

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2206

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 september 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 8 juli 2016 inzake het Fiche: Voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2170) en over het EU-voorstel van 8 juni 2016 «Wijziging richtlijn Audiovisuele Mediadiensten COM (2016) 287».

De vragen en opmerkingen zijn op 13 september 2016 aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 22 september 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de **VVD-fractie** hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de EU-richtlijn voor audiovisuele mediadiensten. Deze leden delen de inzet om, gezien de snelle technologische ontwikkelingen en het veranderde kijkgedrag, de regelgeving voor lineaire en non-lineaire kijkdiensten gelijk te trekken, maar zij zien niets in het voornemen tot het opleggen van meer regelgeving aan non-lineaire aanbieders om dit te bewerkstelligen. De voornoemde leden hebben hierover dan ook nog enkele vragen.

De leden lezen dat het voorstel het voor non-lineaire aanbieders verplicht stelt om 20% van het aanbod uit Europese werken te laten bestaan. Welk bestaand probleem lost dit op voor EU-burgers en hoe wordt dit door de Europese Commissie onderbouwd, zo vragen deze leden. Wat betekent dit voor zeer populaire en wereldwijd opererende internetdiensten als Netflix, Hulu en Amazon Prime in de lidstaten? Licht het voor de hand deze diensten een ontheffing te verlenen van de 20%-verplichting, zo vragen deze leden.

De leden van deze fractie begrijpen de wens om met het voorstel minderjarigen te beschermen, wel zien zij graag toegelicht hoe dit op een wijze gaat gebeuren die zo eenvoudig en goedkoop mogelijk geschiedt voor de aanbieders en zo inzichtelijk mogelijk is voor ouders en minderjarigen. Welke concrete plannen zijn er om Nederlandse minderjarigen beter te beschermen en welke instantie gaat hierop toezien?

De leden constateren voorts dat het voorstel het voornemen bevat om een versoepeling door te voeren van de huidige limiet van niet meer dan 20% reclame per uur. Geldt dit voor zowel commerciële als publieke zenders, zo vragen deze leden. Wat betekent dit naar verwachting voor de reclame-uitingen op primetime op de publieke radio en tv-zenders, zowel voor het aantal reclameblokken als voor de duur van deze reclameblokken, zo vragen de genoemde leden.

De leden lezen dat het voorstel de mogelijkheid introduceert voor lidstaten om een heffing op te leggen aan Video-On-Demand (VOD)-aanbieders die gevestigd zijn in een andere lidstaat. Acht het kabinet deze mogelijkheid wenselijk en in overeenstemming met de vigerende wet- en regelgeving betreffende de interne markt?

De leden constateren dat het kabinet ook kritisch is op bepaalde onderdelen van het voorstel. Hoe schat het kabinet de steun voor aanpassing van deze onderdelen in andere lidstaten in en welke initiatieven worden ontplooid om het voorstel in een voor Nederland wenselijke richting aan te passen? Voorts lezen de voornoemde leden dat het kabinet nadere bestudering van de financiële consequenties zeer wenselijk acht. Schat het kabinet in dat deze ruimte ook geboden wordt? Graag ontvangen zij een toelichting.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de richtlijn voor audiovisuele mediadiensten waarbij de Europese Commissie een modernisering van de bestaande richtlijn audiovisuele mediadiensten voor ogen heeft, met het doel om deze beter te laten aansluiten bij de veranderingen, het gebruik van media en de ontwikkeling van technologie.

De leden hebben enkele vragen naar aanleiding van de voorgestelde versoepeling van de regels rondom commerciële communicatie zoals reclame, productplaatsing en sponsoring. Het kabinet geeft in haar reactie

aan voorstander van deze versoepeling te zijn en deze te kunnen ondersteunen. De leden vragen hoe deze versoepeling zich juridisch verhoudt tot de begrenzing zoals we die we nu in Nederland kennen. Kan het kabinet voorts aangeven wat deze versoepeling gaat betekenen voor de verhouding tussen de publieke taak van publieke mediadiensten en commerciële uitingen en belangen? Kan het kabinet daarnaast schetsen wat gebruikers van mediadiensten in de praktijk gaan merken van deze versoepeling, zo vragen deze leden.

Voorts vragen de leden van deze fractie aan het kabinet om aan te geven of zij, mede gelet op de ontwikkelingen in tal van Europese landen waar sprake is van steeds directere overheidsbemoeienis met audiovisuele media, van mening is dat de onafhankelijkheid van mediatoezichthouders in geheel Europa gewaarborgd dient te zijn. Is het kabinet dan bereid dit in de reactie van de Nederlandse regering op het voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten expliciet tot uiting te laten komen, zo vragen de leden.

Is het kabinet van mening dat de relatie tussen de nationale wetgever en de Europese Commissie van een volstrekt andere aard is dan die tussen de Europese groep van mediatoezichthouders (ERGA) en de Europese Commissie? Is het kabinet het ermee eens dat de ERGA, mede gelet op de wenselijke onafhankelijkheid van mediatoezichthouders in Europa, de Europese Commissie direct moet kunnen adviseren over onderwerpen die specifiek het mediatoezicht betreffen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is het kabinet ook hier bereid dit expliciet in de Nederlandse reactie op het voorstel tot wijziging van de richtlijn audiovisuele mediadiensten op te nemen, zo willen de leden weten.

De leden vragen tot slot, gezien het Nederlandse voornemen de benoeming van de mediatoezichthouder onafhankelijk van de overheid te laten plaatsvinden, om in de Nederlandse reactie op de wijziging van de richtlijn te wijzen op het belang van onafhankelijkheid van overheden bij het benoemen en ontslaan van mediatoezichthouders.

De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van nieuwe commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. Deze leden hebben veel bedenkingen en vragen bij het voorstel. In hoeverre zullen door beperkingen op de VOD juist grotere verschillen in plaats van overeenkomsten ontstaan tussen televisie- en VOD-diensten? De precieze invulling hiervan blijft in dit voorstel nog onduidelijk, zo stellen de leden.

Hoe verhoudt het voorstel tot wijziging van de audiovisuele richtlijn zich tot de Nederlandse wet? Welke gevolgen zal de uitwerking van dit voorstel hebben op het Nederlandse publieke bestel, de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en de verschillende omroepen?

De regels voor commerciële communicatie op televisiezenders worden versoepeld. De limiet van 20% reclametijd geldt alleen nog tussen 07.00 en 23.00 uur en wordt over deze gehele tijdsperiode bekeken (waardoor het maximum overdag flexibel in te zetten is, bijvoorbeeld minder reclame vroeg in de ochtend en langere reclameblokken tijdens prime time). Waarom stelt het kabinet daarbij niet een maximum in voor overdag, zo vragen deze leden. Het kabinet stelt: «Gedragscodes blijven noodzakelijk, onderschreven door zowel het adverterende bedrijfsleven als de media zelf.» Gedragscodes lijken het panacee van elke liberale bewindspersoon, die niet zelf wil ingrijpen om de consument te beschermen. Kan het kabinet aangeven in hoeverre gedragscodes van de afgelopen jaren hebben gewerkt en het beoogde effect hebben gehad? De

leden vragen het kabinet om dit antwoord te onderbouwen aan de hand van concrete cijfers. Zij verzoeken om daarbij – zonder dat het kabinet zich tot deze studie beperkt – ook te reageren op de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) die stelt dat «[...] zijn er toch meer bedrijven geïdentificeerd die in overtreding zijn van deze regels, in vergelijking met 2015.»¹ Deelt het kabinet de mening van de leden dat zelfregulering niet werkt en dat het kabinet zelf de schop in de hand moet nemen, zo vragen zij. Op welke manier zullen jongeren bij het kijken van televisie en online videodiensten, beter beschermd worden? Wat zijn de concrete extra maatregelen die het kabinet daarbij neemt? Hoe denkt het kabinet dat te gaan waarborgen, zo vragen de leden. Tevens willen zij weten wie hierop gaat toezien.

De Consumentenbond is van mening dat, in tegenstelling tot de suggestie die door de Europese Commissie (en in het Fiche) wordt gewekt, de regels die kinderen moeten beschermen niet versterkt worden, maar juist versoepeld. De zogenaamde «versterking» betreft slechts de verplichting voor lidstaten om zelfregulering en gedragscodes aan te moedigen.² Wat is de reactie van het kabinet op deze stelling van de Consumentenbond? Kan het kabinet concreet maken op grond waarvan beweerd wordt dat kinderen extra worden beschermd? Zijn er nog andere maatregelen overwogen? Zo ja, waarom zijn deze maatregelen niet ingevoerd, zo vragen deze leden.

Hoe verhoudt dit voorstel zich tot de uitgebreide studie naar het effect van online marketing op het gedrag van kinderen³, waarin voorstellen voor een stevig pakket aan scherpere regelgeving ondersteunen? Kent u deze studie? De Consumentenbond is van mening dat geen van de aanbevelingen op pagina 182 van deze studie ter harte is genomen in het voorstel tot wijziging. Bent u het eens met deze bewering? Zo nee, kunt u helder onderbouwen waarom niet? Zo ja, waarom lijkt u er dan niet naar te handelen? Wat betekent dit voorstel voor de begroting en de rol van het Commissariaat voor de Media? Betekent dit een uitbreiding van de taken? Op welke manier zal dit gefinancierd worden, zo vragen deze leden.

Voorts willen de leden de mening van het kabinet weten over de uitwerkingen van het voorstel voor bijvoorbeeld de toekomst van lineaire en non-lineaire televisiediensten. Hoe denkt het kabinet hiermee om te gaan? Is het kabinet voornemens om gebruik te maken van de mogelijkheid om een heffing op te leggen over VOD-diensten van een andere staat? Kan het kabinet aangeven in hoeverre en in welke mate, gebaseerd op de huidige stand van zaken, er voor welke organisaties in Nederland consequenties verbonden zouden kunnen zijn als gevolg van de uitzondering op het land van oorsprong beginsel.

Welke opbrengsten, gebaseerd op minimalistische aannames, verwacht het kabinet dat er minimaal zal worden opgebracht met de wijziging van de reclameregels? Wat betekent dit voor de begroting van de NPO, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

De leden van de **CDA-fractie** hebben kennisgenomen van het EU-voorstel voor wijziging van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, en het bijbehorende Fiche. Deze leden hebben hierover enkele vragen.

¹ <http://www.fnli.nl/nieuws/naleving-zelfregulering-reclame-gericht-op-kinderen-onderzocht/>

² Commentaar Consumentenbond t.b.v. schriftelijk overleg EU-voorstel: Wijziging richtlijn Audiovisuele Mediadiensten COM (2016) 287 d.d. 13 september 2016 (Parlisnummer 2016Z16438)

³ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/behavioural_research/impact_media_marketing_study/index_en.htm

De leden vragen of het kabinet, mede gelet op de ontwikkelingen in tal van Europese landen waar sprake is van steeds directere overheidsbemoeienis met audiovisuele media, van mening is dat de onafhankelijkheid van mediatoezichthouders in geheel Europa goed gewaarborgd dient te zijn. Zo nee, waarom niet? Zo ja, is het kabinet dan bereid dit in de reactie van de Nederlandse regering op het voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten expliciet tot uiting te laten komen?

De leden vragen daarnaast of het kabinet het ermee eens is dat de ERGA, mede gelet op de wenselijke onafhankelijkheid van mediatoezichthouders in Europa, de Europese Commissie direct moet kunnen adviseren over onderwerpen die specifiek het mediatoezicht betreffen. Zo nee, waarom niet? Zo ja, is het kabinet bereid dit in de Nederlandse reactie op het voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten expliciet op te nemen?

De leden vragen ten slotte of het kabinet bereid is, gelet op het voornemen de benoeming van de mediatoezichthouder onafhankelijk van de overheid te laten plaatsvinden, in de reactie van de regering op het voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten te wijzen op het belang van het onafhankelijk van overheden benoemen en ontslaan van mediatoezichthouders.

De leden van de **PVV-fractie** zijn geen voorstander van inmenging van de Europese Unie en merken op dat met de wijzigingen van de richtlijn de Europese Unie weer meer macht naar zich toetrekt. De leden merken voorts op dat met het voorstel voor wijziging van de richtlijn audiovisuele mediadiensten aangestuurd lijkt te worden op censuurwetgeving. De criteria voor wat «hate speech» genoemd wordt zijn maar vaag en een bedreiging voor de vrijheid van meningsuiting ligt hier op de loer.

De voornoemde leden zijn het oneens met de voorstellen om on-demand diensten op te leggen, een deel van de collectie verplicht uit Europese inhoud te laten bestaan en zijn ook geen voorstander van verplichtingen om deze diensten (financieel) bij te dragen aan Europese producties. On-demand diensten moeten vooral zelf de eigen catalogus samenstellen.

De leden van deze fractie zijn geen voorstander van het verruimen van de mogelijkheden voor reclame-uitingen van de niet-commerciële lineaire audiovisuele diensten en vinden het opvallend dat er niet meer en duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen de commerciële en de niet-commerciële audiovisuele diensten.

De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van het EU-voorstel tot wijziging van de richtlijn audiovisuele mediadiensten COM (2016) 287. Deze leden hebben nog enkele vragen over het voorstel voor wijziging en de positie van Nederland ten aanzien van het voorstel.

Allereerst vragen deze leden of het kabinet kan toelichten op welke manier uitvoering moet worden gegeven aan het voorstel om minderjarigen te beschermen tegen schadelijke inhoud en burgers tegen haatzaaiende uitlatingen. Op welke manier zullen voorschriften inzake deze bescherming worden gehandhaafd door nationale regelingsinstanties? Zijn er voorbeelden van eerdere gevallen waarin opgetreden is tegen haatzaaiing via audiovisuele mediadiensten?

Hoe wordt ervoor gezorgd dat er een balans blijft tussen het recht op vrijheid van meningsuiting en het tegengaan van haatzaaiende uitlatingen? Is er door het kabinet ook gekeken naar een alternatief voor strikte regulering om burgers te beschermen tegen haatzaaiende uitingen in de

vorm van educatie, (permanente) voorlichtingscampagnes en gedragscodes waaraan bedrijven in de sector zich kunnen verbinden?

Onnodige regeldruk vanuit de Europese Unie is onwenselijk en beperkt de vrijheid van individuen en bedrijven.

In overweging 28 van de huidige richtlijn zijn elektronische versies van kranten expliciet buiten het toepassingsgebied van de richtlijn gehouden. Overweging 3 van de herziening plaatst delen van onlinekranten, «videos of short duration», juist expliciet binnen het toepassingsbereik van de richtlijn. Bij toepassing van deze overweging vindt er een verschuiving van zelfregulering naar overheidsregulering plaats bij nieuwsmedia zonder oorsprong in de omroepwereld. Dit kan de vrijheid en onafhankelijkheid van de journalistiek ten nadele komen. Wat is het standpunt van het kabinet hierover?

Vervolgens hebben deze leden vragen over de promotie van Europese werken. Deze leden vragen waarom 20% van de catalogi van on-demand diensten moet bestaan uit Europese werken? In amendement 75 afkomstig van het Europees parlement wordt zelfs gesproken over een verhoging van het percentage Europese werken van 20% naar 30%.⁴ Welk standpunt neemt het kabinet hierover in? Het stellen van quota kan leiden tot het aanwenden van «filler content» oftewel, opvulling in de vorm van kwalitatief mindere werken om aan het minimumpercentage te komen. Het kabinet spreekt over het stimuleren van marketing en distributie van niet-nationale werken op elkaars grondgebied in plaats van het stellen van een minimumpercentage van 20% van Europese werken. Wanneer zal het kabinet hier meer duidelijkheid over te geven?

Ook hebben deze leden vragen over de flexibilisering voor aanbieders van lineaire audiovisuele diensten wat betreft reclame-uitingen. Waarom wordt de beperking van 12 minuten reclame per uur losgelaten? Bovendien wordt voorgesteld om in het tijdsblok tussen 07.00–11.00 uur maximaal 20% reclametijd toe te staan die vrij over dit blok verdeeld mag worden. In amendement 77 op het voorstel wordt tussen 20.00–23.00 uur een maximum van 20% toegestaan.⁵ Hoe denkt het kabinet hierover? Verder wordt er bekeken of een maximum voor overdag noodzakelijk is. Wanneer denkt het kabinet hier duidelijkheid over te geven? Welke lidstaten zijn het eens met het schrappen van een maximum voor overdag en welke lidstaten zijn het oneens? Hoe is het krachtenveld? Zijn er ook alternatieven voor een maximum aan reclametijd overdag?

In het licht van de bescherming van minderjarigen wordt er gesteld dat duidelijke randvoorwaarden voor commerciële communicatie noodzakelijk zijn. De nieuwe voorgestelde definitie van kinderprogramma's, namelijk: programma's waar significant veel kinderen naar kijken, wordt in amendement 12 op het voorstel veranderd naar de definitie: kinderprogramma's en programma's aan kinderen gericht.⁶ Hierdoor wordt het toepassingsbereik van de overweging in grote mate beperkt. Hoe denkt het kabinet hierover?

Verder zouden deze leden graag een kabinetsreactie ontvangen over problemen die Duitsland en Oostenrijk lijken hebben met betrekking tot de rol van ERGA. Ook ontvangen de leden graag een reactie op de selectie van de co-rapporteurs voor de behandeling van dit dossier. Kan het kabinet aangeven wat zij vindt van de ophef over de selectie van deze rapporteurs?

⁴ Draft report (COM(2016)0287 – C8-0193/2016 – 2016/0151(COD))

⁵ Draft report (COM(2016)0287 – C8-0193/2016 – 2016/0151(COD))

⁶ Draft report (COM(2016)0287 – C8-0193/2016 – 2016/0151(COD))

Het kabinet stelt dat het economische voordeel gesteld door de Commissie ten bedrage van 122 miljoen voor één enkele televisieomroep als gevolg van flexibilisering van de maximum reclametijd zeer optimistisch lijkt. Deze leden zouden graag weten wat dan wel een realistisch bedrag zal zijn.

De leden van de **SGP-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de ontwerprichtlijn en de inzet van het kabinet. De leden vragen waarom een limiet aan de reclametijd voorwerp van aandacht zou moeten zijn in Europese regelgeving. Deze leden vragen of het subsidiariteitsoordeel op dit punt volgens het kabinet positief dient te luiden, en zo ja, waarom.

De leden vragen welke invulling het kabinet op het oog heeft bij het criterium dat programma's door een significant aantal kinderen moeten worden bekeken. Deze leden vragen of het kabinet in ieder geval van mening is dat kinderprogramma's van productplaatsing uitgesloten moeten blijven. Welke aanvullende inzet kiest zij om te voorkomen dat ook buiten de kinderprogramma's productplaatsing zoveel mogelijk gewoerd wordt wanneer duidelijk is dat veel kinderen kijken, zo vragen deze leden.

II Reactie van de Staatssecretaris

Uw leden hebben mij verzocht om het proces aangaande het voorstel tot wijziging van de audiovisuele mediadiensten richtlijn te schetsen. Alvorens ik inga op uw vragen, schets ik hieronder kort de stappen die gezet zijn en die in de komende maanden gezet zullen worden. Het voorstel van de Europese Commissie is op 25 mei 2016 gepubliceerd en op 31 mei in de Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport Raad (hierna: OJCS-Raad) gepresenteerd. Sindsdien hebben er zes raads werkgroepen plaatsgevonden waarvan twee onder Nederlands voorzitterschap.⁷ Onder het voorzitterschap van Slowakije staan nog drie raads werkgroepen op de agenda. In de afgelopen raads werkgroepen is het voorstel eerst in het algemeen en daarna op onderdeel besproken. Lidstaten hebben hun eerste reactie op het voorstel uitgesproken en vooral veel vragen aan de Europese Commissie gesteld. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, hebben een studievoorbehoud uitgesproken.⁸ Er zijn nog geen amendementen voorgesteld of teksten vastgesteld. Op 22 november staat de eerstvolgende OJCS-Raad gepland. Naar alle waarschijnlijkheid zal op deze Raad een voortgangsrapportage (progress report) op de agenda staan. Een voortgangsrapportage is een stand van zaken, hierin staan geen definitieve standpunten of conclusies. Malta neemt op 1 januari 2017 het voorzitterschap over. De OJCS-Raad in februari is waarschijnlijk te vroeg om een gemeenschappelijk standpunt (general approach) van de lidstaten te hebben bereikt. Waarschijnlijk zal het Maltees voorzitterschap in zetten op een gemeenschappelijk standpunt in de OJCS-Raad van mei 2017. Dit gemeenschappelijk standpunt zal in dat geval op de agenda van de OJCS-Raad komen te staan. U wordt hier dan over geïnformeerd via de geannoteerde agenda van de OJCS-Raad. Waarna de onderhandelingen (triloog) tussen de Raad, het Europees parlement en de Europese Commissie kunnen starten.

⁷ In raads werkgroepen worden op ambtelijk niveau voorstellen van de Europese Commissie besproken. Waarna deze in het comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper), de ambassadeurs van de lidstaten bij de EU, en uiteindelijk in de Raad door de verantwoordelijke ministers worden behandeld. Raads werkgroepen treffen het voorbereidende werk.

⁸ Een studievoorbehoud houdt in dat er nog geen definitieve positie wordt ingenomen. Een studievoorbehoud geldt totdat deze wordt ingetrokken door de betreffende lidstaat.

De leden van de VVD-fractie vragen welk probleem met het voorstel om non-lineaire aanbieders verplicht te stellen om 20% van het aanbod uit Europese werken te laten bestaan wordt opgelost voor EU-burgers, en hoe de Europese Commissie dit onderbouwt.

Om te zorgen dat zo veel mogelijk Europese burgers toegang krijgen tot Europese werken is voor lineaire diensten reeds een minimumquotum ingesteld. Minimaal 50 procent van de programma's van lineaire diensten moet uit Europese werken bestaan. Het quotum is bedoeld om de productie, distributie, beschikbaarheid en de aantrekkingskracht voor de markt van Europese werken te bevorderen. Onder de definitie van Europese werken vallen ook nationale producties. Voor non-lineaire diensten geeft de huidige richtlijn drie opties aan de lidstaten om de verspreiding van Europese werken te bevorderen: het opleggen van financiële contributies, quota's en/of de verplichting om Europese werken onder de aandacht van de consument te brengen (prominentieverplichting). Dit artikel is in de lidstaten verschillend omgezet in nationale wetgeving. Zo wordt van non-lineaire aanbieders in Nederland slechts gevraagd de vervaardiging en de toegang tot Europese producties te bevorderen en geldt in Frankrijk een verplichting om Europese werken onder de aandacht te brengen, een quotum van 60 procent van de catalogus en een heffing van 15–26 procent van de netto omzet op de in Frankrijk gevestigde diensten.

De Europese Commissie heeft in het kader van de evaluatie van de huidige richtlijn en het opstellen van het impact assessment voor het huidige voorstel geconstateerd dat voor non-lineaire diensten de verspreiding van Europese werken achterblijft. Dit terwijl er meer en meer via non-lineaire kanalen wordt gekeken. Om het speelveld voor lineaire en non-lineaire diensten gelijk te trekken en om de promotie van Europese werken ook op non-lineaire kanalen te bevorderen, stelt de Europese Commissie een (minimum) quotum voor op non-lineaire diensten. Om te voorkomen dat het quotum slechts leidt tot opvulling van een catalogus met Europese werken heeft de Commissie het quotum aangevuld met een verplichting om de Europese werken ook onder de aandacht van de consument te brengen.

Het kabinet is niet overtuigd van de effectiviteit van quota. Nederland heeft in reactie op het Groenboek van de Commissie en in reactie op een internetconsultatie over de toekomst van de Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn juist gepleit voor het afschaffen van het huidige quotum voor lineaire televisiezenders en is dus ook geen voorstander van het nu voorgestelde quotum voor non-lineaire diensten. Het kabinet ziet meer in het stimuleren van marketing en distributie van niet-nationale werken op elkaars grondgebied.

De leden van de VVD-fractie vragen wat dit betekent voor populaire en wereldwijd opererende internetdiensten als Netflix, Hulu en Amazon Prime in de lidstaten.

De Europese Commissie stelt een verplicht minimumpercentage Europese werken en een prominentieverplichting voor. Diensten zullen, als ze in een EU-lidstaat gevestigd zijn en als het voorstel op dit punt wordt aangenomen, moeten voldoen aan de verplichting van 20 procent Europese werken in de catalogus, en zullen deze werken prominentie moeten geven. Uit het impact assessment van de Europese Commissie blijkt overigens dat ook zonder een verplicht quotum de meeste in Europa gevestigde diensten al voldoen aan een vergelijkbaar percentage Europese werken in hun catalogus. In de praktijk zal de impact daardoor vooral merkbaar zijn in de wijze waarop deze diensten hun klanten

bedienen; nu ontvangen klanten vaak tips over films of series die aansluiten bij eerder kijkgedrag van de consument. Als het voorstel van de Europese Commissie op dit punt ongewijzigd blijft, zal de consument vaker worden gewezen op de beschikbaarheid van een Europees product.

De leden vragen mij of het voor de hand ligt om deze diensten een ontheffing te verlenen van de 20% verplichting.

De mogelijkheid voor het verlenen van een ontheffing geldt voor diensten met een lage omzet, een laag aantal kijkers, voor kleine ondernemingen en voor diensten met een specifiek aanbod. Naar verwachting zullen de door de leden genoemde diensten hier niet onder vallen.

Voorts vragen de leden van voornoemde fractie welke concrete plannen er zijn om Nederlandse minderjarigen beter te beschermen, en welke instantie daarop gaat toezien.

In Nederland is voor de bescherming van minderjarigen gekozen voor een systeem van zelf- en co-regulering, met wetgeving als stok achter de deur. Het Nederlands Instituut voor de classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) heeft regelingen opgesteld omtrent classificatie en houdt toezicht op de naleving.

Inmiddels is de audiovisuele markt breed aangesloten bij het NICAM. Nederland heeft met de Kijkwijzer een toekomstbestendig systeem dat bovendien rekening houdt met de vrijheid van meningsuiting en het recht op informatie binnen de wettelijke kaders. Naast de traditionele publieke en commerciële omroepen nemen bijvoorbeeld ook diensten als Netflix, Videoland en Pathé Thuis hun verantwoordelijkheid. «Nieuwe» professionele audiovisuele diensten kunnen gebruik maken van de NICAM schema's. Wanneer er nieuwe partijen op de markt komen, probeert het NICAM daar een aansluiting mee af te spreken zodat de systemen van NICAM worden gebruikt en ouders worden geïnformeerd.

De uitdaging voor de uitbreiding van de bescherming van minderjarigen in het voorstel heeft vooral betrekking op het onder het bereik van de richtlijn brengen van video-sharing platformen waarbij sprake is van door gebruikers gegenereerde video's. Hier werken generieke hulpmiddelen als uitzendtijden veel minder goed, maar zou een parental control systeem dat toegespitst is op de leeftijden van Kijkwijzer en andere systemen (zoals versleuteling (encryptie) of content descriptor) heel goed kunnen werken. Ouders kunnen dan instellen welke beelden kinderen van een bepaalde leeftijd beter nog niet kunnen kijken op basis van wetenschappelijk aangetoond media-effecten. Ook heeft het NICAM «YouRatelt» ontwikkeld voor door gebruikers gegenereerde video's. Hiermee kunnen zowel makers van video's als kijkers video's op video-sharing platformen classificeren.

Aanbieders van video-sharing platformen moeten worden aangespoord tot het ondernemen van actie, zoals het opstellen van gedragscodes en het ontwerpen en operationeel maken van effectieve systemen die informatie geven en minderjarigen beschermen. Het NICAM en het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) kunnen hierbij een initiërende en stimulerende rol spelen om de industrie in beweging te krijgen.

Het NICAM houdt toezicht op de naleving van de zelfregulering en het Commissariaat houdt meta-toezicht op het NICAM. Op grond van het voorstel moeten video-sharing platforms allerlei maatregelen nemen om minderjarigen te beschermen en aanzetten tot haat of geweld te

voorkomen. Zodra er eenmaal een op co-regulering gebaseerd systeem is ontworpen en geïmplementeerd zal het Commissariaat de primaire verantwoordelijkheid hebben om de getroffen maatregelen te beoordelen op hun geschiktheid. Dat zal in de praktijk betekenen dat het Commissariaat een systeem moet toetsen en evalueren op zijn effectiviteit. Daarbij kan veel lering worden getrokken uit de ervaringen met de meta-toezicht rol ten opzichte van het NICAM.

De leden constateren dat het voorstel het voornemen bevat om een versoepeling door te voeren van de huidige limiet van niet meer dan 20% reclame per uur. De leden van de fractie willen graag weten of deze plannen aan gelden voor zowel publieke als commerciële zenders, en wat dit naar verwachting gaat betekenen voor reclame-uitingen op primetime op de publieke radio en tv-zenders, zowel voor het aantal reclameblokken als voor de duur van deze reclameblokken.

De richtlijn maakt geen onderscheid tussen commerciële en publieke diensten maar geldt alleen voor audiovisuele mediadiensten, en dus niet voor de radio. De belangrijkste verandering is dat het maximum aan reclame-uitingen in de toekomst overdag flexibeler in te zetten is, waardoor omroeporganisaties bijvoorbeeld vroeg in de ochtend minder reclame kunnen uitzenden en tijdens primetime juist langere reclameblokken. De totale toegestane reclametijd blijft dus gelijk, maar omroeporganisaties krijgen meer flexibiliteit bij het beslissen over het tijdstip van uitzending van deze reclame. Indien het voorstel op dit punt wordt aangenomen zal met de publieke omroep worden bekeken of, en zo ja hoe, van deze versoepeling gebruik wordt gemaakt.

Het voorstel introduceert de mogelijkheid voor lidstaten om een heffing op te leggen aan VOD-aanbieders die gevestigd zijn in een andere lidstaat. Daarop vragen de leden of het kabinet deze mogelijkheid wenselijk en in overeenstemming acht met de vigerende wet- en regelgeving betreffende de interne markt, hoe het kabinet de steun voor aanpassing van deze onderdelen in andere lidstaten inschat, en welke initiatieven er worden ontplooid om het voorstel in een voor Nederland wenselijke richting aan te passen.

Het uitgangsprincipe van de richtlijn is altijd geweest dat een audiovisuele mediadienst gevestigd in een lidstaat (land van oorsprong) moet voldoen aan de regelgeving van die lidstaat en op basis daarvan vrij kan uitzenden in de andere lidstaten. Het kabinet acht dit voorstel om af te mogen wijken van het land van oorsprong-beginsel in strijd met de principes van de interne markt en derhalve niet wenselijk. De huidige vormgeving van dit onderdeel van het voorstel heeft grote consequenties voor de sector, voor de administratieve lasten en voor de interne markt.

Op basis van de tot nog toe ingebrachte reacties van lidstaten ziet het kabinet thans dat op enkele voor Nederland belangrijke punten nog onvoldoende steun voor aanpassing van het voorstel is. Het kabinet probeert op diverse manieren verdere steun te krijgen voor de Nederlandse standpunten. Bijvoorbeeld via bilaterale contacten met lidstaten die zich nog niet duidelijk hebben uitgesproken. Wat betreft de heffingen probeert het kabinet te benadrukken welke impact dit voorstel zou kunnen hebben op het vrije verkeer van diensten in de Europese Unie, niet alleen op het terrein van audiovisuele mediadiensten. Het voorstel om heffingen op diensten uit andere lidstaten toe te staan kan bijvoorbeeld doorwerking hebben op andere Europese regelgeving.

In het voorstel staat dat het kabinet nadere bestudering van financiële consequenties zeer wenselijk acht, de leden vragen tot slot of het kabinet inschat dat deze ruimte ook geboden wordt, en om dit antwoord toe te lichten.

Het kabinet heeft inderdaad twijfels bij de door de Europese Commissie in het impact assessment opgenomen ingeschatte kosten voor bepaalde onderdelen van het voorstel. Hiervoor is reeds aandacht gevraagd door verschillende lidstaten. Het kabinet schat in dat er, gezien het huidige tempo van onderhandelingen, nog mogelijkheden zijn voor nadere bestudering. Dit kan echter het beste plaatsvinden als er wat meer duidelijk is over de haalbaarheid van de voorstellen.

*De leden van de **PvdA-fractie** hebben enkele vragen naar aanleiding van de voorgestelde versoepeling van de regels rondom commerciële communicatie zoals reclame, productplaatsing en sponsoring. Ten eerste vragen zij mij hoe deze versoepeling zich juridisch verhoudt tot de begrenzing zoals we die nu in Nederland kennen. Ten tweede vragen zij mij of het kabinet kan aangeven wat deze versoepeling gaat betekenen voor de verhouding tussen de publieke taak van publieke mediadiensten en commerciële uitingen en belangen. Tot slot vragen zij wat gebruikers van mediadiensten in de praktijk merken van deze versoepeling.*

De huidige regels in de Mediawet 2008 met betrekking tot commerciële communicatie zijn gebaseerd op de huidige richtlijn. De Mediawet 2008 kent nu een beperking van maximaal 12 minuten reclame per uur. Deze regel zal moeten worden aangepast met een dagelijkse beperking binnen 07.00 uur en 23.00 uur tussen deze twee tijdstippen in plaats van een beperking per uur. Er blijft een maximum van 20 procent reclame over het hele tijdvak gelden. Per saldo zal dit voorstel dus niet leiden tot méér reclame, maar er wordt meer flexibiliteit gecreëerd voor het bepalen van de momenten van uitzending van reclame. Dit kan leiden tot meer reclame tijdens «primetime». Hierbij zal de omroepdienst echter rekening moeten houden met de belangen van de kijkers; te veel reclame zal wellicht kijkers afschrikken en daarmee een zelfregulerend effect hebben. Verder zullen de regels voor sponsoring en productplaatsing moeten worden aangepast.

Ik acht het van belang te benadrukken dat de voorgestelde versoepeling minimum harmonisatie betreft. Voor de publieke omroep gelden nu al strengere regels met betrekking tot reclame en dat blijft in de toekomst ook zo. De publieke omroep zal overigens altijd de publieke waarden, zoals het voorkomen van een overvloed aan commerciële communicatie, en het onderscheidend vermogen van de publieke omroep ten opzichte van de commerciële omroepen in acht nemen bij het opstellen van uitzendschema's.

Leden van de PvdA-fractie hebben tevens vragen over de onafhankelijkheid van publieke omroepen. Zij merken op dat er ontwikkelingen zijn in tal van Europese landen waar sprake is van steeds directere overheidsbemoediging met audiovisuele media, en benadrukken dat de onafhankelijkheid van mediatoezichthouders in geheel Europa gewaarborgd dient te zijn. Zij vragen of het kabinet bereid is om dit standpunt expliciet tot uiting te laten komen in de reactie van de Nederlandse regering op het voorstel.

Onafhankelijke mediatoezichthouders zijn noodzakelijk voor het waarborgen van de onafhankelijkheid en vrijheid van de media zelf. Onafhankelijke mediatoezichthouders zorgen ervoor dat de media onafhankelijk van politieke en commerciële invloeden kunnen opereren en daarmee hun belangrijke rol kunnen (blijven) spelen binnen de Europese lidstaten.

Het kabinet is van mening dat de waarborging van onafhankelijkheid van de toezichthouder primair een nationale verantwoordelijkheid is. Uit recente voorbeelden blijkt echter dat, gezien het belang van een goede uitvoering van de richtlijn in alle lidstaten, onafhankelijkheid van de toezichthouder een extra waarborg in de richtlijn verdient. Het kabinet heeft het belang van onafhankelijkheid van mediatoezichthouders altijd benadrukt en zal dat ook in de toekomst blijven doen door hier zowel in de raads werkgroep als in het contactcomité aandacht voor te blijven vragen. Het kabinet zet wel vraagtekens bij de gedetailleerdheid van de vereisten aan de organisatie van de toezichthouders. Het voorstel gaat verder dan het garanderen van onafhankelijkheid, bijvoorbeeld wat betreft de vereisten aan de begroting van de toezichthouder gaat het voorstel verder dan de doelstelling van de richtlijn.

Binnen dit zelfde thema van onafhankelijkheid, vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet van mening is dat de relatie tussen de nationale wetgever en de Europese Commissie van een volstrekt andere aard is dan die tussen de ERGA en de Europese Commissie. En of het kabinet het ermee eens is dat de ERGA, mede gelet op de wenselijke onafhankelijkheid van mediatoezichthouders in Europa, de Europese Commissie direct moet kunnen adviseren over onderwerpen die specifiek het mediatoezicht betreffen. De leden vragen mij om dit toe te lichten, en of het kabinet bereid is dit expliciet in de reactie op het voorstel op te nemen.

ERGA is een groep van experts die de Commissie moet adviseren over de met uitvoering en toezicht samenhangende aspecten (van de implementatie) van de richtlijn. Die rol ziet puur op de praktische implicaties en heeft dus een andere functie (en daarmee een toegevoegde waarde) ten aanzien van lidstaten, die in hun rol als nationale wetgever primair verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van regelgeving, de implementatie van regelgeving en het daarmee samenhangende beleid.

ERGA adviseert de Europese Commissie over praktische zaken op het gebied van toezicht en handhaving. ERGA kan snel en efficiënt opereren, waardoor er snel duidelijkheid kan komen over praktische toezichtsvraagstukken voor aanbieders die in verschillende lidstaten opereren, bijvoorbeeld op het gebied van jurisdictie (vragen naar toepasselijk recht) en de invulling van co-regulering.

Het kabinet is van oordeel dat de rol van ERGA een beduidend andere is dan die de lidstaten vervullen ten aanzien van de Europese Commissie en heeft dat in het verleden expliciet gesteld en zal dat blijven adresseren in zijn reactie op het wijzigingsvoorstel. Het kabinet ziet er hierbij scherp op dat de taken van ERGA niet overlappen met de taken die bij de nationale regelgever behoren te liggen.

*Leden van de **SP-fractie** hebben een aantal vragen bij het voorstel, zowel op het gebied van de juridische betekenis van het voorstel als op de praktische werking van het voorstel. Zij vragen mij in hoeverre beperkingen op de VOD juist zullen zorgen voor grotere verschillen, in plaats van meer overeenkomsten tussen televisie- en VOD-diensten.*

Met de voorstellen tracht de Commissie een gelijk spelveld te creëren voor lineaire en non-lineaire diensten. In plaats van het versoepelen van de regels voor lineaire diensten op het gebied van quota heeft de Commissie er echter voor gekozen de non-lineaire diensten zwaarder te belasten. Dit had het kabinet graag anders gezien. Gezien de technische verschillen tussen lineaire en non-lineaire diensten zal er nooit een geheel gelijk spelveld gecreëerd kunnen worden, er zullen altijd verschillen

blijven bestaan. Het voorstel om Europese werken onder de aandacht van de kijker te brengen en de mogelijkheid om heffingen te kunnen opleggen aan een dienst gevestigd in een andere lidstaat wegen zwaar op de non-lineaire diensten, zeker als veel lidstaten gebruik gaan maken van de mogelijkheid een heffing op te leggen. De mogelijkheid tot het opleggen van een heffing bestaat overigens al in de huidige richtlijn, alleen is die slechts van toepassing op diensten gevestigd in de lidstaat die de heffing oplegt.

Daarnaast willen de leden weten hoe het voorstel zich verhoudt tot de Nederlandse wet, en welke gevolgen de uitwerking van het voorstel zullen hebben op het Nederlandse publieke bestel, de NPO en de verschillende omroepen.

Zodra het voorstel tot wijziging van de audiovisuele mediadiensten is aangenomen zal de richtlijn moeten worden omgezet in Nederlandse wetgeving. De richtlijn ziet, op vrijwel alle terreinen, op minimum harmonisatie, lidstaten mogen voor diensten gevestigd in hun eigen lidstaat strenger zijn. Tijdens de omzetting van de wijzigingsrichtlijn zal bekeken worden of er behoefte bestaat aan strengere regels voor in Nederland gevestigde diensten. Zo bestaan er in Nederland momenteel al strengere regels voor de publieke omroep dan voor de commerciële omroep en dit blijft onder een gewijzigde richtlijn ook gewoon mogelijk.

Enkele vragen van de leden van de SP-fractie gaan specifiek over de regels voor commerciële reclame en bescherming van de consument. De leden vragen waarom het kabinet geen maximum instelt voor reclame overdag.

Op grond van het voorstel dient de beperking van 20 procent reclame per uur te worden afgeschaft en dient een beperking van maximaal 20 procent reclame in de periode van 07.00 uur tot 23.00 uur te worden vastgesteld. Ook hier geldt dat er sprake is van minimumharmonisatie. Lidstaten mogen dus strenger zijn voor diensten gevestigd op hun eigen grondgebied. Het kabinet heeft echter twijfels bij de noodzaak voor een maximumpercentage, omdat dit zou kunnen worden overgelaten aan de markt. Het kabinet heeft daarom de Europese Commissie gevraagd of een maximumpercentage noodzakelijk is. Uit de reactie van de Commissie blijkt dit juist een belangrijk punt voor vele lidstaten.

Ook vragen de leden naar de betekenis van gedragscodes. Zij vragen in hoeverre gedragscodes de afgelopen jaren hebben gewerkt en of zij het beoogde effect hebben gehad. Zij vragen mij om dit te onderbouwen aan de hand van concrete cijfers. Ook verzoeken zij mij om te reageren op het volgende statement van de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie: «[...] zijn er toch meer bedrijven geïdentificeerd die in overtreding zijn van deze regels, in vergelijking met 2015.»⁹ Vervolgens vragen zij mij of het kabinet de mening deelt dat zelfregulering niet werkt en dat het kabinet zelf de schop in de hand moet nemen.

In diverse bepalingen van het wijzigingsvoorstel wordt gerefereerd aan systemen van co- en zelfregulering. Deze regimes moeten worden geïmplementeerd via gedragscodes op nationaal niveau. Een gedragscode kan een goed instrument zijn om, door middel van zelfregulering binneneen sector, te voorzien in regels. Acceptatie en draagvlak zijn hierbij een belangrijke voorwaarde. Verder moeten de codes duidelijk en ondubbelzinnig zijn inzake de doelstellingen die zij nastreven. Er moet regelmatige, transparante en onafhankelijke monitoring en evaluatie

⁹ <http://www.fnli.nl/nieuws/naleving-zelfregulering-reclame-gericht-op-kinderen-onderzocht/>

plaatsvinden om na te gaan of alle doelstellingen worden bereikt. Ook moet sprake zijn van effectieve handhaving met geschikte, effectieve en proportionele sancties.

Op dit moment hebben we in Nederland bijvoorbeeld voor de bescherming van minderjarigen een systeem van co-regulering, uitgevoerd door het NICAM. Het Commissariaat houdt hier metatoezicht op. Dit systeem van co-regulering werkt goed en kan een inspirerend voorbeeld voor andere lidstaten zijn.

Een van de voordelen van gedragscodes is dat – sneller dan via wetgeving – aangesloten kan worden bij de actualiteit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de hierboven aangehaalde Reclamecode voor Voedingsmiddelen, die inmiddels sinds 2010 een aantal keren is aangepast.

Zelfregulering, al dan niet via gedragscodes, vraagt uiteraard naleving van de sector. De cijfers van naleving zijn echter niet het enige criterium die zelfregulering succesvol maken. Ook de acties die volgen op eventuele overtredingen zijn een belangrijk aspect van een effectieve zelfregulering. In dat kader heeft de Staatssecretaris van VWS gesproken met de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) over de stijging van het aantal overtredingen van de Reclamecode voor Voedingsmiddelen. Hierop heeft de FNLI aangegeven dat zij alle partijen die in de monitoring genoemd worden heeft aangeschreven, waarop deze partijen hun beleid hebben aangepast. Tevens, vanuit een preventief oogpunt, ontwikkelt de FNLI in samenwerking met de Bond van Adverteerders instrumenten om te komen tot een verantwoorde marketing die aansluit bij de afspraken in de Reclamecode voor Voedingsmiddelen.

Ik deel de mening van de leden van de SP-fractie over zelfregulering dus niet. Zoals hierboven beschreven zijn er goede voorbeelden van waar zelfregulering werkt. Ik onderschrijf uiteraard wel het belang om, in overleg met belanghebbende partijen, continu scherp te zijn op welk instrument het meest effectief en wenselijk is om beleidsdoelen te realiseren.

Wat betreft bescherming van minderjarigen vragen leden van de SP-fractie op welke manier jongeren beter beschermd worden, en welke concrete extra maatregelen het kabinet daarbij neemt. Ook vragen zij toelichting te geven op hoe dit zal worden gewaarborgd, en wie daarop gaat toezien.

Zoals ik in reactie op een vergelijkbare vraag van de VVD-fractie heb geantwoord is in Nederland voor de bescherming van minderjarigen gekozen voor een systeem van zelf- en co-regulering, met wetgeving als stok achter de deur. Op basis van het voorstel worden de regels voor de bescherming van minderjarigen gelijkgetrokken voor lineaire en non-lineaire diensten en ook video-sharing platformen vallen straks onder het bereik van de richtlijn voor wat betreft de bescherming van minderjarigen en het voorkomen van aanzetten tot haat of geweld. Dit kan onder handhaving van het huidige systeem. Het NICAM houdt toezicht op de naleving van de zelfregulering en het Commissariaat houdt meta-toezicht op het NICAM en zal de primaire verantwoordelijkheid krijgen om de door de video-sharing platformen getroffen maatregelen te beoordelen op hun geschiktheid.

De Consumentenbond stelt dat in tegenstelling tot de suggestie die door de Europese Commissie (en in het Fiche) wordt gewekt, de regels die kinderen moeten beschermen niet versterkt worden, maar juist versoepeld. De zogenaamde «versterking» betreft slechts de verplichting

voor lidstaten om zelfregulering en gedragscodes aan te moedigen.¹⁰ De leden van de fractie vragen mij hierop te reageren, en om concreet te maken hoe kinderen extra worden beschermd in het nieuwe EU-voorstel. Zij vragen om toe te lichten of, en zo ja, welke maatregelen zijn overwogen, en waarom andere overwogen maatregelen niet zijn ingevoerd. In aanvulling op de eerste vraag over bescherming van minderjarigen, vragen de leden van de SP-fractie hoe het voorstel zich verhoudt tot de uitgebreide studie naar het effect van online marketing op het gedrag van kinderen. Deze studie zegt dat voorstellen voor een stevig pakket aan scherpere regelgeving ondersteunen. Zij vragen mij of ik deze studie ken, en of ik het eens ben met de bewering van de Consumentenbond dat geen van de aanbevelingen van pagina 182 van de studie ter harte is genomen in het voorstel. Zij vragen mij bovendien helder te onderbouwen waarom ik hier wel of niet mee eens ben, en waarom ik, zo wel, nalaat hiernaar te handelen.

Voedingsreclame gericht op kinderen is enerzijds een nationaal vraagstuk, maar heeft ook grensoverschrijdende, internationale aspecten. Het beleid om maatregelen te (laten) treffen op dit specifieke onderwerp loopt daarom ook zowel via nationale als Europese lijnen. Nationaal is sprake van zelfregulering via de Reclamecode voor Voedingsmiddelen. Bij brief van 6 juli 2015 heeft de Staatssecretaris van VWS aangegeven dat naar aanleiding van het internationale beleidsonderzoek van Panteia geconcludeerd kan worden dat geen eenduidige conclusies getrokken kunnen worden over welke vorm van regulering (zelfregulering of wettelijke maatregelen) het meest succesvol is, maar dat zelfregulering voor dit thema wel de meest gebruikte aanpak is.¹¹ In dat kader helpt het dat in de richtlijn gestimuleerd wordt om op een onderwerp als voedingsreclame gericht op kinderen in te zetten, al dan niet via zelfregulering. In Nederland heeft zelfregulering geleid tot het geregeld aanscherpen van de regels in de Reclamecode, maar ook tot een reguliere monitoring van de naleving en opvolgacties door de FNLI richting geconstateerde overtreders.

Naast zelfregulering kan het belangrijk zijn om nog additionele beleidsmaatregelen te treffen. Dit is per land verschillend. Dit kabinet heeft onlangs nog, naast het onderzoek van Panteia, onderzoek gedaan naar digitale media en op welke wijze jongeren worden blootgesteld aan voedingsreclame. De resultaten van dergelijke (beleids-)initiatieven helpen om het onderwerp op de agenda te zetten en te houden en hierover het gesprek aan te gaan met belanghebbenden zoals de Alliantie Stop Kindermarketing en de FNLI, om de zelfregulering voortdurend scherper en effectiever door te ontwikkelen. De komende maanden overlegt de Staatssecretaris van VWS met nationale en internationale partners om te bespreken, specifiek op dit onderwerp, wat de mogelijkheden binnen het beleid kunnen zijn. Hierover zal de Staatssecretaris van VWS voor het voorjaar informeren.

Een derde thema voor de leden van de SP-fractie is de uitwerking van het voorstel op allerlei praktische zaken. Ten eerste op de begroting en taken van het Commissariaat voor de Media. Zij vragen of het voorstel een uitbreiding van de taken van het Commissariaat zal betekenen, en op welke manier dit gefinancierd moet worden.

¹⁰ Commentaar Consumentenbond t.b.v. schriftelijk overleg EU-voorstel: Wijziging richtlijn Audiovisuele Mediadiensten COM (2016) 287 d.d. 13 september 2016

¹¹ Kamerstuk 32 793, nr. 194

Afhankelijk van hoe de wijzigingsrichtlijn na de onderhandelingen komt te luiden zal het Commissariaat er wellicht taken bij krijgen, bij uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn als toezichthouder op in Nederland gevestigde diensten en als onderdeel van ERGA indien de adviesrol van ERGA wordt uitgebreid. Bezien zal moeten worden in hoeverre deze taken binnen de huidige begroting van het Commissariaat kunnen worden opgevangen dan wel of er extra financiële ruimte moet worden gevonden.

Ten tweede vragen de leden van de voornoemde fractie zich af wat de mening van het kabinet is over de uitwerking van het voorstel voor bijvoorbeeld de toekomst van lineair en non-lineaire diensten, en hoe het kabinet met deze ontwikkelingen om denkt te gaan.

Het voorstel tot wijziging van de richtlijn is ingegeven door het veranderende landschap van audiovisuele media, met name door de toenemende convergentie van televisie en van via internet gedistribueerde diensten. In de toekomst zullen audiovisuele media, nog meer dan nu, non-lineair en via video-sharing platformen bekeken worden. Met dit voorstel wordt beoogd een toekomstbestendige regelgeving te creëren. Het kabinet zal bij de onderhandelingen over het voorstel blijven benadrukken dat het voorstel toekomstbestendig en daarom zo techniekneutraal mogelijk moet zijn en beperkt moet blijven tot de essentie.

Ten derde vragen de leden of het kabinet voornemens is om gebruik te maken van de mogelijkheid uit het voorstel om een heffing op te leggen over VOD-diensten van een andere staat. Zij vragen het kabinet aan te geven in hoeverre en in welke mate, gebaseerd op de huidige stand van zake, er consequenties verbonden zouden kunnen zijn als gevolg van de uitzondering op het land van oorsprong beginsel, en voor welke organisaties dit zou gelden.

Het kabinet is geen voorstander van de mogelijkheid om een heffing te kunnen opleggen aan een dienst gevestigd in een andere lidstaat. Mocht dit onderdeel van het voorstel op voldoende steun kunnen rekenen dan zal het kabinet zich beraden op deze mogelijkheid zelf een heffing te introduceren. Nochtans is het kabinet echter niet voornemens hiervan gebruik te gaan maken. Deze uitzondering op het land van oorsprong-beginsel zal gevolgen kunnen hebben voor alle in Nederland gevestigde VOD-diensten. Wat die gevolgen zullen zijn, is afhankelijk van de maatregelen die andere lidstaten opleggen. Enkele lidstaten kennen al een heffing voor in hun eigen lidstaat gevestigde diensten, zij zullen deze heffing naar alle waarschijnlijkheid ook willen opleggen aan in Nederland gevestigde diensten. Aanbieders die in meerdere lidstaten actief zijn, kunnen bovendien met meerdere heffingen te maken krijgen.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie welke opbrengst er minimaal verwacht wordt met het wijzigen van de reclameregels, en wat dit betekent voor de begroting van de NPO.

Het is voor het kabinet nog maar zeer de vraag of het versoepelen van de reclameregels inderdaad tot meer inkomsten voor de omroeporganisaties zal leiden. De televisiemarkt zal de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid niet meer groeien. Bestedingen van adverteerders nemen weliswaar toe, maar verschuiven van offline media (lineaire media) naar online media. Bovendien kan een toename in reclameminuten in «primetime» resulteren in een daling van de prijs van televisiereclamezendtijd. Het is nog te vroeg om de gevolgen van dit voorstel voor de begroting van de NPO te kunnen inschatten. Mogelijk heeft de versoepeling zelfs een negatief effect op de inkomsten van de STER omdat de mogelijkheden voor het verkopen van reclametijd beperkter zijn voor de

STER (bijvoorbeeld het ontbreken van de mogelijkheid van programma onderbrekende reclame) dan voor de commerciële omroepen.

*De leden van de **CDA-fractie** delen de zorgen van de PvdA-fractie over de onafhankelijkheid van de media in Europa. Zij vragen of het kabinet van mening is dat de onafhankelijkheid van mediatoezichthouders in geheel Europa goed gewaarborgd dient te zijn, en zo niet, waarom het kabinet die opvatting heeft. Zo wel, vragen de leden of de Nederlandse regering bereid is om dit expliciet op te nemen in de reactie op het voorstel. De leden vragen daarnaast of het kabinet de mening deelt dat de ERGA de Europese Commissie direct zou moeten kunnen adviseren over onderwerpen die specifiek het mediatoezicht betreffen. De leden vragen om een toelichting indien het kabinet deze mening niet deelt, en indien dit wel het geval is, of het kabinet bereid is om dit expliciet op te nemen in de reactie van de regering op het voorstel. Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of het kabinet bereid is om in de reactie op het voorstel bereid is om te wijzen op het belang van het onafhankelijk van overheden benoemen en ontslaan van mediatoezichthouders.*

Graag verwijs ik de leden naar mijn antwoorden hierboven op vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie.

*De leden van de **D66-fractie** hebben enkele vragen over het voorstel voor wijziging en de positie van Nederland ten aanzien van het voorstel.*

Eerst vragen de leden of het kabinet kan toelichten op welke manier uitvoering moet worden gegeven aan het voorstel om minderjarigen te beschermen tegen schadelijke inhoud en burgers tegen haatzaaiende uitlatingen. Zij vragen op welke manieren voorschriften inzake deze bescherming worden gehandhaafd door nationale reguleringsinstanties, en of er voorbeelden zijn van eerdere gevallen waarin is opgetreden tegen haatzaaiing via audiovisuele mediadiensten. Zij vragen tevens hoe er voor gezorgd kan worden dat er een balans blijft tussen het recht op vrijheid van meningsuiting en het tegengaan van haatzaaiende uitlatingen. Zij willen weten of er door het kabinet ook gekeken is naar een alternatief voor strikte regulering om burgers te beschermen tegen haatzaaiende uitingen in de vorm van educatie, (permanente) voorlichtingscampagnes en gedragscodes waaraan bedrijven in de sector zich kunnen verbinden.

Voor lineaire en non-lineaire diensten verandert er niet veel op grond van het voorstel. De beschermingsnormen voor lineaire en non-lineaire diensten worden gelijk gesteld. De grootste wijziging in het voorstel betreft het onder de reikwijdte van de richtlijn brengen van video-sharing platformen. Lidstaten zullen er in de toekomst, bij voorkeur via co-regulering, voor moeten zorgen dat aanbieders van video-sharing platformen die op hun grondgebied gevestigd zijn passende maatregelen nemen om minderjarigen te beschermen tegen schadelijke inhoud en burgers te beschermen tegen het aanzetten tot geweld of haat. Het voorstel beschrijft welke maatregelen moeten worden genomen. Het gaat hier om maximumharmonisatie; lidstaten mogen niet strenger zijn dan de voorgestelde maatregelen.

Het kabinet acht het van belang zowel bij de onderhandelingen als straks bij de omzetting te benadrukken dat er een balans moet worden gevonden tussen de vrijheid van meningsuiting enerzijds en de bescherming van minderjarigen en van burgers tegen het aanzetten tot geweld en haat anderzijds.

De grote aanbieders van video-sharing platformen doen op dit moment al veel aan het beschermen van minderjarigen en het beschermen van burgers tegen het aanzetten tot geweld of haat. De Commissie stelt voor om samen met de aanbieders van video-sharing platformen gedragscodes op te stellen. Deze gedragscodes zouden dan moeten worden getoetst op voldoen aan de richtlijn door de mediatoezichthouder. In Nederland is dat het Commissariaat. Nederland heeft in de raads werkgroep audiovisuele media aandacht gevraagd voor de mogelijkheid tot behoud van het Nederlandse systeem van een klachtenprocedure en de mogelijkheid naar de rechter te stappen. De Commissie heeft hierop geantwoord dat het voorstel hieraan niet in de weg staat; elke lidstaat kan zijn eigen handhavingssystematiek toepassen.

Onnodige regeldruk vanuit de Europese Unie is onwenselijk en beperkt de vrijheid van individuen en bedrijven. In overweging 28 van de huidige richtlijn zijn elektronische versies van kranten expliciet buiten het toepassingsgebied van de richtlijn gehouden. Overweging 3 van de herziening plaatst delen van onlinekranten, «videos of short duration», expliciet binnen het toepassingsbereik van de richtlijn. Bij toepassing van deze overweging vindt er een verschuiving van zelfregulering naar overheidsregulering plaats bij nieuwsmedia zonder oorsprong in de omroepwereld. Dit kan de vrijheid en onafhankelijkheid van de journalistiek ten nadele komen. De leden van de D66-fractie vragen om het standpunt van het kabinet over het hierboven beschrevene.

Overweging 3 van het voorstel is tot stand gekomen naar aanleiding van een arrest van het Europese Hof van Justitie. De Europese rechter heeft geoordeeld dat onder de definitie van «programma» in de audiovisuele mediadiensten richtlijn moet worden omvat «de beschikbaarstelling van videofilms van korte duur met korte fragmenten van lokale nieuwsbulletins, sport of amusement op een subdomein van de website van een krant».

De uitspraak van het Hof is een rechtsreeks gevolg van de convergentie van media op het internet. Uiteraard zal het kabinet er voor waken dat de vrijheid en onafhankelijkheid van de journalistiek niet in het gedrang komen.

De leden hebben vragen over het quotum van 20% voor Europese werken in de catalogi van VOD-diensten. Zij vragen welk standpunt het kabinet hierover inneemt. Daarnaast stellen de leden dat het kabinet spreekt over het stimuleren van marketing en distributie van niet-nationale werken op elkaars grondgebied, in plaats van het stellen van een minimumpercentage van 20%. Zij vragen wanneer het kabinet hierover meer duidelijkheid zal geven.

Het kabinet is van mening dat quota geen of slechts een beperkt positief effect hebben op de productie, distributie, beschikbaarheid en de aantrekkingskracht voor de markt van Europese werken. Ook uit het impact assessment van de Commissie blijkt niet dat quota een positief effect hebben op de verspreiding van Europese werken. Het kabinet heeft zich in de raads werkgroep audiovisuele media uitgesproken tegen het invoeren van het quotum en is dan ook geen voorstander van het verhogen van het voorgestelde quotum. Een quotum kan inderdaad leiden tot plichtmatige opvulling van een catalogus; daarom legt de Commissie tevens een verplichting op aan VOD-diensten om Europese werken onder de aandacht van consumenten te brengen (prominence). Het kabinet ziet meer in het stimuleren van marketing en distributie van niet-nationale werken op elkaars grondgebied. Het kabinet werkt hieraan door het sluiten van coproductieverdragen, bijvoorbeeld onlangs met

Duitsland en Wallonië. Het Nederlandse Filmfonds speelt een belangrijke rol in de marketing en distributie van Nederlandse films binnen en buiten Europa.

De leden van de fractie hebben vragen over de flexibilisering van reclame-uitingen voor aanbieders van lineaire audiovisuele diensten. Zij vragen waarom de beperking van 12 minuten reclame per uur wordt losgelaten. Ook vragen zij wat het standpunt van het kabinet is wat betreft het voorstel om tussen 07.00 en 11.00 uur maximaal 20% reclametijd toe te staan die vrij over dit blok verdeeld wordt. Zij merken op dat in amendement 77 op het voorstel een maximum van 20% reclametijd wordt toegestaan tussen 20.00 en 23.00 uur. In navolging hierop vragen de leden wanneer er duidelijkheid komt van het kabinet over de noodzaak van een maximum voor overdag. Zij vragen welke lidstaten het eens zijn met het schrappen van een maximum voor overdag, en welke lidstaten het hiermee oneens zijn. Zij willen weten hoe het krachtenveld er uit ziet, en of er alternatieven zijn voor een maximum aan reclametijd overdag.

De Commissie merkt in zijn voorstel op dat de stijging van het aantal nieuwe diensten tot meer keuze voor de consument heeft geleid. Bestedingen van adverteerders nemen weliswaar toe, maar verschuiven van lineaire media naar online media. Met de voorgestelde versoepeling wil de Commissie omroepen meer flexibiliteit geven, zodat de vraag van adverteerders en de kijkersstroom worden gemaximaliseerd. Het kabinet is voorstander van de versoepeling van de reclameregels. Het kabinet twijfelt aan de noodzaak van een maximum over een bepaald tijdpad, maar uit navraag blijkt dit een belangrijk punt voor vele lidstaten. Aangezien veel lidstaten, waaronder Nederland, in de raads werkgroep nog een studievoorbehoud hebben gemaakt, kan ik op dit moment nog niet de lidstaten benoemen die voor of tegen het behoud van een maximum zijn. Het krachtenveld is hier in elk geval ongunstig voor het loslaten van een bepaald maximum.

De leden van de fractie merken op dat in het licht van de bescherming van minderjarigen er gesteld wordt dat duidelijke randvoorwaarden voor commerciële communicatie noodzakelijk zijn. De nieuwe voorgestelde definitie van kinderprogramma's, namelijk: programma's waar significant veel kinderen naar kijken, wordt in amendement 12 op het voorstel veranderd naar de definitie: kinderprogramma's en programma's aan kinderen gericht.¹² Hierdoor wordt het toepassingsbereik van de overweging in grote mate beperkt. Zij vragen hoe het kabinet hier over denkt.

In het voorstel van de Commissie wordt het toepassingsbereik verruimd naar programma's waar significant veel kinderen naar kijken in het licht van een strengere bescherming van minderjarigen. Veel lidstaten hebben vragen over de uitwerking van dit voorstel tot wijziging van de definitie van kinderprogramma's. Het lijkt lastig om van te voren vast te stellen of er sprake is van een programma waarnaar een significant aantal kinderen kijkt. En wat is een significant aantal kinderen? De Commissie stelt voor om hier na vaststelling van de wijzigingsrichtlijn nadere invulling aan te geven. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, geven een voorkeur aan een duidelijk van te voren afgestemde definitie, om moeilijkheden bij toezicht en onduidelijkheid bij de sector te voorkomen.

Verder zouden de leden graag een kabinetsreactie ontvangen over de problemen die Duitsland en Oostenrijk lijken te hebben met de rol van ERGA.

¹² Draft report (COM(2016)0287 – C8-0193/2016 – 2016/0151(COD))

Zowel in de raadswerkgroepen als in het contactcomité hebben beide lidstaten zich uitgesproken tegen de voorstellen met betrekking tot de adviserende rol van ERGA. Beide lidstaten zijn bevreesd dat ERGA het werk van het contactcomité zal overnemen en in plaats van de lidstaten besluiten zou kunnen nemen. De Commissie benadrukt telkens dat ERGA slechts een adviserende rol krijgt en niet de (wetgevende) taak van de lidstaten overneemt. Wellicht is er een oplossing te vinden door in het voorstel op te nemen dat ERGA geen bindende besluiten kan nemen en geen beleidsbevoegdheid heeft.

Voorts vragen zij een reactie op de selectie van co-rapporteurs voor de behandeling van dit dossier. Zij vragen het kabinet om aan te geven wat zij vindt van de ophef over de selectie van de rapporteurs.

Ik heb kennisgenomen van de ophef die is ontstaan over de selectie van co-rapporteurs voor dit dossier door het Europees parlement. Dit is echt een zaak van het Europees parlement zelf, de rapporteurs zijn geselecteerd en hebben zelf verklaard dat ze onafhankelijk hun parlementaire werk kunnen doen.

Het kabinet stelt dat het economische voordeel gesteld door de Commissie ten bedrage van 122 miljoen voor één enkele televisieomroep als gevolg van flexibilisering van de maximum reclametijd zeer optimistisch lijkt. Deze leden van de D66-fractie zouden tot slot graag weten wat dan wel een realistisch bedrag zal zijn.

Zoals ik reeds heb geschreven in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie heeft het kabinet twijfels bij de inschatting van de Commissie op dit punt. Een realistischere inschatting is echter moeilijk te maken aangezien er veel onbekende factoren zijn. Ten eerste zullen de reclameminuten van tijdstip veranderen maar er is nog steeds sprake van een maximum van 20 procent reclame en ten tweede zal de verruiming van het aantal minuten rondom «primetime» een prijs verlagend effect kunnen hebben op de prijs van de reclameminuten, ten derde is het de vraag hoeveel reclameminuten per uur acceptabel zijn voor de kijker.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen waarom een limiet aan de reclametijd voorwerp van aandacht zou moeten zijn in Europese regelgeving. Deze leden vragen of het subsidiariteitsoordeel op dit punt volgens het kabinet positief dient te luiden, en zo ja, waarom.*

Het kabinet heeft inderdaad dezelfde vraag gesteld; waarom zou er een maximum moeten worden vastgesteld? Maar de subsidiariteitsvraag is in het verleden al beantwoord. Er is in de huidige richtlijn reeds sprake van een maximum (alleen dan per uur) en dat wordt nu verruimd naar een heel tijdvak.

Daarnaast vragen de leden welke invulling het kabinet op het oog heeft bij het criterium dat programma's door een significant aantal kinderen moeten worden bekeken. Deze leden vragen of het kabinet in ieder geval van mening is dat kinderprogramma's van productplaatsing uitgesloten moeten blijven. Welke aanvullende inzet kiest zij om te voorkomen dat ook buiten de kinderprogramma's productplaatsing zoveel mogelijk gewoerd wordt wanneer duidelijk is dat veel kinderen kijken, zo vragen deze leden.

Het voorstel houdt het verbod op productplaatsing in kinderprogramma's in stand. Zoals in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie reeds benoemd, hebben veel lidstaten, waaronder Nederland, vragen met betrekking tot de wijziging van de definitie van kinderprogramma's. Er moet helderheid komen over het soort programma's waarop de regel-

geving van toepassing is. Het kabinet is met de Commissie en met de leden van de SGP-fractie van mening dat kinderprogramma's van productplaatsing uitgesloten moeten blijven. De definitie van het begrip kinderprogramma's moet er echter niet toe leiden dat praktisch alle programma's hieronder kunnen vallen.