

Vergaderjaar 2019–2020

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 182

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2019

Tijdens het Mediabegrotingsdebat heb ik u toegezegd in aanvulling op de uitwerking van de audiovisuele mediadienstenrichtlijn de co- en zelfreguleringssystemen in kaart te brengen en daarbij in te gaan op welke wettelijke waarborgen er zijn bij deze systemen. Ik zal in deze brief ingaan op het NICAM, de Stichting Reclame Code en het reguleringssysteem voor videoplatformdiensten dat voortvloeit uit de implementatie van de herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijn.

Er zijn verschillende vormen van co- en zelfregulering. In algemene zin spreekt men van zelfregulering wanneer de markt zelf volledig zijn eigen kaders bepaalt en toezicht houdt op de handhaving van de kaders. Deze kaders kunnen vervolgens door de overheid wettelijk worden vastgelegd. Van co-regulering wordt gesproken wanneer de overheid of een toezichthouder betrokken is bij het stellen van kaders van het systeem. De grens tussen zelf- en co-regulering is niet altijd even helder. Dat blijkt in de praktijk geen problemen te geven. Er wordt voor zelfregulering gekozen wanneer regulering door de sector zelf doelmatiger of (kosten)effectiever is, of wanneer de benodigde expertise in de sector aanwezig is. Bijvoorbeeld wanneer de sector zelf flexibel is en een hoge mate van zelforganisatie heeft. Binnen de mediasector zien we 3 systemen van zelf- of co-regulering, met verschillende gradaties van betrokkenheid van de overheid.

NICAM

Nadat er in de jaren 90 een explosieve groei van audiovisuele media plaatsvond, riep de Europese Commissie in 1997 op tot actie in de nota «Niet voor alle leeftijden». Hierin werd opgeroepen tot een instantie die moest zorgen voor zelfregulering binnen de audiovisuele sector.

Het Nederlandse Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media (hierna: NICAM) is in 1999 erkend als instituut dat voorziet in regelingen

en richtlijnen omtrent classificatie en het verspreiden van aanbod dat niet geschikt is voor minderjarigen. Het bestuur van het NICAM bestaat uit vertegenwoordigers van de publieke en commerciële omroepen, filmdistributeurs en bioscoopexploitanten, dvd-distributeurs, videotheken en detaillisten.

Op verzoek van de overheid heeft NICAM het Kijkwijzer-systeem ontwikkeld, om ouders en opvoeders te waarschuwen tot welke leeftijd een televisieprogramma of film schadelijk kan zijn voor kinderen. Kijkwijzer doet dat ten eerste met het geven van een leeftijds aanduiding. Daarnaast zijn er de pictogrammen die de reden van het advies aanduiden. Bij lineaire televisie zijn de leeftijden van Kijkwijzer verbonden aan uitzendtijden.

De feitelijke uitvoering van Kijkwijzer ligt in handen van de audiovisuele instellingen en ondernemingen. Met behulp van een door Kijkwijzer ontwikkeld en wetenschappelijk getoetst vragenformulier classificeren de omroepen, film- en dvd distributeurs hun producties zelf. Speciaal daarvoor opgeleide medewerkers, zogenaamde codeurs, bekijken een productie zorgvuldig en beantwoorden via internet een zestigtal vragen over wat ze gezien hebben. Daarna berekent een door Kijkwijzer ontwikkeld programma welke classificatie de productie vervolgens krijgt. NICAM maakt bij het ontwikkelen van dit programma gebruik van de inzichten van een onafhankelijke wetenschapscommissie. Het NICAM bekijkt of de omroep de regels van Kijkwijzer overtreedt. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) sinds 2004 een metatoezichtsrol. Deze rol ziet op de kwaliteit van Kijkwijzer-classificaties en de klachtenbehandeling door NICAM. Een bindend convenant tussen NICAM en Commissariaat bevestigt deze afspraken.

In de Mediawet is vastgelegd dat alle lineaire mediadiensten die schadelijk materiaal voor minderjarigen uitzenden, aangesloten moeten zijn bij het NICAM. Het Commissariaat houdt hier toezicht op. Daarnaast is in de Mediawet vastgelegd in welke regelingen het NICAM moet voorzien.

NICAM wordt op dit moment geëvalueerd. In de evaluatie wordt nadrukkelijk gekeken naar de effectiviteit van het huidige systeem van zelfregulering en de betrokkenheid van de overheid en toezichthouder Commissariaat voor de Media. In het voorjaar van 2020 wordt de evaluatie opgeleverd. De evaluatie inclusief mijn reactie daarop zal ook naar uw Kamer gezonden worden.

Stichting Reclame Code

Ook op het gebied van reclame is er een zelfreguleringssysteem actief. Bij de implementatie van de Richtlijn Televisie Zonder Grenzen, de voorganger van de audiovisuele mediadienstenrichtlijn, is er voor gekozen een aantal inhoudelijke normen ten aanzien van reclame niet te implementeren via wetgeving, maar via de Stichting Reclame Code die al sinds 1963 actief is op het gebied van zelfregulering in de reclamesector. Bij de Stichting Reclame Code zijn zowel adverteerders als media-instellingen aangesloten.

De Stichting Reclame Code bevordert verantwoord reclame maken met als doel de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van reclame te waarborgen. Dit doet de stichting op basis van zelfregulering die zich in eerste instantie richt tot de adverteerders. In de Nederlandse Reclame Code worden regels gesteld over de voorwaarden waaraan reclame moet voldoen. Zo mag een reclame niet misleidend zijn, niet nodeloos

kwetsend of bedreigend en moet in overeenstemming zijn met de wet. Daarnaast heeft de Stichting Reclame Code specifieke Reclame Codes vastgesteld over onder andere reclames voor alcoholhoudende dranken, kansspelen, tabaksproducten, voedingsmiddelen, reclames gericht op kind en jeugd en geneesmiddelen.

Zowel consumenten als bedrijven en andere organisaties kunnen een klacht indienen bij de onafhankelijke Reclame Code Commissie. Deze commissie toetst of de betreffende reclame-uiting voldoet aan de regels in de Nederlandse Reclame Code. Als één van de betrokken partijen zich niet kan vinden in het oordeel van de commissie, kan de reclame-uiting worden voorgelegd aan het College van Beroep. Wanneer een overtreding is vastgesteld, controleert de afdeling Compliance of de adverteerder gevolg geeft aan de uitspraak. Gebeurt dat niet, wordt het betreffende dossier gepubliceerd via de «non-compliant-lijst» bij wijze van *namingshaming*. Het compliance-percentage is 97 procent.

De Mediawet kent een verplichting voor in Nederland gevestigde media- en videoplatformdiensten om zich aan te sluiten bij de Nederlandse Reclame Code. Het Commissariaat ziet hierop toe. Door bij de stichting aan te sluiten, conformeren deze partijen zich aan de codes die door de Stichting Reclame Code worden vastgesteld. Het Commissariaat ziet ook specifiek toe op de materiële regels voor reclame-uitingen betreffende alcohol. Op de overige materiële regels houdt het Commissariaat niet direct toezicht. Wel heeft het Commissariaat algemene handhavingsbevoegdheden.

Naast de aansluitingsverplichting, is in de Mediawet vastgelegd dat regels kunnen worden gesteld als de Nederlandse Reclame Code niet meer voldoet of indien er niet adequaat op wordt toegezien. Het instrument van de ministeriële regeling waarborgt dat snel kan worden ingegrepen indien strijdigheid van de Nederlandse Reclame Code met de genoemde bepalingen van de richtlijn wordt geconstateerd.

Daarnaast zijn de regels met betrekking tot sponsoring en productplaatsing opgenomen in de Mediawet. In de Mediawet is bijvoorbeeld vastgelegd welke programma's gesponsord mogen worden en dat sponsoring of productplaatsing altijd vermeld moet worden. Op deze bepalingen wordt toegezien door het Commissariaat voor de Media. Bij het niet naleven van deze bepalingen heeft het Commissariaat de bevoegdheid een boete of last onder dwangsom op te leggen.

Deze bepalingen in de Mediawet gelden voor zowel lineaire als VOD-diensten. Op dit moment vallen in Nederland gevestigde YouTube-kanalen nog niet onder de definitie van commerciële mediadienst op aanvraag, zoals het Commissariaat deze heeft gedefinieerd in zijn beleidsregels. Door de implementatie van de herziene richtlijn gaan aanbieders van in Nederland gevestigde YouTube-kanalen wel onder deze definitie vallen. Voor deze kanalen geldt straks dus hetzelfde regime.

Videoplatformdiensten

Tot slot wordt er door de implementatie van de herziene audiovisuele mediadienstenrichtlijn co-regulering geïntroduceerd voor videoplatformdiensten. Videoplatformdiensten zijn diensten die programma's en door gebruikers gegenereerde video's aanbieden aan het algemeen publiek zonder dat zij hiervoor redactionele verantwoordelijkheid dragen. Wel bepaalt de aanbieder van de videoplatformdienst de organisatie van het platform, bijvoorbeeld door middel van automatische middelen of algoritmen, met name door weergeven, taggen en rangschikken. Deze

diensten zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden in het kijkgedrag van voornamelijk jongeren.

Op dit moment vallen videoplatformdiensten nog buiten de reikwijdte van de richtlijn audiovisuele mediadiensten. Dit verandert door de herziening van de richtlijn. In Nederland zal het naar verwachting gaan om slechts enkele spelers. In de herzieningsrichtlijn worden aanbieders van videoplatformdiensten verplicht passende maatregelen te treffen om minderjarigen te beschermen tegen inhoud die hun lichamelijke, geestelijke en morele ontwikkeling kan aantasten. Zij worden daarnaast verplicht passende maatregelen te treffen ter bescherming van het algemeen publiek tegen inhoud die aanzet tot geweld of waarvan de verspreiding een strafbaar feit is. Dit moet worden vastgelegd in een gedragscode.

De herzieningsrichtlijn moedigt het gebruik van co-regulering op dit gebied aan. Maatregelen zijn doeltreffender als zij worden genomen met actieve steun van de betrokkenen. Om die reden is nu gekozen voor een combinatie van een door de aanbieder van een videoplatformdienst opgestelde gedragscode en toezicht op de totstandkoming, inhoud en toepassing daarvan door het Commissariaat. De door de aanbieder van de videoplatformdienst opgestelde gedragscode wordt ingediend bij het Commissariaat. Het Commissariaat houdt toezicht op het daadwerkelijk opstellen van de gedragscode, en neemt hierin een actieve houding aan ter ondersteuning van aanbieders van videoplatformdiensten. Het Commissariaat houdt tevens toezicht op de inhoud van gedragscode(s). Hierdoor resteert de mogelijkheid voor overheidsoptreden (door het Commissariaat), in het geval de met de gedragscode beoogde doelen uit de herzieningsrichtlijn niet worden behaald.

De drie zelf- en co-reguleringssystemen zorgen er in combinatie met hun wettelijke waarborgen voor dat regels rondom reclame en bescherming van minderjarigen worden nageleefd en dat er tegelijkertijd flexibel kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob