

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
2 april 2019	Uitvoeringstoets implementatie herzieningsrichtlijn		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	719937/721403		

1. Op 8 maart 2019 ontvingen wij het voorstel van Wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten (hierna: het wetsvoorstel). U verzocht ons het wetsvoorstel te beoordelen op uitvoerings- en handhavingsaspecten.
2. Met deze brief informeren wij u over onze bevindingen. Wij beginnen met een aantal algemene opmerkingen. Vervolgens zullen wij per artikel onze opmerkingen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel aangeven. Daarbij zullen we zoveel mogelijk de volgorde van de bepalingen van het wetsvoorstel aanhouden.

Algemene opmerkingen

3. Het Commissariaat is positief over de toegenomen bescherming die voortvloeit uit de herziene Richtlijn audiovisuele mediadiensten (hierna: herzieningsrichtlijn). Zo worden mediagebruikers beter beschermd tegen commerciële beïnvloeding en minderjarigen beter beschermd tegen voor hen schadelijk media-aanbod. Ook worden videoplatformdiensten gereguleerd en is verduidelijkt dat kanalen op videoplatformdiensten commerciële mediadiensten op aanvraag kunnen zijn.
4. Wel brengt de implementatie een behoorlijke toename met zich van de werklast van het Commissariaat. Niet alleen zal het toezichtveld vele malen groter worden. Ook bevat de Mediawet na de implementatie van de herzieningsrichtlijn een aantal nieuwe open normen. Het Commissariaat is in beginsel voorstander van het gebruik van open normen omdat in de toezichtpraktijk veelal maatwerk nodig zal zijn. Maar dit vergt dat het Commissariaat op een aantal gebieden nieuw toezicht- en handhavingsbeleid ontwikkelt. En daarover zal in de toekomst ook jurisprudentie moeten worden gevormd.
5. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt op pagina 17 ingegaan op de nieuwe taken als gevolg van de implementatie van de herzieningsrichtlijn. Het Commissariaat heeft zelf daarnaast ook een aantal andere nieuwe taken geïdentificeerd. Een overzicht daarvan gaat als bijlage bij deze brief. Een kwantificering van deze nieuwe taken volgt op een later moment.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2.95, tweede lid, onder c en 3.8, eerste lid

6. De regels voor reclamemaxima worden versoepeld. Er geldt – kort gezegd – niet langer een maximum van 12 minuten reclame per uur, maar een maximum van 20 procent reclame van de tijdvakken tussen 06.00 uur en 18.00 uur en tussen 18.00 uur en 24.00 uur. De regeling zoals voorgesteld is op zichzelf uitvoerbaar. Wel zal het toezicht op deze norm in de praktijk een stuk bewerklijker zijn.

Artikel 2.115, derde lid en artikel 3.29c, tweede lid

7. Op grond van het voorgestelde artikel 2.115, derde lid, en artikel 3.29c, tweede lid, worden de Europese producties in het on demand aanbod van respectievelijk publieke media-instellingen en commerciële mediadiensten in de catalogi onder de aandacht gebracht.
8. In artikel 13, eerste lid, van de herzieningsrichtlijn staat dat Europese producties onder de aandacht moeten worden gebracht, zonder de wijze waarop dit gebeurt te beperken tot de catalogus. In overweging 35 van de herzieningsrichtlijn staat:

“Aandacht kan worden verzekerd op verschillende manieren, zoals een vanaf de startpagina van de dienst toegankelijke aan Europese producties gewijde sectie, de mogelijkheid in de als onderdeel van die dienst beschikbare zoekfunctie naar Europese producties te zoeken, het gebruik van Europese producties in de campagnes van die dienst of een minimumpercentage Europese producties die in de catalogus van die dienst worden aanbevolen, bijvoorbeeld door gebruik van banners of vergelijkbare instrumenten.”

9. Dit betekent dat de Nederlandse wetgever strenger lijkt dan op grond van de herzieningsrichtlijn noodzakelijk is. Dit roept vragen op, bijvoorbeeld wat dit voor het gelijk speelveld binnen Europa betekent voor commerciële mediadiensten die zich niet alleen op de Nederlandse markt richten.

Artikel 2.115, derde, vierde en vijfde lid

10. In het voorgestelde artikel 2.115 wordt bepaald dat het media-aanbod op aanvraag van een publieke mediadienst voor ten minste dertig procent uit Europese producties moet bestaan. Daarnaast bevat deze bepaling in de leden drie tot en met vijf respectievelijk regels voor de wijze waarop de Europese producties onder de aandacht moeten worden gebracht, een uitzonderingsbepaling voor mediadiensten op aanvraag van publieke media-instellingen met een lage omzet of een klein publiek en een ontheffingsmogelijkheid van de verplichte dertig procent aan Europese producties. In de leden drie tot en met vijf wordt enkel gesproken van ‘publieke media-instellingen’. Voor de landelijke publieke omroep geldt echter dat deze bepalingen ook van toepassing (kunnen) zijn op de Stichting Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO). Voor de uitvoerbaarheid van deze bepalingen verzoeken wij u daarom om ‘publieke media-instelling’ te vervangen door ‘publieke media-instelling of de NPO’.

Artikel 2.142b, tweede lid en artikel 3.27, tweede lid

11. Op grond van de herzieningsrichtlijn moeten de lidstaten er actief naar streven om media-aanbod toegankelijk te maken voor personen met een handicap, in het bijzonder een visuele of auditieve beperking. Om de vooruitgang te meten moeten de lidstaten aanbieders van mediadiensten verplichten regelmatig verslag uit te brengen aan de nationale regulerende instantie.
12. Deze rapportageverplichting is in het wetsvoorstel opgenomen in artikel 2.142b, eerste lid, voor de publieke mediadienst en in artikel 3.27, eerste lid, voor commerciële media-instellingen. Op grond van de voorgestelde artikelen 2.142b, tweede lid en 3.27, tweede lid brengt het Commissariaat hierover periodiek verslag uit aan de Europese Commissie.

13. Op grond van artikel 2.58, onder d, van de thans geldende Mediawet is de NPO al gehouden om jaarlijks voor 1 mei aan het Commissariaat en de Minister te rapporteren over naleving van de ondertitelingsverplichting die momenteel geldt krachtens de Mediawet. Voor de overzichtelijkheid is het aan te bevelen om de nieuwe rapportageverplichting niet in een aparte bepaling maar in artikel 2.58 van de Mediawet op te nemen.
14. De NPO heeft op grond van artikel 2.58, onder d, van de huidige Mediawet een vergelijkbare rapportageverplichting voor Europese producties, waarover de Minister vervolgens periodiek verslag uit brengt aan de Europese Commissie. Een consistente uitvoeringspraktijk is er daarom bij gebaat dat niet het Commissariaat maar de Minister periodiek verslag uit brengt aan de Europese Commissie.

Artikelen 3.5a en 3.29b

15. In artikel 1.2 van de Mediawet wordt bepaald wanneer een media-instelling onder de Nederlandse bevoegdheid valt. In verband hiermee moeten lidstaten op grond van het nieuwe artikel 2 van de herzieningsrichtlijn ervoor zorgen dat aanbieders van mediadiensten de bevoegde nationale regulerende instanties of organen informeren over wijzigingen die van invloed kunnen zijn op het bepalen van de bevoegdheid. Deze verplichting wordt in het wetsvoorstel opgenomen in de artikelen 3.5a voor commerciële media-instellingen en in artikel 3.29b voor commerciële mediadiensten op aanvraag. Ten behoeve van de handhaafbaarheid van de Mediawet verzoeken wij u om in deze bepalingen een termijn op te nemen. Daartoe zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat de bedoelde wijzigingen onverwijld moeten worden gemeld.

Artikel 3.19a, eerste lid

16. De herzieningsrichtlijn bepaalt dat productplaatsing voortaan, behoudens een aantal uitzonderingen, in beginsel voor commerciële mediadiensten is toegestaan. Artikel 3.19a, eerste lid van het wetsvoorstel geeft de uitzonderingen weer, waar onder kinderprogramma's. Daarbij wordt echter niet aangegeven wanneer sprake is van een kinderprogramma.
17. De Mediawet bevat meerdere bepalingen over kinderprogramma's. In die bepalingen wordt gesproken over 'programma's die in het bijzonder bestemd zijn voor kinderen jonger dan twaalf jaar'. In het kader van de uitvoerbaarheid en met het oog op consistentie zouden wij het wenselijk vinden om in artikel 3.19a aan te sluiten bij deze formulering.

Artikel 3.19c

18. Artikel 3.19b van de Mediawet bevat voor commerciële media-instellingen de verplichting om het publiek te informeren over productplaatsing in het programma-aanbod. Het voorgenomen artikel 3.19c maakt een uitzondering mogelijk voor programma-aanbod dat uit het buitenland is aangekocht en daar als programma naar het publiek is verspreid. Voorwaarde is dat het aanbod niet is geproduceerd of besteld door of in opdracht van de commerciële instelling dan wel door of in opdracht van een aan haar verbonden onderneming.
19. Op grond van de herzieningsrichtlijn mogen lidstaten bij wijze van uitzondering afzien van de verplichting om het publiek te informeren, behalve voor programma's die door een aanbieder van mediadiensten of door een aan die aanbieder van mediadiensten verbonden onderneming geproduceerd of besteld zijn. Om onduidelijkheden over de interpretatie van het in het wetsvoorstel opgenomen begrip "uit het buitenland aangekocht" te voorkomen, verdient het de voorkeur om zo dicht mogelijk bij de tekst van de herzieningsrichtlijn te blijven.
20. Daarnaast achten wij het wenselijk om met het oog op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid uit te werken wanneer sprake is van een 'verbonden onderneming'. Dit kan bijvoorbeeld in de memorie van toelichting.

Artikel 3a.1

21. Het voorgestelde artikel 3a.1 bevat een aantal definitiebepalingen die specifiek gelden voor het geheel nieuwe hoofdstuk 3a 'Videoplatformdiensten'.
22. De term 'door gebruiker gegenereerde video' wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd als: 'een reeks bewegende beelden, al dan niet met geluid, die ongeacht de duur ervan een afzonderlijk, door een gebruiker gecreëerd en door die gebruiker of een andere gebruiker naar een videoplatform geüpload element vormt'.
23. Omdat het begrip 'naar een videoplatform geüpload element' voor verwarring kan zorgen, verzoeken wij u om ten behoeve van de uitvoerbaarheid voor deze definitie zoveel mogelijk aan te sluiten bij de definitie in de herzieningsrichtlijn. Deze luidt als volgt: '*een reeks bewegende beelden, al dan niet met geluid, die ongeacht de duur ervan een afzonderlijk element vormt, die door een gebruiker is gecreëerd en door die gebruiker of een andere gebruiker naar een videoplatform is geüpload*'.
24. Voor de uniformiteit verzoeken wij u daarnaast om in de definitie van het begrip 'gedragscode' de term 'videoplatform' ter vangen door 'videoplatformdienst'.
25. Tenslotte is in artikel 3.1a het begrip 'videoplatformdienst' gedefinieerd. Voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verzoeken wij u om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de definitie in de herzieningsrichtlijn door onder a toe te voegen dat de dienst 'is bedoeld ter informatie, vermaak of educatie'.

Artikel 3a.3

26. In de herzieningsrichtlijn wordt het gebruik van zelf- en coregulering aangemoedigd. In het wetsvoorstel wordt voor videoplatformdiensten gebruik gemaakt van co-regulering. De aanbieder van een videoplatform dient een gedragscode te hebben die naar gelang het geval de maatregelen als bedoeld in artikel 28ter, eerste en derde lid, van de herzieningsrichtlijn voorschrijft.

Achternvangregeling

27. Blijkens de herzieningsrichtlijn wordt de aanwezigheid van een achternvangregeling op wetgevingsgebied beschouwd als een belangrijke succesfactor bij het bevorderen van de naleving van gedragscodes op basis van zelf- of coregulering. Weliswaar dient het Commissariaat de gedragscode op grond van het voorgestelde artikel 3a.3, vierde lid, te beoordelen maar we missen in het wetsvoorstel echter een regeling voor het geval de gedragscode niet wordt nageleefd, bijvoorbeeld omdat de aanbieder van het videoplatform de regels over handhaving daarvan niet in de praktijk brengt. Het Commissariaat denkt graag mee over de vormgeving van een uitvoerbare en handhaafbare achternvangregeling.

Draagvlak

28. Op grond van artikel 3a.3, derde lid, zorgt de aanbieder van een videoplatform ervoor dat de gedragscode voldoende draagvlak heeft onder belanghebbenden. Het Commissariaat houdt hier toezicht op. Daarbij dringt zich de vraag op of het verzorgen van voldoende draagvlak op grond van de voorgestelde bepaling wel kan worden afgedwongen. Gelet daarop plaatsen wij vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze bepaling. Een werkbare oplossing zou zijn dat de wetgever, als de aanbieder van het videoplatform er niet in slaagt voor voldoende draagvlak te zorgen, zelf een achternvangregeling op stelt. Daarnaast merken wij op dat in de herzieningsrichtlijn wordt gesproken van "de *belangrijkste* belanghebbenden". Toevoeging van deze woorden zou de handhaafbaarheid vergroten.

Inhoud gedragscode

29. Op grond van artikel 28 ter, derde lid, van de herzieningsrichtlijn omvatten passende maatregelen die worden genomen door videoplatformdiensten, naar gelang het geval, de in die bepaling onder a tot en met j genoemde punten. Het Commissariaat leidt daaruit af dat deze maatregelen, afhankelijk van het geval, in ieder geval in de gedragscode *moeten* worden opgenomen. In de memorie van toelichting staat op pagina 22: “*Naargelang het geval (gelet op de omvang van de videoplatformdienst en de aard van de verleende dienst) kunnen het maatregelen betreffen die moeten worden uitgewerkt in de voorwaarden van de videoplatformdienst, maar ook maatregelen die het aanbieden van aanbod op het videoplatform betreffen*”. Om verwarring te voorkomen en ten behoeve van de uitvoerbaarheid, verzoeken wij u om het woord ‘kunnen’ te schrappen en duidelijk aan te geven dat de in de herzieningsrichtlijn genoemde maatregelen in ieder geval moeten worden getroffen. Daarmee wordt duidelijk is dat geen sprake is van keuzevrijheid.

Mechanismen

30. Op grond van artikel 28 ter, vijfde lid, van de herzieningsrichtlijn dienen de lidstaten de nodige mechanismen vast te stellen om de geschiktheid van de door de aanbieders van videoplatforms getroffen maatregelen, die zijn bedoeld in het derde lid, te beoordelen. De lidstaten belasten op grond van de bepaling de nationale regulerende instanties of organen met de beoordeling van die maatregelen. In lijn met deze bepaling is het Commissariaat op grond van artikel 3a.3, vierde lid, belast met de beoordeling van de gedragscodes en de geschiktheid van de door de aanbieder van een videoplatform getroffen maatregelen. Wij missen in het wetsvoorstel echter nog aandacht voor de mechanismen om de geschiktheid van deze maatregelen te beoordelen.
31. Voor de uitvoerbaarheid verzoeken wij u daarnaast om 3a.3, vierde lid, waar het de beoordeling van de geschiktheid van een gedragscode betreft, uit te werken. Dit kan bijvoorbeeld door een verwijzing naar de eerste twee alinea's van artikel 28 ter, derde lid, van de herzieningsrichtlijn op te nemen.

Geschillenregeling

32. Op grond van artikel 28 ter, zevende lid, van de herzieningsrichtlijn, waarborgen de lidstaten dat mechanismen beschikbaar zijn voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen gebruikers en aanbieders van videoplatforms wat betreft de toepassing van de leden 1 en 3. Met deze mechanismen is het mogelijk geschillen op onpartijdige wijze te beslechten en zij ontnemen de gebruiker niet het recht op juridische bescherming overeenkomstig het nationaal recht.
33. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor dit mechanisme bij de aanbieder van het videoplatform ligt. Teneinde misverstanden te voorkomen en gelet op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ware het beter om deze verplichting ook in het wetsvoorstel zelf op te nemen.

Toezicht op naleving van de gedragscode

34. Onder andere op pagina 11 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat het Commissariaat is belast met het toezicht op de naleving van de gedragscodes. Dat is echter niet correct en dit is ook niet verenigbaar met de tekst van het voorgestelde artikel 3.a3 en met het karakter van co-regulering. Co-regulering gaat immers uit van – in ieder geval primair – toezicht door de sector zelf. Bovendien zou een dergelijke regeling in de praktijk niet handhaafbaar zijn.

3a.5

35. In 2014 heeft de wetgever het Commissariaat op grond van artikel 7.12 de mogelijkheid gegeven om ter handhaving van bepaalde overtredingen van de Mediawet een dwangsom op te leggen. In verband met de grondwettelijke waarborg van de uitingsvrijheid, heeft het Commissariaat deze bevoegdheid alleen gekregen voor overtredingen die niet samenhangen met de inhoud van het media-aanbod. In die gevallen kan het Commissariaat alleen achteraf handhavend optreden.

36. Artikel 3a.5 heeft betrekking op de herkenbaarheid van commerciële communicatie. Omdat dit de inhoud van het media-aanbod betreft, verzoeken wij u om deze bepaling op te nemen bij de in artikel 7.12, derde lid, geformuleerde uitzonderingen.

Artikel 4.1

37. Op grond van het huidige artikel 4.1, eerste lid, mag het televisieprogramma-aanbod van de publieke mediadiensten en van commerciële mediadiensten in het geheel geen aanbod bevatten dat de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkelingen van personen jonger dan zestien jaar *ernstige schade* zou kunnen toebrengen. Het Commissariaat houdt toezicht op de uitvoering van deze bepaling. Voor de beoordeling van de vraag wanneer sprake is van aanbod dat ernstige schade zou kunnen toebrengen, heeft het Commissariaat de Commissie ernstige schade ingesteld. Anders dan publieke media-instellingen, mogen commerciële media-instellingen in hun mediadiensten op aanvraag op grond van het huidige artikel 4.6, tweede lid, wel mogelijk ernstig schadelijke content aanbieden, mits deze uitsluitend zodanig beschikbaar wordt gesteld dat jongeren onder de zestien jaar dat aanbod normaliter niet te zien of te horen krijgen. Ook op de uitvoering van deze bepaling houdt het Commissariaat toezicht.
38. Daarnaast mag het televisieprogramma-aanbod van de publieke mediadiensten en van commerciële mediadiensten op grond van het huidige artikel 4.1, tweede lid, alleen aanbod bevatten dat de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkelingen van personen jonger dan zestien jaar *schade* kan toebrengen, als de instelling die verantwoordelijk is voor de inhoud van het aanbod is aangesloten bij het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (hierna: Nicam).
39. In het voorgestelde artikel 4.1 komt het onderscheid tussen schade en ernstige schade te vervallen. Er wordt voortaan gesproken van audiovisueel media-aanbod dat *schade* kan toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van jongeren onder de 16 jaar, waarbij op grond van een graduele benadering geldt dat voor de meest schadelijke content de strengste maatregelen moeten worden getroffen.
40. Op grond van het voorgestelde artikel 4.1, eerste lid, moet de instelling die verantwoordelijk is voor de inhoud van het media-aanbod dat schade kan toebrengen, maatregelen nemen die evenredig zijn aan de mogelijke schade die de inhoud kan berokkenen. Op grond van artikel 4.1, tweede lid, wordt het audiovisueel media-aanbod zodanig beschikbaar gesteld dat personen jonger dan zestien jaar dit normaliter niet te horen en te zien krijgen en wordt de meest schadelijke inhoud ontoegankelijk gemaakt voor personen jonger dan 16 jaar. De redactie van de eerste twee leden is niet helemaal duidelijk en roept daarmee een aantal vragen op:
- a. Allereerst rijst bij ons de vraag wat in het tweede lid wordt bedoeld met "ontoegankelijk gemaakt". Wij vragen ons af of het ontoegankelijk maken van media-aanbod wel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Op grond van de herzieningsrichtlijn moet de meest schadelijke inhoud, die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kan aantasten maar niet noodzakelijkerwijs strafbaar is, onderworpen zijn aan de strengste maatregelen zoals versleuteling en doeltreffend ouderlijk toezicht, waarbij de mogelijkheid voor de lidstaten tot het vaststellen van strengere maatregelen onverlet wordt gelaten.
 - b. Op grond van artikel 7.11 van de Mediawet is het Commissariaat belast met het toezicht op artikel 4.1 van de Mediawet. Begrijpen wij goed dat het Commissariaat in de toekomst belast zal zijn met het toezicht op de naleving van artikel 4.1, eerste en tweede lid? En hoe verhoudt zich dat tot de rol van Nicam zoals omschreven in artikel 4.1, derde lid? Wie bepaalt bijvoorbeeld wanneer maatregelen als evenredig in de zin van artikel 4.1, eerste lid, kunnen worden aangemerkt?
 - c. In het tweede lid worden als voorbeelden van de meest schadelijke inhoud pornografie of nodeloos geweld worden genoemd. In Nederland wordt pornografie momenteel in beginsel niet als meest ernstig schadelijke inhoud aangemerkt. En ook

nodeloos geweld wordt niet per definitie onder deze categorie gerangschikt. Dit roept bij ons de vraag op of het daadwerkelijk de bedoeling is om alle pornografie en nodeloos geweld als het meest schadelijke media-aanbod aan te merken.

- d. En begrijpen wij goed dat, anders dan nu het geval, de beoordeling van wat moet worden aangemerkt als de meest schadelijke content bij Nicam wordt belegd?

41. Op grond van het voorgestelde artikel 4.1, vijfde lid, lid 5, is artikel 4.1, derde lid (aansluiting bij Nicam) niet van toepassing als het audiovisuele media-aanbod wordt aangeboden in een andere lidstaat van de Europese Unie en de aanbieder van het betreffende media-aanbod aantoont dat de bescherming van personen jonger dan zestien tegen de betreffende audiovisuele media-aanbod ten minste overeenkomstig is aan het beschermingsniveau als bedoeld in het al bestaande artikel 4.2. ten genoegen van wie en welke criteria? Daarbij rijst de vraag ten genoegen van wie de betrokken aanbieder dit moet aantonen en aan de hand van welke criteria dit dient te worden beoordeeld.

Artikel 6.25a

42. De voorgestelde titel 6.3a gaat over het ongewijzigd verspreiden van aanbodkanalen, programmakanalen of mediadiensten op aanvraag. Het opschrift van deze titel luidt: "Ongewijzigd verspreiden van programmakanalen of mediadiensten op aanvraag".
43. Artikel 6.25a, eerste lid, schrijft voor dat media-aanbod van een publieke of commerciële media-instelling in beginsel ongewijzigd dient te worden verspreid. In artikel 6.25a, derde lid, wordt geregeld in welke gevallen audiovisueel media-aanbod een overlay kan krijgen. Dat doet bij ons de vraag rijzen of een overlay ook een wijziging is en hoe het eerste en het derde lid zich in dat geval tot elkaar verhouden.
44. Vervolgens dient aan artikel 6.25a, tweede lid, na programmakanaal nog de zinsnede "en mediadiensten op aanvraag" te worden toegevoegd.

Toegankelijkheid

45. Toegankelijkheid van het media-aanbod is één van de kernwaarden van het mediabeleid en van het Commissariaat. Op grond van artikel 7, eerste lid, van de herzieningsrichtlijn, dragen lidstaten er onverwijld zorg voor dat de diensten die door onder hun bevoegdheid vallen aanbieders van mediadiensten worden aangeboden, door middel van evenredige maatregelen voortdurend en in toenemende mate toegankelijker worden gemaakt voor personen met een handicap. In overweging 22 en 23 van de herzieningsrichtlijn wordt dit als volgt toegelicht:

"Het waarborgen van de toegankelijkheid van audiovisuele inhoud behoort tot de essentiële vereisten in het kader van de uit hoofde van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap aangelegene verplichtingen. In het kader van Richtlijn 2010/13/EU dient het begrip "personen met een handicap" te worden uitgelegd in het licht van de aard van de onder deze richtlijn vallende diensten, te weten audiovisuele mediadiensten. Het recht van personen met een beperking en van ouderen om te participeren en te integreren in het maatschappelijke en culturele leven van de Unie houdt verband met het aanbieden van toegankelijke audiovisuele mediadiensten. De lidstaten dienen dan ook onverwijld te verzekeren dat aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen, er actief naar streven om inhoud toegankelijk te maken voor personen met een handicap, in het bijzonder een visuele of auditieve beperking."

"De middelen om in het kader van Richtlijn 2010/13/EU de toegankelijkheid van audiovisuele mediadiensten te verwezenlijken, dienen minstens gebarentaal, ondertiteling voor doven en slechthorenden, gesproken ondertiteling en audiodescriptie te omvatten".

46. Op grond van het huidige artikel 2.123 moet het media-aanbod zijn voorzien van ondertiteling ten behoeve van personen met een auditieve beperking. Deze verplichting is

verder uitgewerkt in de artikelen 15 en 17 van het Mediabesluit. Blijkens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt deze uitwerking als evenredig gekwalificeerd. Wij kunnen ons voorstellen dat de beperking tot ondertiteling voor mensen met een auditieve handicap kan worden opgevat als een te beperkte uitleg van artikel 7, eerste lid, van de herzieningsrichtlijn en onvoldoende recht doet aan de belangen van mensen met een andere, waaronder in ieder geval een visuele, handicap.

Conclusie

47. Wij zijn van oordeel dat het wetsvoorstel, met inachtneming van de door ons gesignaleerde aandachtspunten, uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

Jan Buné CBM
commissaris

Bijlage: regeldrukparagraaf

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Hoge Naarderweg 78 1217 AH Hilversum
Postbus 1426 1200 BK Hilversum cvdm@cvdm.nl www.cvdm.nl
T 035 773 77 00 F 035 773 77 99

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
13 mei 2019	addendum op uitvoeringstoets implementatie herzieningsrichtlijn d.d. 2 april 2019		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	719937/723231		

1. Dit is een addendum op de toets die u op 2 april 2019 ontving in reactie op uw verzoek om het voorstel van Wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten te beoordelen op uitvoerings- en handhavingsaspecten.
2. In onze brief van 2 april gingen wij onder meer in op artikel 4.1 van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de bescherming van minderjarigen tegen voor hen potentieel schadelijk audiovisueel media-aanbod. De betreffende passage (onder randnummer 41) luidt als volgt:

"Op grond van het voorgestelde artikel 4.1, vijfde lid, is artikel 4.1, derde lid (aansluiting bij NICAM) niet van toepassing als het audiovisuele media-aanbod wordt aangeboden in een andere lidstaat van de Europese Unie en de aanbieder van het betreffende media-aanbod aantoont dat de bescherming van personen jonger dan zestien tegen het betreffende audiovisuele media-aanbod ten minste overeenkomstig is aan het beschermingsniveau als bedoeld in het al bestaande artikel 4.2. Daarbij rijst de vraag ten genoeg van wie de betrokken aanbieder dit moet aantonen en aan de hand van welke criteria dit dient te worden beoordeeld."

3. Op 18 april 2019 vernamen wij van bij de implementatie betrokken ambtenaren van uw beleidsdirectie een gedeeltelijk antwoord op bovengenoemde vraag, namelijk dat de betrokken aanbieder dit ten genoeg van het CvdM zal moeten aantonen. In reactie hierop en desgevraagd delen wij u mee dat wij vraagtekens hebben bij de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van deze bepaling. Wij lichten dit hieronder toe.
4. Zoals u weet, zijn in Nederland grote audiovisuele mediadiensten gevestigd die hun aanbod niet alleen in Nederland verspreiden, maar juist ook en vooral in andere lidstaten van de Europese Unie. Deze lidstaten kennen allemaal hun eigen systeem van bescherming van minderjarigen. Sommige lidstaten kennen een systeem van zelf- of coregulering, andere lidstaten kennen dat systeem helemaal niet. En als landen wel een dergelijke reguleringsvorm kennen, dan kan het zijn dat aanbieders niet verplicht zijn om de regels toe te passen. Ook de inhoud van de beschermingsmaatregelen verschilt van land tot land. Het ene land leunt zwaar op technische afschermingsmaatregelen, het andere meer op voorlichting door middel van

symbolen. Sommige landen kennen alleen een leeftijdsclassificatie, andere ook een classificatie van de inhoud van het aanbod.

Kortom, de verschillen zitten dus niet alleen in de indeling in leeftijdsgroepen en symbolen maar zijn divers en meer fundamenteel van aard.

5. Dit maakt een vergelijking van het niveau van bescherming tot een lastige exercitie. En dan gaat het alleen nog maar over het systeem zelf en niet over hoe het in de praktijk functioneert, hetgeen ook zeer relevant is voor het antwoord op de vraag of er een vergelijkbaar beschermingsniveau is.
6. Weliswaar is het aan de aanbieder van de audiovisuele mediadienst om aan te tonen dat er in het betreffende buitenland een met het Nederlandse niveau vergelijkbaar beschermingsniveau is, maar dit zal in de opzet van het wetsvoorstel door het CvdM gecontroleerd moeten worden. Dit is een nog lastiger exercitie omdat het CvdM de hiervoor benodigde specialistische kennis en menskracht niet in huis heeft en deze – gelet op het aantal EU-landen - mogelijk ook niet anders dan tegen hoge kosten, bijvoorbeeld met behulp van een internationaal adviesbureau - kan verwerven. En ook dan zal de toets noodzakelijkerwijs mogelijk slechts marginaal kunnen zijn.
7. Het bovenstaande noopt naar onze mening tot een heroverweging van het bepaalde in art. 4.1, vijfde lid van het wetsvoorstel voor wat betreft de keuzevrijheid van de aanbieder. Wij verzoeken u primair deze heroverweging te maken.
8. Voor het geval de uitkomst daarvan zou zijn dat de keuzevrijheid toch blijft bestaan, verzoeken wij u subsidiair in artikel 4.1, vijfde lid van het wetsvoorstel of in de memorie van toelichting daarop criteria op te nemen waaraan de vergelijking door de aanbieder zou moeten voldoen. Dit zou de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van de bepaling zeer ten goede komen.

Conclusie

Wij zijn van oordeel dat het wetsvoorstel, met inachtneming van de door ons gesignaleerde aandachtspunten, uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

Jan Buné CBM
commissaris