

26 841

Wijziging van de Mediawet en van het Wetboek van Strafrecht, alsmede intrekking van de Wet op de filmvertoningen

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 november 2000

De regering is erkentelijk voor de wijze waarop de verschillende fracties van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben gereageerd op het wetsvoorstel. De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag. De gemaakte opmerkingen en gestelde vragen geven het vertrouwen dat in constructief overleg kan worden gekomen tot aanvaarding van het wetsvoorstel.

Aangezien de regering het bij dit gevoelige onderwerp zeer wenselijk acht dat haar voorstel maatschappelijk en politiek zo breed mogelijk wordt gedragen, wil zij alvorens de onderscheiden vragen te beantwoorden in deze memorie van antwoord in eerste instantie nogmaals ingaan op de overwegingen die tot het voorliggende voorstel hebben geleid, in de hoop hiermee de scepsis bij met name de leden van de CDA-fractie en de gemengde gevoelens van de leden van de fracties van RPF/GPV en SGP althans gedeeltelijk weg te kunnen nemen.

De leden van de CDA-fractie geven te kennen dat tussen hun standpunt en dat van de regering geen verschil bestaat over de vraag of er ten behoeve van de beoogde bescherming wetgeving noodzakelijk is. Zij zijn van oordeel dat zelfregulering door samenwerkende organisaties op verscheidene beleidsterreinen een geschikt en adequaat middel kan zijn ter realisering van gestelde doelen. Zij voegen daaraan toe «dat in verband met het onderhavige wetsvoorstel zelfregulering slechts een adequaat middel kan zijn indien er voldoende argumenten zijn die aannemelijk maken dat die zelfregulering zal leiden tot een effectieve bescherming van jeugdigen en dat met het oog daarop voldoende vertrouwen kan bestaan in de samenwerking tussen de organisaties in de audiovisuele bedrijfstak. Indien er echter argumenten zijn om te twifelen aan de realisering van die effectieve bescherming, dan neemt het vertrouwen in die samenwerking af en bijgevolg in de deugdelijkheid van het middel van zelfregulering».

De regering kan in principe wel instemmen met deze stelling. Anders dan de leden van de CDA-fractie acht zij de in het voorlopig verslag niet verder beargumenteerde scepsis vooraf over die samenwerking echter niet terecht. De notie dat jeugdigen bescherming behoeven tegen schade door mediaproducten wordt inmiddels zeer breed ondersteund en het inzicht dat hier iets aan gedaan moet worden is ook tot de georganiseerde audiovisuele bedrijfstak doorgedrongen. In het kader van de voorbe-

reiding van deze voorstellen is het de regering duidelijk geworden dat de overgrote meerderheid van de audiovisuele bedrijven bereid is tot loyale medewerking aan een optimale productvoorlichting – primair gericht op bescherming van jeugdigen – op basis van zelfregulering. De regering acht dit voldoende basis om een dergelijk systeem een faire kans te geven om zichzelf te bewijzen. Een bijkomend argument is dat de gekozen aanpak goed past in de benadering – een centrale rol voor zelfregulering die in EU-verband (zie met name de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1998 – PbEG L 270/48) ten aanzien van deze problematiek is ontwikkeld. Dat is belangrijk omdat moderne media grensoverschrijdend zijn en dus ook de bijbehorende problematiek van jeugdbescherming zich niet tot ons land beperkt.

Het moge duidelijk zijn dat ook de regering eisen stelt aan de kwaliteit van de jeugdbescherming, die het stelsel moet opleveren. Uit de voorstellen van de regering blijkt duidelijk het belang dat zij hecht aan het welslagen van het stelsel; zij meent door de ondersteunende wetgeving de nodige voorwaarden daartoe te scheppen. Als de driejarige proefperiode van het NICAM ultimo 2002 wordt afgesloten zullen de resultaten bekend zijn van een door het Bureau Intomart uit te voeren onafhankelijk evaluatie-onderzoek. Het valt uiteraard nog niet te voorzien of, en zo ja in hoeverre, een (eventueel gedeeltelijk) falen van het stelsel op dat moment tot maatregelen zal moeten leiden. De regering wenst daarop thans niet vooruit te lopen.

In dit kader wil zij volledigheidshalve nog wel in herinnering roepen dat het stelsel in zijn opzet niet zozeer rechtstreeks jeugdigen beschermt, als wel voorwaarden schept voor een adequate jeugdbescherming, doordat het de ouders en verzorgers in staat stelt zelf de aan hun zorgen toevertrouwde jeugdigen te beschermen. Die verantwoordelijkheid van ouders en verzorgers blijft cruciaal. Ook al fungeert het stelsel optimaal, als van de mogelijkheden die het biedt in onvoldoende mate gebruik gemaakt wordt, kan het doel niet worden bereikt. Dit falen kan dan niet aan het stelsel worden geweten, onafhankelijk van de vraag of dit op basis van zelfregulering werkt dan wel op basis van dwingende wetgeving.

Voorts wil de regering er met nadruk op wijzen dat er vooraf geen garanties voor welslagen kunnen worden gegeven. Het is niet reëel te veronderstellen dat het in de nieuwe opzet aan kinderziekten en onvolkomenheden zal ontbreken. Er zal zeker enige tijd overheen gaan voordat het nieuwe systeem geheel is uitontwikkeld en overal naar genoegen functioneert. Daar staat wel tegenover dat met de introductie van het nieuwe systeem met name ten aanzien van het medium televisie belangrijke vooruitgang wordt geboekt in verhouding tot de bestaande situatie. Immers, de classificatie en daaruit voortvloeiende bepaling van het uitzendtijdstip voor ander materiaal dan door de Nederlandse Filmkeuring gekeurde films, wordt nu via het NICAM aan heldere en effectieve regels gebonden.

De regering heeft de stellige indruk dat ook uit de meer specifieke vragen van de leden van de CDA-fractie over dit wetsvoorstel een diepgeworteld gebrek aan vertrouwen in de audiovisuele bedrijfstak blijkt, dat door haar zo niet wordt gedeeld. Niet alleen omdat ook in die bedrijfstak in het algemeen, wellicht meer dan vroeger, grote waarde wordt gehecht aan de bescherming van jeugdigen en daarom bereidheid is ontstaan zich daarvoor daadwerkelijk in te zetten. Maar ook omdat de leden van CDA-fractie blijkens hun vraagstelling een antithese zien tussen commercieel belang en het belang van jeugdbescherming, waar deze naar de mening van de regering in praktijk in de meeste gevallen zeer wel beide tegelijkertijd kunnen worden nagestreefd.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering in de memorie van toelichting opmerkt dat het wetsvoorstel een goede marktwerking bevordert.

De regering merkt op dat deze passage moet worden gezien in het kader van de gebruikelijke toelichting met betrekking tot bedrijfseffecten in wetsvoorstellen waar dat relevant kan zijn. De voordelen van het voorstel ten aanzien van een goede marktwerking zijn eenduidige voorlichting, meer transparantie en uniforme regels. De regering hecht eraan duidelijk te maken dat zij de bescherming van jeugdigen van meer belang acht dan het economische belang dat een beperkt aantal aanbieders zou kunnen hebben bij een ongelimiteerde verspreiding van hun producten. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering geen aandacht besteedt aan de overweging dat er voor bepaalde individuele bedrijven een commercieel aantrekkelijke kant zit aan het zich niet houden aan afspraken.

In een dergelijk geval is de regering van oordeel dat sancties die kennelijke aantrekkelijkheid zoveel mogelijk moeten zien weg te nemen. Voor bij het stelsel aangesloten bedrijven zijn die sancties in de NICAM-reglementen in voldoende mate voorhanden. Niet bij het systeem aangesloten bedrijven – die dus geen afspraken over jeugdbescherming hebben gemaakt – dienen rekening te houden met eventueel ingrijpen op grond van het aangescherpte artikel 240a Wetboek van Strafrecht. In het algemeen hebben bedrijven echter vooral commercieel belang bij goede productvoorlichting. Die stelt ouders en verzorgers in staat jeugdigen effectief te beschermen tegen schadelijke producten.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering geen aandacht besteedt aan het feit dat de initiatieven van de bedrijfstak bedoeld zijn om de overheid een slag voor te zijn en zodoende het «gevaar» af te wenden van stringente wettelijke voorschriften en beperkingen.

Aangenomen wordt dat de vraagstellers met initiatieven van de bedrijfstak doelen op de oprichting van het NICAM. De regering beoordeelt de actie van het bedrijfsleven om zelf orde op zaken te stellen positiever dan de leden van de CDA-fractie. Zij roept in herinnering dat met name de videobedrijfstak via de Raad van Toezicht Videovorlichting al meer dan tien jaar ervaring heeft met vrijwillige productclassificatie. De oprichting van het NICAM ligt in het verlengde hiervan. De regering hecht grote waarde aan het preventieve, beschermende effect van zulke initiatieven. De bedrijfstak is immers sinds het voorjaar van 1997, toen de beleidsnotitie «Niet voor alle leeftijden: audiovisuele media en de bescherming van jeugdigen» in de Tweede Kamer is besproken, op de hoogte van de voornemens van de regering om te komen tot een stelsel van jeugdbescherming tegen schade door audiovisuele producten als thans voorgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts op welke manier uniformiteit en consistentie kunnen worden bereikt inzake de interpretatie van ernstige schade, opwekken van angst en brutaliserend geweld. Daaraan koppelen zij de vraag waarom de regering geen aandacht besteedt aan de reële mogelijkheid dat de organisaties van de branche die ruimte van interpretaties zullen oprekken.

De regering ziet in de aanwezigheid van het NICAM nu juist het antwoord op deze vragen. De instelling formuleert criteria en bewaakt de inhoudelijke normen, rekening houdend met verschillen tussen diverse media. Doordat het NICAM zelf de classificatieresultaten bewaakt, verzamelt en de toepassing van criteria en normen analyseert, en doordat het tevens als klachtenmeldpunt fungeert, heeft het een goed zicht op de gang van zaken en kan het tijdig ingrijpen door bijvoorbeeld de regels aan te scherpen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er voldoende vertrouwen bestaat dat een televisieorganisatie als RTL de controle van het NICAM zal respecteren, nu een hoofdredacteur van RTL-Nieuws in augustus jl. heeft gezegd een berisping van de Raad voor de Journalistiek naast zich neer te leggen. Dit mede omdat deze leden aangeven dat volgens woordvoerders van de commerciële omroepen de kijkcijfers in overwegende mate

bepalend zijn voor hun beleid en dat derhalve het beschermen van jeugdigen per definitie ondergeschikt is aan die primaire belangen. De regering heeft er vertrouwen in dat ook bij de commerciële omroepen sinds het onderzoek door het Commissariaat voor de Media over de beoordeling van schadelijkheid van programmaonderdelen van 1997 er het een en ander is veranderd. De besturen van deze organisaties hebben zich vrijwillig aangesloten bij het NICAM en er is bereidheid voluit in het systeem te participeren. Dit vertrouwen wordt niet aangetast door een incidentele uitspraak als die welke deze leden in herinnering roepen. Voorts acht de regering zoals reeds eerder aangegeven de bescherming van jeugdigen door bijvoorbeeld goede productinformatie niet strijdig met het nastreven van hoge kijkcijfers. Die kunnen ook bereikt worden door zorgvuldige spreiding van programma's over diverse doelgroepen, waaronder jeugd.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering niet te stellig is met haar bewering in de memorie van toelichting dat zelfregulering momenteel de meest effectieve aanpak is om minderjarigen te beschermen. Verder vragen zij waarom de regering een uitgesproken vertrouwen heeft in de zelfregulering van de audiovisuele bedrijfstak terwijl zij op diverse plaatsen haar aarzelingen laat blijken. Momenteel heeft de regering er alle vertrouwen in dat het stelsel zal functioneren, omdat er bij de audiovisuele bedrijfstak voldoende goede wil aanwezig is om zich aan de zelfopgelegde regels te houden. Aangezien de bescherming van jeugdigen een voortdurend proces is, dienen er waarborgen te zijn voor een volledige uitvoering, ook op langere termijn. Vandaar dat het proces kritisch zal worden gevolgd en aan een onafhankelijke evaluatie wordt onderworpen, die aanleiding kan geven tot verdergaande stappen.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering het advies van de Raad van State niet heeft gevolgd ten aanzien van de wettelijke begrenzing van zelfregulering. Zij vragen in dit kader of het doel van de wet (bescherming) niet rechtvaardigt dat de regering laat merken dat het haar tot het uiterste ernst is met de bedoelde bescherming.

Het advies van de Raad van State was om één wettelijke basis voor zelfregulering in de audiovisuele branche te overwegen. Dit advies werd door de regering niet gevolgd, omdat zij niet overtuigd is van de voordelen voor de praktijk van de bescherming van de jeugd. Bovendien speelden daarbij mee vragen met betrekking tot de z.b.o.-problematiek en de verschillende posities van de desbetreffende media in het licht van artikel 7 van de Grondwet. Wel heeft de regering toegezegd de mogelijkheid van een breder wettelijk kader nader te beschouwen in het licht van de rapportage van de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk». Vooralsnog zijn er derhalve twee wetten die moeten dienstdoen als vangnet, te weten de Mediawet voor de televisie en het Wetboek van Strafrecht (artikel 240a) voor de overige audiovisuele media.

De leden van de CDA-fractie vragen welk gewicht moet worden toegekend aan het argument van de regering dat het grondwettelijk gewaarborgde recht van vrijheid van meningsuiting een vergunningsstelsel in de weg zou staan.

Het huidige eerste lid van artikel 7 van de Grondwet sluit een vergunningsstelsel voor gedrukte media uit. Voor radio en televisie is wel een vergunningsstelsel mogelijk, maar geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een uitzending. Voor de overige media is geen vergunningsstelsel toegestaan. Alleen voor vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar kan de wet regels stellen ter bescherming van de goede zeden. Op deze laatste bepaling is de Wet op de filmvertoningen gebaseerd, die evenwel geen vergunningsstelsel inhoudt, maar een specifieke vorm van preventief toezicht is. Op verzoek van de regering heeft de commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» advies uitgebracht over een nieuwe formulering van artikel 7 van de Grondwet,

waarbij in het bijzonder gestreefd wordt naar een techniek-onafhankelijke formulering. In het kabinetsstandpunt (kamerstukken II, 2000–2001, 27 460 nr. 1, zie in het bijzonder de paragrafen 3.4 en 3.13) worden de voorstellen van die commissie onder leiding van prof. Franken vrijwel geheel overgenomen. De conclusie is dat op het terrein van de bescherming van jeugdigen een vergunningsstelsel en preventief toezicht vanwege de overheid niet stroken met het grondrecht van vrijheid van meningsuiting. Een wettelijk kader voor zelfregulering en eventueel toezicht achteraf door een overheidsorgaan zijn wel verenigbaar met dit grondrecht. Verder vragen de leden van de CDA-fractie de regering uit te leggen waarom de bedoelde bescherming van jeugdigen tegen excessief geweld en pornografie geen directe en concrete verbodsbepaling zou behoeven in vergelijking met kinderporno en racistisch -discriminatoire uitlatingen die wel bij de wet verboden zijn.

Het Wetboek van Strafrecht kent in artikel 240a reeds een bepaling die levering aan jeugdigen van bepaald schadelijk materiaal verbiedt. Dit wetsvoorstel scherpt deze bepaling aan. Ook voegt het ter implementatie van de Europese richtlijn «Televisie zonder grenzen» een bepaling aan de Mediawet toe – artikel 52d, eerste lid – die het uitzenden van programmaonderdelen die ernstige schade bij jeugdigen kunnen veroorzaken, zoals excessief geweld en (harde) pornografische scènes, verbiedt. Er is derhalve wel degelijk sprake van verbodsbepalingen, maar deze behelzen geen zodanig algeheel verbod dat volwassenen er op geen enkele manier (bijvoorbeeld op video) kennis van zouden kunnen nemen.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie wat de stand van zaken is inzake de samenwerking tussen het NICAM en de Nederlandse Filmkeuring; of en in hoeverre het NICAM gereed is zijn taken volledig en adequaat uit te oefenen, en welke regeling de regering heeft getroffen met het personeel van de Nederlandse Filmkeuring bij opheffing van die organisatie en de bestemming van het archief van die organisatie.

De samenwerking tussen Nederlandse Filmkeuring en NICAM is recentelijk vastgelegd in een brief aan de Staatssecretaris van VWS; ze is met name gericht op de optimale overdracht van kennis en ervaring. Het NICAM is feitelijk gereed zijn taken vrijwel volledig en adequaat uit te oefenen, maar zal dit uiteraard pas kunnen doen nadat de desbetreffende wetgeving in het Staatsblad is gepubliceerd. Streefdatum daarvoor is 1 januari 2001. Voor het personeel van de Nederlandse Filmkeuring zijn individuele trajecten gestart gericht op de arbeidspositie bij de opheffing van de NFK. Het archief van de NFK is eigendom van de staat (het Ministerie van VWS), maar zal in praktijk worden uitgeleend aan en geplaatst bij het NICAM met het oog op de continuïteit van de filmclassificatie.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de effectiviteit van de wetgeving en hoe de regering denkt om te gaan met de zeer snelle ontwikkelingen op het terrein van de audiovisuele media, in het bijzonder het snel groeiende buitenlandse aanbod via internet dat vrijwel niet te controleren is.

De regering heeft er zich bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel rekenschap van gegeven dat de distributievormen voor audiovisuele producten steeds meer diversiteit vertonen. Daarbij blijven vanuit het oogpunt van bescherming van jeugdigen de televisie, de videotheek en de bioscoop de kanalen waar collectieve maatregelen, zoals regeling van leeftijdsgrenzen en uitzendtijden, het meest effectief zijn. Het aandeel van deze kanalen in de distributie van audiovisuele producten zal nog lange tijd zeer aanzienlijk zijn. Ten aanzien van de televisiediensten geldt de richtlijn «Televisie zonder grenzen». Op die manier wordt de jeugd ook in televisie-uitzendingen van buiten onze landsgrenzen beschermd. Nieuwe distributievormen, zoals internet, vragen om andere beschermingsmaatregelen. In internationaal verband, met name het EG-Actieplan ter

bestrijding van illegale en schadelijke inhoud op het Internet van 25 januari 1999 (PbEG L 033/01), wordt daarom hard gewerkt aan systemen voor «labeling» en filtering. Deze systemen hebben met de klassieke beschermingsystemen gemeen dat zij gebaseerd zijn op classificatie van het aangeboden materiaal. Hier ligt ook de kracht van het door de regering gekozen concept: classificatie, die onafhankelijk is van het gekozen distributiekanaal en flexibel wordt uitgevoerd op basis van zelfregulering. Bij de wetgeving verschuift nu het zwaartepunt van de bioscoop – voorheen het belangrijkste distributiekanaal – naar de televisie. Door middel van de mediawettelijke regeling wordt de kwaliteit van de zelfregulering gewaarborgd. Via de breedte van de voor de zelfregulering primair verantwoordelijke organisatie NICAM werkt dit kwaliteitsaspect door naar ander distributiekanaalen. Daaronder valt ook het internet, want het NICAM wordt nu reeds intensief betrokken bij de diverse internationale gremia die inhoud geven aan zelfregulering op dit terrein. Daarmee wordt de effectiviteit van de wetgeving al zichtbaar voordat het wetgevingsproces geheel is afgerond. Op de middellange termijn zal door de evaluatie van het voorgestelde stelsel, inclusief het NICAM, en door evaluatie van de Europese richtlijn «Televisie zonder grenzen» – beiden in 2002 – blijken of het wettelijk kader alsdan aanpassing behoeft. Daarbij zal naar de mening van de regering het principe van zelfregulering ondersteund door een wettelijk kader alleen maar aan betekenis winnen. De leden van de VVD-fractie vragen verder of de AMvB die voorziet in tijdelijke vervanging van het systeem van zelfregulering moet worden gezien als een «stok achter de deur» en of de komende evaluatie niet reeds een voldoende prikkel voor de desbetreffende branche vormt. De regering stemt in met de zienswijze van deze leden dat met name de evaluatie over twee jaar de prikkel is voor de betrokken branches om de bescherming van de jeugd te verbeteren. De genoemde AMvB is overigens niet bedoeld als «stok achter de deur», maar als vangnet om een juiste uitvoering van de Europese richtlijn «Televisie zonder grenzen» in alle gevallen te kunnen garanderen. Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie naar de reactie van de regering op het standpunt van de commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» dat beperkingen ten aanzien van de inhoud slechts bij formele wet gesteld mogen worden. In het kabinetsstandpunt over het advies van deze commissie (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 460 nr. 1, in het bijzonder paragraaf 3.13) is aangegeven dat de bedoelde vangnetregeling door middel van een AMvB gezien wordt als een belangrijke steun bij de overgang naar een systeem van zelfregulering. Bij de evaluatie over twee jaar zal worden gezien hoe sterk het stelsel in de praktijk is en tevens of tegen de achtergrond van de voorgenomen wijziging van artikel 7 van de Grondwet wijziging van artikel 53 van de Mediawet nodig is. De leden van de fractie van Groen Links vragen de regering welke wettelijke stok achter de deur (AMvB) zij voorhanden heeft indien onverhoopt de zelfregulering niet tot het gewenste resultaat leidt en wat daarvan de mogelijke inhoud is. Voor televisie is er een wettelijk vangnet ter beschikking. Er zal dan een algemene maatregel van bestuur in het kader van de Mediawet van kracht worden die dezelfde aspecten regelt als welke thans door het NICAM worden geregeld met inbegrip van het onafhankelijk toezicht. Voor de overige audiovisuele media zal strenge handhaving van artikel 240a WvS nodig zijn. De leden van de fractie van Groen Links vragen de bewindslieden aan de hand van concrete voorbeelden te verduidelijken wat zij verstaan onder ernstige schade aan *lichamelijke* ontwikkeling van personen jonger dan zestien jaar, toegebracht door programmaonderdelen van televisieprogramma's (artikel 52d, eerste lid). De regering gaat ervan uit dat men het begrip «lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van jeugdigen», zoals overgenomen uit de

Europese richtlijn «Televisie zonder grenzen», moet interpreteren als «heel de mens».

De leden van de fractie van Groen Links vragen of de volgorde van de criteria die wordt aangehouden in artikel 53, eerste lid, sub a, enige rangorde inhoudt wat betreft de beoordeling van de mate van schade. Het antwoord op deze vraag luidt negatief. Er is geen sprake van rangorde tussen de criteria; wel kan de ene schadelijke factor in meerdere mate aanwezig zijn dan de andere en dus meer gewicht in de schaal leggen bij de beoordeling. Bij de beoordeling van schade gaat het dus om het samenstel van factoren dat via een afgewogen beoordelingsprocedure moet leiden tot een bepaalde leeftijdsaanduiding.

Voorts vragen de leden van de fractie van Groen Links welke pedagogische overwegingen ten grondslag liggen aan het stellen van de grens van het toelaatbare op de leeftijd van (ouder dan) 16 jaar.

De bovengrens van zestien jaar is dezelfde als die werd aangehouden in de Wet op de filmvertoningen en afgeleid daarvan ook in de Mediawet. Deze leeftijdsgrens heeft in de afgelopen decennia nauwelijks tot discussie geleid en neemt geen bijzondere plaats in temidden van andere leeftijdsgrenzen die bepalend zijn voor de afgrenzing tussen jeugd en volwassenheid. Er ligt dus geen specifieke pedagogische overweging aan ten grondslag.

Ten slotte vragen deze leden of educatieve en/of voorlichtende programmaonderdelen, bijvoorbeeld in het kader van seksuele voorlichting of «veilig vrijen» buiten het bereik van de voorgestelde wetgeving vallen.

Dergelijke programmaonderdelen vallen wel onder het bereik van de wetgeving. Naar verwachting zullen de reglementen van het NICAM echter voorzien in een speciale procedure voor dergelijke situaties.

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP vragen welke voorwaarden aan het NICAM zullen worden gesteld, die de verwachting wettigen dat jeugdigen effectief zullen worden beschermd.

De inhoudelijke voorwaarden zijn in de wet opgenomen. Het betreft hier in de eerste plaats een regeling voor de classificatie waarin de in het voorgestelde artikel 53 opgenomen criteria zijn geoperationaliseerd, en vervolgens een uitvoeringsregeling voor het uitzenden van programmaonderdelen die uitzendtijdstippen en voorgeschreven symbolen en waarschuwingen bevat, en ten slotte een regeling voor het toezicht op de naleving. Voorts dient de onafhankelijkheid van het toezicht gewaarborgd te zijn en moet voorzien zijn in betrokkenheid van belanghebbenden. Volgens de statuten van het NICAM gelden deze regelingen voor alle branches. De uitvoeringsregelingen zijn daarbij vanzelfsprekend aangepast aan de specifieke distributievormen. Voor film en video is met het NICAM afgesproken dat het huidige beschermingsniveau als minimum geldt. Het geheel leidt in de ogen van de regering tot een meer effectieve bescherming van jeugdigen. Daarbij geldt natuurlijk zoals eerder gesteld, wel dat een gebrek aan betrokkenheid van de ouders vooral bij het televisiekijken de effectiviteit weer kan doen verminderen.

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP vragen voorts hoe een organisatie die zelf niet de expertise heeft om producten te classificeren in staat zal zijn de classificatie door producenten te toetsen.

De taakverdeling tussen het NICAM, waar de vraagstellers klaarblijkelijk in het eerste deel van hun vraag op doelen, en de feitelijk voor het classificeren verantwoordelijke bedrijven (producenten, importeurs) is als volgt. In het NICAM worden het classificatiesysteem, statutaire regelingen en reglementen en deelreglementen opgesteld. Deze stukken zijn alle openbaar. Voor het ontwerp en de beproeving daarvan in de praktijk wordt in ruime mate gebruik gemaakt van wetenschappelijke deskundigheid. Via de Adviesraad van het NICAM zijn ook andere deskundigen en relevante maatschappelijke geledingen daarbij betrokken. Het NICAM

verzorgt samen met deze deskundigen de opleiding van de functionarissen die de feitelijke classificatie uitvoeren. Het proces wordt zodanig ontworpen dat een hoge mate van eenduidigheid bij het resultaat van de classificatie ontstaat. Ook wordt gestreefd naar maximale openheid bij het beschikbaar maken van de neerslag van de classificatie van de afzonderlijke producten. Bij de training van de door de bedrijven aan te wijzen classificateurs levert in de huidige overgangsfase ook de Nederlandse Filmkeuring een belangrijk aandeel. Hiermee zijn goede voorwaarden geschapen voor de dagelijkse uitvoering van de classificatie bij de diverse producenten en importeurs. Het bestuur van het NICAM volgt vanzelfsprekend de kwaliteit van het stelsel en maakt daarbij gebruik van deskundigen, onder andere via de Adviesraad. Toetsing van de classificatie kan verder gebeuren in het kader van de behandeling van een klacht. Zo nodig zullen de klachtencommissie en de commissie van beroep zich door deskundigen laten bijstaan. De regering meent dat door de genoemde voorzieningen een goede toetsing door het NICAM mag worden verwacht.

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP vragen of het mogelijk zal zijn zicht te houden op de wijze waarop producenten omgaan met de verscheidenheid aan producten.

Zoals in het antwoord op de vorige vraag reeds is aangegeven, voorzien de regels van het NICAM in een groot aantal «checks and balances». Daarnaast laat de regering een evaluatie uitvoeren die er onder meer op gericht is juist overzicht over het geheel van het stelsel te verkrijgen. Deze leden stellen vervolgens de vraag hoe de classificatie van producten op internet kan worden ingericht en getoetst.

De regering maakt op dit punt allereerst een onderscheid tussen producten die ook via bioscoop, detailhandel en televisie worden aangeboden en de veelheid aan uitingen die daarnaast op het internet te vinden is. Voor de eerste categorie producten is effectieve zelfregulering in het kader van het NICAM zeker goed mogelijk. Immers de classificatie van het product is veelal reeds beschikbaar en kan worden benut door filtersoftware bij de gebruiker of de providers. Ten aanzien van het overige aanbod zijn gezien de aard van het medium internet nieuwe vormen van zelfregulering en concrete afspraken in internationaal verband nodig. Het gaat dan over classificatie, filtering en «rating» en over meldpunten en gedragscodes op dat terrein. Inmiddels wordt daaraan onder andere in EU-verband reeds gewerkt. Voorts kan hieraan worden toegevoegd dat ook de publieke opinie en meningsvorming via de media, waaronder het internet zelf, belangrijke maatschappelijke toetsingsmiddelen zijn. De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP vragen of het NICAM voldoende mogelijkheden zal hebben om producenten die zich aan de verplichtingen onttrekken te corrigeren. Zij voegen daaraan de vraag toe of producenten niet moeten worden verplicht zich te voegen in de opzet van het NICAM.

De statuten van het NICAM kennen in het kader van de klachtenregeling effectieve sancties. Uiterste middel is eventueel het verbreken van de band met een producent. Bij televisie heeft dit verstrekken gevolgen, omdat het Commissariaat voor de Media erop zal toezien dat een dergelijke aanbieder geen enkel programma dat jeugdigen kan schaden, zal uitzenden. De regering ziet thans niet de noodzaak van een expliciete aansluitplicht. Immers, de filmbranche als geheel is zeer sterk georganiseerd, evenals de productie en import van videofilms. Ook bij de televisie zal de wettelijke regeling tot een maximale aansluitingsgraad leiden. Het zal derhalve vooral gaan om de relatief minder georganiseerde detailhandel in video's en computerspellen. Het NICAM verwacht dat ook hier de aansluitingsgraad aanzienlijk zal toenemen. Bij de evaluatie krijgt zowel de ontwikkeling van de aansluitingsgraad als de praktijk bij niet-aangesloten bedrijven bijzondere aandacht. De regering heeft overigens steeds gewezen op de juridische complicaties die zich voordoen bij het wettelijk

opleggen van een aansluitplicht voor een branche die geen vergunningsstelsel kent.

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP vragen op welke wijze de overheid haar verantwoordelijkheid voor het functioneren van het NICAM kan waarmaken. En voorts wat de overheid kan doen als blijkt dat de bescherming van jeugdigen tekortschiet.

In de eerste plaats is het NICAM zelf verantwoordelijk voor zijn functioneren. De overheid volgt nauwgezet hoe het NICAM functioneert en laat daartoe onder meer een evaluatie uitvoeren. Indien er signalen zouden komen dat het NICAM niet goed functioneert, is uiteraard allereerst de weg van overleg aangewezen. Daarbij zullen de voorwaarden gesteld bij de subsidiëring en erkenning een belangrijk ijkpunt zijn. Eventuele tekortkomingen dienen in zo'n situatie te worden hersteld door maatregelen die op korte termijn effect sorteren. In het onwaarschijnlijke geval dat NICAM niet in staat is aan de erkenningsvoorwaarden te voldoen, kan uiteindelijk de wettelijke erkenning worden ingetrokken (artikel 53, vijfde lid). In die situatie kan het noodzakelijk zijn het vangnet van de AMvB op grond van het zesde lid van artikel 53 te gebruiken.

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP vragen of de opheffing van de Nederlandse Filmkeuring niet voorbarig is en of producenten in staat zijn een vergelijkbare classificatie van films te realiseren.

Het NICAM treft samen met de importeurs en producenten van films alle noodzakelijke maatregelen om een goede classificatie van films te verzekeren vanaf het moment dat artikel III van de wet in werking treedt. Aan het opleiden van degenen die de classificatie zullen verrichten, verleent thans ook de Nederlandse Filmkeuring haar medewerking. De regering acht daarom de opheffing van de Nederlandse Filmkeuring niet voorbarig.

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP stellen vervolgens de vraag of de nieuwe opzet niet eerst in de praktijk moet worden beproefd voordat op grond van de verwachting van verbreding en verbetering de Filmkeuring af te schaffen.

Het NICAM kan garanderen dat het beschermingsniveau bij bioscoopfilms er niet op achteruit zal gaan. Naar het oordeel van de regering geeft de aanpak van de classificatie en bepaling van de leeftijdsaanduiding in de filmsector voldoende vertrouwen in een goede overgang naar het nieuwe stelsel. De regering acht een naast elkaar bestaan van de Nederlandse Filmkeuring – als zelfstandig bestuursorgaan – en een stelsel gebaseerd op zelfregulering niet werkbaar en dus niet gewenst. De noodzakelijke verbreding komt dan niet tot stand. Immers de uitkomst van het «voorafgaand toezicht», in de vorm van de keuring door een overheidsorgaan, kan als zodanig niet bindend zijn voor een sector als de videodistributie, waar voorafgaand toezicht op grond van artikel 7 van de Grondwet niet toelaatbaar is.

Ten slotte vragen de leden van de fracties van RPF/GPV en SGP of een verbreding van het terrein van de bescherming van jeugdigen niet op een andere manier denkbaar is dan via de weg van zelfregulering en wat daartoe mogelijke alternatieven zijn. Verder vragen zij of rechtstreeks toezicht door of namens de overheid niet mogelijk is.

Een eerste alternatief voor verbreding is uitbreiding van de bevoegdheden van de Nederlandse Filmkeuring gekoppeld aan de invoering van een vergunningsstelsel voor andere branches dan de omroep. Met de commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» acht de regering een dergelijke aanpak op principiële gronden thans en in de toekomst niet acceptabel. In de praktijk moet gelet op de overweldigende hoeveelheid producten en de dynamische ontwikkelingen bij vooral de elektronische distributie een vorm van voorafgaand toezicht door een overheidsorgaan ook onuitvoerbaar worden geacht. Een tweede alternatief stelsel op basis van wetgeving – waarvoor de regering thans zeker niet kiest – zou kunnen bestaan uit een verplichting tot classificatie, informatieverstrekking en

leeftijdsaanduiding volgens normen bij of krachtens formele wet vastgelegd en handhaving daarvan en toezicht achteraf daarop op grond van het bestuursrecht en/of strafrecht. Zoals eerder gezegd verwacht de regering niet dat een dergelijke aanpak in de praktijk tot betere resultaten zal leiden dan zij thans op goede gronden van het NICAM en de daarin samenwerkende organisaties meent te mogen verwachten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegenthart