

Vergaderjaar 2008–2009

31 876

Wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 januari 2009 en het nader rapport d.d. 24 februari 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 november 2008, no. 08.003359, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot implementatie van richtlijn 2007/65/EG van het Europese Parlement en de Raad van 11 december 2007.² De richtlijn, die richtlijn 89/552 wijzigt, stelt eisen aan de activiteiten van audiovisuele mediadiensten onder meer wat betreft reclame-uitingen en de bescherming van minderjarigen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de volledigheid van de implementatie van de richtlijn voor de commerciële mediadiensten op aanvraag en de voorwaarden voor uitzending van korte fragmenten van evenementen van groot belang voor het publiek. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 november 2008, nr. 08.003359, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 19 januari 2009, nr. W05.08.0501/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad heeft enkele opmerkingen gemaakt, die ik hierna zal bespreken.

1. Volledigheid van implementatie voor de commerciële mediadiensten op aanvraag
Op grond van het voorgestelde artikel 3.29c wordt een aantal artikelen van de Mediawet 2008 dat van toepassing is op commerciële omroepdiensten van overeenkomstige toepassing verklaard op commerciële mediadiensten op aanvraag. Het gewijzigde artikel 3.7, tweede lid, aanhef en onder a, wordt evenwel niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Hierdoor wordt artikel 3sexies, eerste lid, onderdeel f, van de richtlijn niet geïmplementeerd met betrekking tot commerciële mediadiensten op aanvraag. Voorts merkt de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijn 2007/65/EG van het Europese Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, PbEG L 298, bladzijde 23.

Raad op dat ook artikel 3sexies, eerste lid, onderdeel e, niet is geïmplementeerd met betrekking tot commerciële mediadiensten op aanvraag. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

1. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel zo aangepast dat in artikel 3.29c een verwijzing is opgenomen naar het desbetreffende onderdeel van artikel 3.7. De opmerking van de Raad dat artikel 3 sexies, eerste lid, onderdeel e, van de richtlijn niet is geïmplementeerd voor de mediadiensten op aanvraag berust op een misverstand. Dat onderdeel van de richtlijn schrijft voor dat audiovisuele commerciële communicatie voor alcoholische dranken niet specifiek gericht is op minderjarigen en niet mag aanzetten tot overmatig gebruik van dergelijke dranken. Zoals de voorschriften voor televisiereclame en telewinkelen naar de voorlaatste wijziging van de zogenaamde Televisie-richtlijn zijn verwerkt in de Nederlandse Reclame Code, zal dat nu ook het geval zijn voor mediadiensten op aanvraag¹. De transponeringstabel bij dit wetsvoorstel geeft daarover duidelijkheid. Voor zover in de Mediawet 2008 een verbod is opgenomen voor alcoholreclame op (radio en) televisie tussen 6.00 uur en 21.00 uur, gaat die wetgeving verder dan de richtlijn. Het onderhavige wetsvoorstel reguleert de mediadiensten op aanvraag alleen voor zover dat uit de richtlijn voortvloeit.

2. *Voorwaarden voor uitzending van korte fragmenten van evenementen van groot belang voor het publiek*

Door het voorgestelde artikel 5.4 wordt de richtlijn geïmplementeerd wat betreft de toegang van in de Gemeenschap gevestigde omroeporganisaties tot evenementen van groot belang voor het publiek.² Andere omroeporganisaties dan de omroeporganisatie die een exclusief uitzendrecht heeft bedongen, dienen in de gelegenheid te worden gesteld korte fragmenten van het evenement uit te zenden. Op grond van het voorgestelde artikel 5.4, derde lid, onderdeel c, wordt als voorwaarde aan de verspreiding van korte fragmenten van evenementen van groot belang gesteld dat korte fragmenten niet worden gebruikt om een overzicht te geven van competitieronden van een sportevenement. Volgens de toelichting bij artikel 5.4, derde lid, onderdeel c, vloeit dit onderdeel voort uit overweging 39 van de richtlijn waarin is opgenomen dat korte fragmenten niet mogen worden gebruikt voor een compilatie in amusementsprogramma's.

De Raad merkt op dat artikel 5.4, derde lid, onderdeel a, ter implementatie van artikel 3duodecies, vijfde lid, van de richtlijn, de voorwaarde stelt dat korte fragmenten uitsluitend worden gebruikt voor dagelijks geprogrammeerde algemene nieuwsprogramma's. Deze bepaling maakt het reeds onmogelijk dat fragmenten in amusementsprogramma's worden gebruikt.³ Wil de regering niettemin specifiek overweging 39 volgen in de zin dat het gebruik van fragmenten voor «een compilatie in amusementsprogramma's» niet mogelijk is, dan verdient het aanbeveling de beweegredenen daarvoor toe te lichten. Tevens is niet duidelijk waarom deze voorwaarde dan niet als zodanig letterlijk in artikel 5.4, derde lid, onderdeel a, is opgenomen.

Artikel 5.4, derde lid, onderdeel c, maakt het ook onmogelijk om in algemene dagelijks geprogrammeerde nieuwsprogramma's compilaties van korte fragmenten van competitieronden van sportevenementen uit te zenden. Het is de vraag of dit niet als gespannen voet staat met de richtlijn. Het beperkt immers de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 3duodecies, derde lid, vrijelijk fragmenten uit evenementen van groot belang voor het publiek te kiezen.⁴ Daarbij biedt, naar het oordeel van de Raad, artikel 3duodecies, zesde lid, niet de mogelijkheid om inhoudelijke voorwaarden te stellen met betrekking tot de fragmenten die door omroeporganisaties kunnen worden gekozen.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. In overweging 39 van de richtlijn wordt aangegeven dat bij het verplicht ter beschikking stellen van korte fragmenten de exclusieve televisieomroeprechten in acht moeten worden genomen. Dit is ook de achtergrond van artikel 5.4, derde lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Daarin wordt nu onder meer aangegeven dat ook het bieden van de mogelijkheid om een compilatie van fragmenten in een algemeen nieuwsprogramma, een onaanvaardbaar grote inbreuk zou maken

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 256, nr. 3, p. 14.

² De Raad merkt op dat de richtlijn een voor de EER en Zwitserland relevante tekst betreft. Hiermee dient in het voorgestelde artikel 5.4 rekening te worden gehouden.

³ De Raad merkt tevens op dat de considerans van een gemeenschapshandeling geen bindende rechtskracht heeft. HvJEG, Zaak C-162/97 (Nilsson).

⁴ In de toelichting bij artikel 5.4, eerste lid, wordt ook aangegeven dat het eerste lid, in overeenstemming met de richtlijn, de omroeporganisatie die om het korte fragment verzoekt, zelf de keuze geeft welk evenement hij van groot belang voor het publiek acht. Daarbij mag hij vrijelijk uit de beschikbare beelden van het desbetreffende evenement kiezen.

op de rechten van de houders van exclusieve televisieomroeprechten. Overigens ben ik het met de Raad eens dat onderdeel c nauw verband houdt met onderdeel a. Onderdeel c is daarom verletterd tot onderdeel b en onderdeel b is verletterd tot onderdeel c.

Verder stelt de Raad zich de vraag of het oorspronkelijk voorgestelde artikel 5.4, derde lid, onderdeel c, niet op gespannen voet staat met de richtlijn, omdat het de mogelijkheid beperkt om vrijelijk fragmenten uit evenementen van groot belang voor het publiek te kiezen. De regering kan zich niet vinden in deze redenering. In overweging 39 van de richtlijn wordt aangegeven dat onder het begrip algemeen nieuwsprogramma niet valt de compilatie van fragmenten in amusementsprogramma's. Weliswaar merkt de Raad terecht op dat de considerans van een gemeenschapshandeling geen bindende rechtskracht heeft, maar ter verduidelijking van de bedoeling van de wetgever heeft deze wel degelijk toegevoegde waarde. Deze overweging leidt in de praktijk tot inperking van het vrijelijk gebruik van fragmenten. Dit geldt eveneens voor de overweging dat het recht – korte fragmenten te gebruiken voor algemene nieuwsprogramma's – geschiedt «met inachtneming van die exclusieve rechten.» Volgens de richtlijn is er dus geen absolute vrijheid om fragmenten te kiezen. De regering volgt deze lijn en houdt daarbij in het bijzonder rekening met de belangen van de houders van exclusieve televisieomroeprechten. Voorkomen moet worden dat het recht op korte fragmenten wordt gebruikt om een belangrijk deel van de beelden uit te zenden waarvoor door de houders van exclusieve televisieomroeprechten veel geld is betaald.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De meeste redactionele kanttekeningen zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de toelichting. Voor zover het de inwerkingtreding van het wetsvoorstel betreft, wordt het wenselijk geacht de mogelijkheid te behouden voor onderdelen van het wetsvoorstel in een eerder moment van inwerkingtreding te kunnen voorzien dan het uiterlijke implementatiemoment. De transponeringstabel is voor de uitgebreidere artikelen van de richtlijn (artikel 3 sexies, septies en octies) overzichtelijker gemaakt. Met betrekking tot de verwerking van de geconsolideerde versies van de richtlijn in een transponeringstabel voor de Mediawet 2008, wijs ik op de bestaande transponeringstabel in de toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 20..)¹. Voor zover de onderhavige richtlijn al is geïmplementeerd bij de vaststelling van de nieuwe Mediawet, namelijk op het punt van de versoepeling van het wettelijke regime voor programmonderbrekende reclame bij films, verwijs ik naar de vermelding daarvan in de transponeringstabel bij het onderhavige wetsvoorstel².

Verder is het wetsvoorstel met toelichting op ondergeschikte punten nog redactioneel verbeterd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 3.

² Bij artikel 1, onderdeel 14.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W05.08.0501/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel II, onderdeel B, «anders dan met betrekking tot de Mediawet 20...» vervangen door: anders dan met betrekking tot onder de Mediawet 2008 vallende reclameboodschappen, telewinkelloodschappen, sponsoring en productplaatsing voor tabaksproducten.
- De met artikel IV voorgenomen samenloopregeling uitwerken.
- Gelet op de samenhang tussen de verschillende artikelen artikel V zodanig aanpassen dat geen mogelijkheid bestaat om verschillende artikelen en onderdelen op verschillende momenten in werking te doen treden.
- Gelet op artikel I, onderdeel N, ook artikel 9.2 Mediawet 2008 wijzigen.
- In de transponeringstabel onjuistheden, zoals met betrekking tot de implementatie van artikel 3duodecies, corrigeren.
- De transponeringstabel specificeren naar de verschillende leden van de gewijzigde artikelen van de richtlijn, zodat deze een overzichtelijk beeld geeft van de wijze van implementatie.
- Een geïntegreerde transponeringstabel opnemen met de geconsolideerde versies van richtlijn en mediawet 2008.