

Vergaderjaar 2022–2023

36 249

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt («verordening mediavrijheid») en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU

H

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2023

Langs deze weg informeer ik uw Kamer dat er in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) van de lidstaten van de Europese Unie op 21 juni overeenstemming is bereikt over een compromistekst op de Europese Mediavrijheidsverordening¹. Op 20 juni jl. informeerde ik u dat overeenstemming aanstaande was². In deze brief informeer ik u over de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen. In de bijlage vindt u de compromistekst, die voorslagnog enkel in het Engels beschikbaar is. Een gelijklopende brief heb ik verzonden aan de Tweede Kamer.

Over deze tekst is onderhandeld door de lidstaten van de Europese Unie. Coreper heeft nu mandaat gegeven aan het Raadsvoorzitterschap om met deze tekst te onderhandelen met het Europees Parlement (hierna: EP). Het EP heeft nog geen formele positie ingenomen.

Nederland heeft ingestemd met het voorstel voor een compromistekst van het Voorzitterschap. Voor Nederland is deze tekst verbeterd ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en biedt dit een goede basis voor de onderhandelingen met het Europees Parlement.

Inzet Nederland bij de onderhandelingen

In het BNC-fiche³ bij het voorstel heeft het kabinet aangegeven positief te staan ten aanzien van de doelstellingen van het voorstel, maar wel nog vraagtekens te hebben bij met name de uitvoering.

¹ Voorstel voor een verordening van het parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt («verordening mediavrijheid») en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU. Interinstitutioneel dossier 2022/0277 (COD).

² Kamerstukken I 2022–2023, 36 249, nr. G. In de genoemde brief bent u ook geïnformeerd over de te voeren procedure. In deze brief is dit verkort weergegeven.

³ Kamerstukken I 2022–2023, 36 249, nr. A.

Nederland heeft tijdens de onderhandelingen ingezet op volgende punten:

- Het inkaderen van de rol van de ERvM⁴ ten aanzien van individuele aanbieders van mediadiensten, in het bijzonder de geschreven pers;
- het inpassen van het verbod op onrechtmatige inzet van binnen-dringsoftware in de nationale juridische kaders voor strafvervolging en nationale veiligheid;
- de onafhankelijkheid van de ERvM en het afbakenen van de taak van de ERvM, met name ten aanzien van geschreven pers;
- behouden van bestaande grondwettelijke bescherming van de vrijheid van media in de context van concentraties op de mediamarkt;
- het voorkomen dat het voorstel kwetsbaarheden introduceert in het vigerende Europese wetgevende kader voor digitale diensten (de Digital Services Act).

Rechten en plichten voor mediadiensten

Het voorstel kent een brede definitie van aanbieders van mediadiensten, waaronder ook de geschreven pers valt. Het kabinet steunt deze brede definitie, met het oog op de in het tweede hoofdstuk van het voorstel geformuleerde rechten en plichten van deze partijen.

In de compromistekst is de uitzondering voor micro-ondernemingen geschrapt. Dat betekent dat ook kleine aanbieders van mediadiensten transparant moeten zijn over hun eigendomsstructuur. Daarbovenop moeten aanbieders van mediadiensten van nieuws en actualiteiten, ook de kleine, passende waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid treffen. Nederland was hier geen voorstander van vanwege mogelijke administratieve lasten voor kleine organisaties. Er moet een goede balans zijn tussen het belang van transparantie en het beschermen van privacy, zeker voor kleine ondernemingen. Nederland heeft zich er succesvol voor ingespannen dat het expliciet wordt gemaakt in de tekst dat een professioneel e-mailadres of website volstaat, om zo te voorkomen dat andere contactgegevens gebruikt kunnen worden om journalisten te bedreigen of te intimideren.

Van Europees toezicht op mediadiensten kan volgens het kabinet geen sprake zijn. Daarom is mede op aandringen van Nederland verduidelijkt dat de ERvM geen rol heeft ten aanzien van het tweede hoofdstuk van het voorstel. De ERvM heeft geen toezichthoudende taak ten aanzien van individuele mediadiensten.

Het voorstel bevat een geclausuleerd verbod op de inzet van binnen-dringsoftware tegen journalisten. Nederland hecht eraan dat bevoegdheden van opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten voldoen aan toepasselijke internationale (mensenrechten)verdragen. In Nederland gaan bevoegdheden van opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten gepaard met stevige wettelijke waarborgen en onafhankelijk toezicht. Nationale veiligheid is in het EU-verdrag genoemd als verantwoordelijkheid van de lidstaten. Mede op verzoek van Nederland is daarom gerealiseerd dat het verbod de verantwoordelijkheid van lidstaten op het gebied van nationale veiligheid onverlet laat.

Nederland heeft daarnaast gepleit voor bewoordingen die rechtdoen aan het uitgangspunt van rechtmatige inzet van bevoegdheden. In de huidige compromistekst wordt daarom nu gesproken van «intrusive surveillance software».

⁴ Europese Raad voor Mediadiensten, de samenwerking van de Europese mediatoezichthouders. In het Engels: «European Board for Media Services».

Daarnaast heeft Nederland voorstellen gedaan om de regeling, in het bijzonder ook op het terrein van het recht op bronbescherming, in lijn te brengen met rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op dit punt. Ten opzichte van die rechtspraak voorziet de verordening ook in bescherming van familieleden van journalisten. Nederland kan zich vinden in de wens van diverse landen om familieleden van journalisten te beschermen tegen pogingen van lidstaten om het recht op bronbescherming van journalisten te omzeilen. Nederland heeft zich er, met het oog op de strafvervolgning, voor ingezet dat hiermee geen zelfstandig recht op bronbescherming voor familieleden gecreëerd wordt.

Europese Raad voor Mediadiensten

De Europese Raad voor Mediadiensten is een voortzetting van de al bestaande samenwerking van de mediatoezichthouders.⁵ De samenwerking wordt met het voorstel geïntensiveerd en krijgt een ruimere ondersteuning in de vorm van een secretariaat waarvoor de Commissie personele capaciteit aanlevert. Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid om nationale experts te detacheren. Voor Nederland zal het Commissariaat voor de Media deelnemen aan deze ERvM.

Nederland heeft gepleit voor waarborgen van de onafhankelijkheid van de ERvM ten opzichte van de Commissie. Hierbij is gerealiseerd dat de ERvM waar nodig zonder de Commissie kan vergaderen. De Commissie blijft waarnemend lid zonder stemrecht. Ook is gerealiseerd dat de ERvM verschillende adviserende taken eigenstandig kan initiëren. Het personeel van het secretariaat van de ERvM wordt geleverd door de Commissie. Mede op verzoek van Nederland is geëxpliciteerd dat het secretariaat haar instructies ontvangt van (de voorzitter van) de ERvM als men de ERvM ondersteunt bij het opstellen van adviezen en opinies.

Beoordeling bij concentraties op de mediamarkt

Het voorstel schrijft voor dat lidstaten een procedure moeten hebben om – naast toetsing aan het mededingingsrecht – de impact te beoordelen van concentraties op de mediamarkt op mediapluralisme en redactionele onafhankelijkheid en benoemt de elementen die hierbij in overweging genomen moeten worden. Lidstaten hebben beleidsvrijheid om de procedure vorm te geven. Concentraties die waarschijnlijk aan het functioneren van de interne markt raken moeten gemeld worden aan de ERvM opdat deze er een advies over uit kan brengen.

Nederland heeft mede naar aanleiding van vragen van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer opheldering gevraagd over de gehanteerde terminologie in relatie tot nationale grondwettelijke bescherming van persvrijheid in de context van de beoordeling van mediaconcentraties. Meer concreet gaat het er hierbij over dat er in deze context geen sprake kan zijn van inhoudelijke beoordeling. Op aandringen van Nederland is geëxpliciteerd dat het voorstel nationale grondwettelijke bescherming ten aanzien van persvrijheid en redactionele onafhankelijkheid onverlet laat. De bescherming is benoemd in overweging 53 van het voorstel.

Nederland kent op dit moment geen wettelijk kader voor de weging ten aanzien van mediapluralisme en redactionele onafhankelijkheid in de context van concentraties op de mediamarkt. Dit onderdeel van het voorstel zal dus in Nederland geïmplementeerd moeten worden. Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is dat een dergelijke weging zal moeten passen binnen de grondwettelijke waarborgen voor persvrijheid.

⁵ Namelijk de European Group of Regulators of Audiovisual Media.

Mediadiensten in een digitale omgeving

Het voorstel bevat een voorschrift voor zeer grote online platforms om een functionaliteit aan te bieden waarmee aanbieders van mediadiensten kunnen verklaren redactioneel onafhankelijk te zijn en te voldoen aan geldende standaarden voor (zelf)regulering. Zeer grote online platforms dienen hiermee rekening te houden bij het modereren van content op hun platform.

Nederland heeft erop gewezen dat het voorstel mogelijk kwetsbaarheden introduceert binnen het Europese juridisch kader voor de aansprakelijkheid van zeer grote online platforms. Deze Digital Services Act die in augustus in werking treedt voor zeer grote online platforms bevat reeds verschillende verplichtingen voor deze partijen om persvrijheid te respecteren. Nederland heeft ervoor gepleit deze inwerkingtreding af te wachten alvorens nieuwe regels te introduceren die mogelijk interfereren. Bij uitblijven van steun binnen de Raadswerkgroep heeft Nederland net als andere lidstaten voorstellen gedaan om het voorstel minder kwetsbaar te maken voor misbruik.

Vervolg

Het Voorzitterschap zal nu de onderhandelingen voorbereiden met het Europees Parlement. Het EP zal nog een definitieve positie moeten innemen, de plenaire stemming zal naar verwachting in oktober plaatsvinden. In commissieverband is er in het EP al gesproken en zijn er amendementen voorgesteld. Tot de eindstemming in het EP zullen er al voorbereidende, technische gesprekken gevoerd worden.

Implementatie in Nederland

Aangezien er nog geen definitieve wettekst is bereikt, is er nog geen precieze inschatting te geven van de benodigde implementatie in Nederland. De onderhandelingen in de triloof fase met het EP moeten nog van start gaan. Uitgaande van deze compromistekst, zal op de volgende punten nadere implementatie nodig zijn:

- Afhankelijk van de uitkomst van de triloog zal het Nederlands juridisch kader voor bronbescherming in het kader van strafvervolgning in lijn gebracht moeten worden met het voorstel. (art 4);
- Beoordeling van de impact concentraties op de mediapluralisme en redactionele onafhankelijkheid. (art 21);
- Gebruikers krijgen recht om de standaardinstellingen op apparaten en gebruikersinterfaces eenvoudig aan te passen aan hun interesses of voorkeuren. Nader bezien moet worden welke autoriteiten toe moeten zien op naleving van dit recht door relevante fabrikanten, ontwerpers en importeurs van apparaten en gebruikersinterfaces die toegang geven tot audiovisueel aanbod. (art 19);
- Relevante Nederlandse overheden en aan de staat gelieerde ondernemingen zullen transparantie moeten betrachten over hun bestedingen aan staatsadvertenties en over toewijzing van publieke contracten aan aanbieders van mediadiensten. Er kan een uitzondering worden gehanteerd voor decentrale overheden die minder dan 100.000 inwoners hebben. (art 24)

Voor de implementatie zal ik andere departementen betrekken, aangezien de bepalingen in sommige gevallen andere beleidsterreinen raken. Ook zal ik het Commissariaat voor de Media betrekken, die taken zal krijgen die volgen uit deze verordening.

De uitvoeringslasten van het voorstel voor mediatoezichthouders zijn door de Commissie geraamd op tussen € 80.000 en € 200.000. De verwachting is dat Nederland als kleinere lidstaat aan de onderkant van deze raming uit zal komen. De uitvoeringslasten zullen na implementatie van de verordening worden ingepast in de OCW-begroting.

Ik zal mij de komende tijd inspannen om, op basis van teksten die er nu liggen, alvast een start te maken met de voorbereidingen voor de implementatie. Vanzelfsprekend geldt hiervoor het voorbehoud dat door de stemming in het Europees Parlement en in de onderhandelingen in triloogverband de tekst nog op wezenlijke punten kan wijzigen. Daarmee zal, gedurende het proces, rekening worden gehouden. Ik zal de Kamer in ieder geval informeren als er overeenstemming is bereikt tussen de Raad en het parlement.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu