigen tegen voor hen schadelijke reclame is geregeld via de Reclame Code. Zoals hiervoor besproken, houdt deze op vergelijkbare wijze rekening met tijden waarop kinderen televisie kijken. Het is belangrijk op te merken dat reclame voor sekslijnen over het algemeen pas na middernacht begint. Omroepen doen dat uit eigen beweging, onder meer om te voorkomen dat minderjarigen kijken.

2. Regelingen in andere Europese landen

Ter uitvoering van de motie van de Tweede Kamer is nagegaan welke regelingen in andere Europese landen bestaan voor televisiereclame voor sekslijnen. Gekeken is naar Engeland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Portugal, België, Zweden, Denemarken, Estland, Griekenland, Cyprus en Luxemburg.¹ De bevindingen zijn:

- De meeste landen hebben net als Nederland geen specifieke beperkingen voor (televisie)reclame voor sekslijnen. In die landen geldt net als hier wel zelfregulering die misleiding verbiedt en die eisen stelt aan goede smaak en goede zeden. Soms, bijvoorbeeld in Ierland, bevat de zelfregulering spelregels voor naakt en seksueel getinte beelden in reclame.
- De wetgeving in de diverse landen bevat wel beperkingen voor *andere* specifieke producten en diensten. Deze verschillen met de nationale cultuur en gebruiken. Voorbeelden zijn beperkingen op reclame voor gokken, wapens, auto's/verkeer, milieueclaims, financiële diensten, astrologie/kwakzalverij, snoep/vet, cosmetische chirurgie en relatiebemiddeling.
- Drie landen beperken het uitzendtijdstip van seksreclame. In Frankrijk en Portugal mag seksreclame alleen worden uitgezonden na 24.00 uur en voor respectievelijk 5.00 en 6.00 uur in de ochtend. In Denemarken geldt hetzelfde als gevolg van een uitspraak van de toezichthouder voor de media.
- Alleen Engeland heeft een verdergaande beperking voor seksreclame. Hier mag reclame voor erotische diensten alleen uitgezonden worden achter de decoder.
- Cyprus verbiedt alle televisiereclame voor pornografie, maar het is niet duidelijk of reclame voor sekslijnen daaronder valt.

3. Opties voor extra maatregelen in Nederland

Gezien de huidige Nederlandse regels en de buitenlandse voorbeelden zie ik drie opties om maatregelen te nemen tegen televisiereclame voor sekslijnen.

Optie 1: Nader onderzoek naar misleiding

De eerste optie is nader onderzoek of op enige schaal sprake is van misleiding in televisiereclame voor sekslijnen. Ik verwacht daar weinig van. Bij de Reclame Code Commissie is de laatste jaren één klacht ingediend. Bij de Consumentenautoriteit zijn het afgelopen jaar wel signalen – via de Consuwijzer – binnengekomen over vooral de sms-diensten rond de sekslijnen. Het onderwerp heeft ook de nadrukkelijke aandacht van de

¹ Voor deze brief is gebruik gemaakt van eenvoudig te verkrijgen informatie van de permanente vertegenwoordigers in Brussel en publicaties over nationale wetgeving op internet. Een grondig wetenschappelijk onderzoek zou op onderdelen mogelijk andere of meer gedetailleerde bevindingen kunnen opleveren.

Consumentenautoriteit. In plaats van nader onderzoek houd ik liever nauw contact met de Consumentenautoriteit over hun bevindingen en acties. Het lijkt het er overigens op dat adverteerders rekening houden met de marges. Zo melden de reclames doorgaans in kleine lettertjes dat de op televisie getoonde vrouwen niet zelf telefoontjes beantwoorden. Niet-temin kunnen mensen soms op het verkeerde been gezet worden. Dit geldt vooral voor kwetsbare groepen als minderjarigen en verstandelijk gehandicapten. Het is de vraag of zij geholpen zijn met nader onderzoek naar het misleidende karakter van televisiereclame voor sekslijnen.

Optie 2: Beperking van het uitzendtijdstip

De tweede optie is om in navolging van Frankrijk en Portugal via het NICAM of direct in de Nederlandse Mediawet te regelen dat televisiereclame voor seksdiensten alleen in de nacht, tussen 24.00 en 5.00 uur, kan worden uitgezonden. Deze optie heeft mijn voorkeur.

Een beperking van het uitzendtijdstip van televisiereclame voor sekslijnen stuit niet op grondwettelijke bezwaren en is te rechtvaardigen met het oog op bescherming van minderjarigen en andere kwetsbare groepen. Op dit moment houden omroepen zich uit eigen beweging meestal al aan de voorgestelde uitzendtijdstippen. De wet zou deze praktijk bekrachtigen en bovendien definitief begrenzen. De beperking zou in ieder geval gelden voor alle Nederlandse omroepen en RTL kan zich vrijwillig aansluiten, zoals het al doet bij de Reclame Code en de aankomende wetswijziging voor alcoholreclame.

Een dilemma is wat de regel moet zijn voor pornografische *programma's*. Omroepen kunnen deze nu, bij een leeftijdsadvies van «16 jaar en ouder», na 22.00 uur uitzenden. Het zou vreemd zijn wanneer alleen voor seksreclame een zwaarder regime gaat gelden. Dat pleit ervoor pornografische programma's ook alleen toe te staan in de nachtelijke uren, zoals in sommige Europese landen gebeurt. Aan de andere kant biedt de uitingsvrijheid in de Grondwet niet voor niks meer bescherming aan programma's dan aan reclame; dat is juist om controversiële uitingen te beschermen tegen overheidstoezicht. Ik zou daarom nu alleen seksreclame nader willen regelen en pornografische programma's vooralsnog over te laten aan zelfregulering via het NICAM. Gezien deze geschetste dilemma's is immers nog enige tijd nodig om de beste optie voor het regelen van de pornografische programma's – zelfregulering en/of wetgeving – uit te werken en te bespreken met het NICAM en het Commissariaat.

Optie 3: Porno en reclame voor erotische diensten alleen achter de decoder.

Een derde optie is om reclame voor sekslijnen en pornografische televisieprogramma's alleen toe te staan op televisiezenders die alleen via een decoder ontvangen kunnen worden. Hiermee zou Nederland het Engelse voorbeeld volgen. Tegen deze optie heb ik echt bezwaren. Het is een te ingrijpende beperking van de uitingsvrijheid die niet goed past in de Nederlandse traditie en wetgeving.

4. Seksboodschappen op teletekst

Op teletekstpagina's van commerciële omroepen staan ook seksadvertenties, soms op plekken dat jonge kinderen deze lezen. In het verleden zijn hier vaker klachten over ingediend en ik ontvang hier regelmatig brieven over van burgers. Hierop heb ik zowel het NICAM alsook de omroepen zelf gevraagd hier iets tegen te doen. Commerciële omroepen

hebben gemeld dat zij zich zouden inzetten om een gedragscode te ontwikkelen waarmee de kans op onverhoedse confrontatie door minderjarigen met dergelijke boodschappen zoveel mogelijk wordt vermeden. Dat heeft tot nu toe echter niet geleid tot aanpassing van de teletekstpagina's. Het NICAM stelt zich op het standpunt dat van teksten (in tegenstelling tot beelden) niet wetenschappelijk is aangetoond dat deze mogelijk schadelijk kunnen zijn voor minderjarigen. De vraag is echter of het wenselijk is dat mensen die niet op zoek zijn naar deze informatie, daar op teletekstpagina's onverhoeds mee worden geconfronteerd. In lijn met mijn visie op de seksuele telewinkelboodschappen acht ik ook de grote kans op confrontatie door minderjarigen met dergelijke boodschappen onwenselijk.

Dit thema heeft ook de aandacht van het Commissariaat voor de Media. In haar jaarlijkse brief over de metatoezicht van het NICAM van 12 juni 2008 meldt het Commissariaat dat in andere landen discussie is over seksadvertenties op teletekst. Recent besloten zowel Duitsland en België dat seksadvertenties op teletekst weldegelijk schade kunnen toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van kinderen. In België is daarom aan SBS een waarschuwing opgelegd. In Duitsland heeft het dreigen met ingrijpen geleid tot een actie van de sector zelf om geen seksadvertenties meer overdag te plaatsen. Ik vind dan ook dat op dit punt nu echt stappen moeten worden ondernomen. Daarom zal ik in eerste instantie het NICAM vragen om – naast de telewinkelboodschappen voor seks – in zijn toezicht ook nadere regels op te nemen voor seksboodschappen op teletekst.

5. Conclusie

Televisiereclame voor sekslijnen mag niet misleidend zijn. Dit is afdoende geregeld in het Burgerlijk Wetboek en in de Reclame Code. Volgens de Reclame Code moeten omroepen bij de keuze van het uitzendtijdstip bovendien rekening houden met minderjarigen. In navolging van buitenlandse voorbeelden wil ik de bescherming van kwetsbare groepen nog beter regelen door uitzending van dergelijke reclame op televisie – ook waar het gaat om teletekst – alleen toe te staan in de nachtelijke uren. Dit vergt een uitwerking door het NICAM of, indien dit niet mogelijk of effectief blijkt – een wijziging van de Mediawet, waarbij ook wordt gekeken naar de relatie met de classificering van televisieprogramma's.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk