

Bijdrage Commissariaat voor de Media

Ronde Tafel Toezichthouders - Commissie Digitale Zaken - Tweede Kamer der Staten Generaal

Het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) is de onafhankelijke Nederlandse toezichthouder op de audiovisuele media.

Voor een goed werkende democratie is het van groot belang dat burgers zich een vrije mening kunnen vormen. Daartoe beschermt het Commissariaat de kernwaarden van het mediabeleid:

- Media-aanbod, waaronder nieuws en informatie, is *pluralistisch*, dat wil zeggen veelzijdig.
- Redacties werken *onafhankelijk* van politiek en commerciële belangen.
- Informatie is *toegankelijk*.
- Media zijn *veilig* voor iedereen.

Het Commissariaat stelt alles in het werk voor een toekomstbestendig medialandschap. De digitalisering van ons toezichtveld is al volop gaande en het Commissariaat speelt daar met zijn toezicht op in.

Nieuwe manieren verspreiding media-aanbod

Van de verspreiding van het aanbod via FM frequenties, satelliet en standaard televisiepakketten (lineair) zijn we in een aantal jaar naar het on-demand kijken en luisteren via onder andere DAB+ gegaan (non-lineair). Videoplatformdiensten (VSP's) zijn de nieuwste partijen die onder de reikwijdte van de Mediawet vallen. Er is daarnaast sprake van een toenemende convergentie: audiovisuele mediadiensten nemen steeds meer taken op zich. Ook is het door de opkomst van nieuwe technologieën steeds makkelijker om content te maken en te verspreiden: iedereen is potentieel mediabedrijf. Door de Richtlijn Audiovisuele Media Diensten 2018 (Richtlijn AVMD 2018) zijn kanalen op de videoplatformdiensten commerciële mediadienst op aanvraag die onder het toezicht van het Commissariaat vallen. Dit betreft bijvoorbeeld populaire kanalen op een videoplatform als YouTube, Instagram of TikTok. Omdat het niet wenselijk is om ook kleinere uploaders onder ons toezicht te brengen, werken we momenteel aan criteria voor een werkbare afbakening.

Wegvallen van redactionele verantwoordelijkheid

Digitale technologie heeft de manier waarop Nederlandse burgers zich informeren sterk veranderd. Mogelijkheden om online op nieuws te reageren en met andere gebruikers te communiceren heeft voor een democratisering van het publieke debat gezorgd. Online kan men in aanraking komen met een breed en divers media-aanbod, de *exposure diversity*¹ is hoog. Maar de toegang tot nieuws en informatie wordt in toenemende mate gebaseerd op algoritmische aanbevelingssytemen, zowel op de platforms – zoekmachines, nieuws *aggregators* en sociale media platforms – als op nieuwswebsites van de 'traditionele' aanbieders van nieuws en informatie. Niet langer ligt de verantwoordelijkheid voor wat een gebruiker wel of niet leest alleen bij een redactie, maar ook bij een algoritme. Dit heeft een impact op de diversiteit van nieuws en informatie, die niet alleen het individu, maar ook de samenleving en de democratie kan raken. In 2019 liet het Commissariaat door het Instituut voor Informatierecht (IViR) onderzoek uitvoeren naar aanbevelingssytemen en filter bubbels.² Daaruit bleek dat Nederlandse nieuwsgebruikers nog niet in filter bubbels zijn beland omdat zij gebruikmaken van meerdere nieuwsbronnen. Wel was er reden voor bezorgdheid over de maatschappelijke effecten van de toenemende inzet van algoritmes. Dit leidt tot een toenemende opiniemacht van platforms. In het rapport bevelen we aan dat naast interdisciplinaire samenwerking en onderzoek ook het vergroten van mediawijsheid en digitale geletterdheid bij burgers belangrijk is. Hiermee kan de maatschappelijke

¹ Waar voorheen de diversiteit van het *gehele aanbod* relevant was is dat tegenwoordig - door de sterke toename in aanbod - de diversiteit van het aanbod die daadwerkelijk aan de gebruiker wordt *blootgesteld* (i.e. *exposure diversity*). Om die reden is nu ook het reguleren van de zichtbaarheid (i.e. *prominence*) van verschillende typen aanbod relevant (zie artikel 7 bis en 13 lid 1 van de Richtlijn AVMD 2018).

² Moeller, J., Helberger, N., Makhortykh, M., Dooremalen, S. van, (2019). [Filter bubbels in Nederland](#). Commissariaat voor de Media & Instituut voor Informatierecht (IViR).

weerbaarheid worden verhoogd en kunnen de effecten van opiniemacht en algoritmische selectie worden beperkt.

Internationalisering

Het internet kent geen nationale grenzen. Door het land van oorsprong beginsel in de Richtlijn AVMD houdt het Commissariaat toezicht op al het media-aanbod dat door in Nederland gevestigde aanbieders zoals Netflix en Discovery beschikbaar wordt gesteld in andere Europese lidstaten. Dit vraagt om nauwe samenwerking met andere Europese mediatoezichthouders.

Bescherming van minderjarigen

Door de digitalisering komen minderjarigen veel gemakkelijker in aanraking met schadelijke content. De veiligheid van media voor kinderen neemt daarmee een steeds grotere plaats in het toezicht. Wij werken daarbij samen met het NICAM (Kijkwijzer) en met Mediawijzer.net.

Zichtbaarheid nieuws- en informatievoorziening met publieke waarde

De Mediawet kent voor een aantal lineaire aanbodkanalen van de publieke de must carry verplichting. Dit houdt in dat distributeurs deze kanalen verplicht moeten doorgeven. In het online domein is dat veel lastiger. Op dit moment wordt door het ministerie van OCW onderzocht of en hoe deze zogenaamde *prominence* van nieuws- en informatievoorziening met publieke waarde ook online kan worden gewaarborgd.³

Het Commissariaat bewaakt en stimuleert

Het Commissariaat bewaakt en stimuleert een veilig, toegankelijk en pluriform medialandschap. Daarvoor houden wij toezicht op naleving van de Mediawet. De Mediawet is zoveel mogelijk techniek neutraal opgesteld. Met de Richtlijn AVMD is de wet- en regelgeving daarnaast zoveel mogelijk gelijkgetrokken voor het hele speelveld. Desondanks loopt wetgeving altijd achter bij nieuwe ontwikkelingen. Dat leidt soms tot een ontoereikend mandaat. Zo zijn bijvoorbeeld de snel in opmars zijnde commerciële podcasts niet gereguleerd. Daarom is het voor het Commissariaat belangrijk om onderzoek te doen naar de ontwikkelingen in het mediaveld. En om deze ontwikkelingen te agenderen en signaleren om ook in de toekomst een goede toezichthouder te kunnen blijven. We werken daarvoor samen met andere Nederlandse en Europese mediatoezichthouders. Ook nemen we deel aan de Nederlandse AI coalitie, Cultuur en Media.⁴

Toekomstige ontwikkelingen in het toezicht op digitale technologieën

Op de iets langere termijn zien wij een rol voor het Commissariaat in het kader van het brede geharmoniseerde systeemtoezicht voor online tussenpersonen en *gatekeepers*, waaraan in Europa wordt gewerkt: het voorstel voor de Digital Services Act Package, bestaande uit de Digital Services Act (DSA) en de Digital Markets Act (DMA). Met het wetsvoorstel voor de DSA wil de Europese Commissie bijdragen aan de bestrijding van illegale content en systemische risico's die de allergrootste online platformen met zich meebrengen. Het gaat enerzijds om een herziening van de regels over onder meer aansprakelijkheid⁵, transparantie, *notice-and-take-down* procedures en rapportages voor vrijwel alle partijen in de internetwaardeketen waaronder online platforms (zoals YouTube). En anderzijds om nieuwe regels die de marktmacht van de nieuwe gatekeepers zoals Google, Amazon en Facebook beogen te beperken door verplichtingen op te leggen die het online speelveld eerlijker moeten maken. Online platformen hebben het recht, en in het geval van illegale content de plicht, om hun platform te modereren en in dat kader bijvoorbeeld content te verwijderen. Het is heel belangrijk dat de platformen daarbij de vrijheid van meningsuiting als uitgangspunt hanteren. Wanneer platformen content verwijderen of personen blokkeren moeten ze transparant zijn

³ In dit onderzoek wordt verkend of artikel 7 bis uit de Richtlijn AVMD (2018) op een techniek neutrale manier kan worden geïmplementeerd in de Mediawet. De Richtlijn spreekt hier van '*passende aandacht voor mediadiensten van algemeen belang*'.

⁴ Nederlandse AI Coalitie, Cultuur en Media: [Cultuur en Media - Nederlandse AI Coalitie \(nlaic.com\)](https://nlaic.com)

⁵ Online tussenpersonen krijgen waarschijnlijk meer ruimte om actief op te treden tegen illegale content zonder direct aansprakelijk te worden.

over de redenen daarvoor en moeten zij die besluiten motiveren. Platformen moeten daarnaast ook helder zijn over hun schorsingsbeleid, en betrokkenen moeten te allen tijde bezwaar kunnen maken tegen dit soort beslissingen. In ieder geval (ook) via een rechtsgang.⁶ Het Commissariaat is in ERGA⁷-verband betrokken bij het wetgevingstraject rond de DSA.

Relatie met andere toezichthouders

Het Commissariaat heeft nu al geregeld van doen met andere toezichthouders. Het Commissariaat komt met name de ACM tegen in dossiers die samenhangen met de begrenzing van de publieke mediaopdracht en bij mediaconcentraties. Met de Autoriteit Persoonsgegevens hebben wij contact over bijvoorbeeld de privacyaspecten van aanbevelingssystemen, die impact kunnen hebben op de pluriformiteit van het media-aanbod. Daarnaast werken we samen met Agentschap Telecom, NICAM en met de Stichting Reclame Code. Iedere toezichthouder heeft in deze dossiers een eigen rol, waarbij wij geen overlap in bevoegdheden ervaren.

De digitalisering van de samenleving noopt hoe dan ook tot een steeds nauwere samenwerking tussen toezichthouders. Daarom vindt het Commissariaat de samenwerking in het samenwerkingsplatform digitale toezichthouders van groot belang om de uitdagingen van de digitalisering effectief aan te pakken.

⁶ Zie ook BNC- fiche Kamerstukken II, 2020/2021, 22112, nr.3050

⁷ Zie [ERGA Position Paper on the Digital Services Act](#).