

Non-paper over de herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten

Non-paper door Nederland

Inleiding

De Europese mediemarkt organiseert zich steeds meer over landsgrenzen. Traditionele mediabedrijven zoeken naar manieren om concurrerend te kunnen zijn in een internationaler en geplatformiseerd speelveld. Zij voelen de concurrentie van de grote platformdiensten om de gebruiker en om de advertentie-inkomsten: de groeiende macht van platformbedrijven zet advertentie-inkomsten onder druk.¹ De mediaconsument herkent en gebruikt de traditionele merken, maar de internationalisering is in bijna elke lidstaat van de EU merkbaar. Zo gebruiken jongeren het nieuws of mediacontent heel anders dan andere leeftijdsgroepen.² Voor Europeanen, in hun rol als burger en als consument en voor de mediabedrijven, als creatieve makers en als economische kracht, zijn goede, geharmoniseerde, regels op Europees niveau essentieel.³

Voor Nederland zijn de basis en uitgangspunten van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMSD) helder en duidelijk. Het land-van-oorsprongbeginsel dient aan de basis te blijven staan van deze richtlijn.

Meer regels betekent niet automatisch betere regels. Nederland waardeert dat de Europese Commissie zorgvuldig afweegt of een herziening van de AVMSD noodzakelijk is. Mocht het tot een herziening komen, denkt Nederland dat gerichte aanpassingen in de richtlijn passend zijn, om de richtlijn beter te laten aansluiten bij technologische, markt- en regelgevingsontwikkelingen.

Bij de herziening is het vooral van belang dat er een balans gevonden wordt in het opleggen van nieuwe verplichtingen aan mediabedrijven. Zij moeten immers concurrerend kunnen blijven, ook onder uitdagende marktomstandigheden. Het is dan ook goed dat de Commissie in haar exercitie vraagt om ervaringen uit het veld bij de toepassing van de huidige richtlijn. Regels moeten duidelijk, doeltreffend en proportioneel zijn in het waarborgen van een gelijk speelveld en het beschermen van redactionele en journalistieke verantwoordelijkheid.

Naast de economische werkelijkheid spelen er voor mediadiensten ook steeds meer uitdagingen ten aanzien van de samenleving en de democratie. In zowel Nederland als Europa worden deze onderwerpen steeds vaker gezamenlijk met elkaar in verband gebracht. Dat laat het belang zien van de media in Europa én de noodzaak voor goedwerkende regels voor deze sector.⁴

Reikwijdte richtlijn en marktontwikkelingen

Voor Nederland is het duidelijk dat commerciële *uploaders* (*content creators* of *influencers*) op videoplatformdiensten een aanbieder van mediadiensten in de zin van de richtlijn kunnen zijn. Zij nemen een steeds prominentere positie in de markt in. De nationale mediatoezichthouder, het Commissariaat voor de Media, heeft een beleidsregel opgesteld om de groep uploaders af te bakenen om efficiënt toezicht te kunnen houden. Ook moet duidelijk zijn welke andere regelgeving van toepassing is op deze groep, bijvoorbeeld regels ten aanzien van consumentenbescherming. Zo is de regelgeving efficiënt, uitvoerbaar en handhaafbaar.

Gezien de marktontwikkelingen en het veranderend mediagebruik, is het belangrijk te kijken naar de geautomatiseerde keuzes die worden gemaakt bij het presenteren van media-aanbod. De

¹ Commissariaat voor de Media (2025) *Mediamonitor 2025*. Geraadpleegd via: <https://www.cvdm.nl/mediamonitor/mediamonitor-publicaties/>. Zie ook: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2024) *Aandacht voor Media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*. Geraadpleegd via: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2024/10/03/aandacht-voor-media>.

² Commissariaat voor de Media (2025) *Digital News Report Nederland 2025*. Zie: <https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2025/06/Digital-News-Report-2025.pdf>

³ Deze ontwikkelingen worden ook gesignaleerd in het *European Democracy Shield*.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2024) *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*. Den Haag. Geraadpleegd via: <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/media-en-democratie/documenten/rapporten/2024/10/03/aandacht-voor-media>, het *European Democracy Shield* of de Europese verordening mediavrijheid (EMFA).

aanbevelingsalgoritmen nemen soms *de facto* redactionele beslissingen bij het presenteren van media-aanbod.⁵ De huidige praktijk van gedragscodes voor videoplatformdiensten (artikelen 28 bis en 28 ter, AVMSD) is hiervoor te licht, gezien de grote kijktijd die gebruikers besteden aan media-aanbod op de videoplatformdiensten.⁶ Nederland roept de Commissie op om op deze vlakken met voorstellen te komen.

Bescherming minderjarigen

Met de laatste herziening van de AVMSD, in 2018, is de bescherming van minderjarigen op audiovisueel media-aanbod op videoplatformdiensten gelijk getrokken met de bescherming op traditionele mediadiensten. Dat was een belangrijke stap, het blijft noodzakelijk minderjarigen adequaat te beschermen tegen schadelijke content. Regulering moet nooit betuttelend zijn, maar tegelijkertijd niet naïef. Kinderen zijn nog volop in ontwikkeling en hebben daar de ruimte voor nodig. Tegelijkertijd mag je niet verwachten dat zij zelf alle risico's kunnen overzien, daarom zijn er wel maatregelen nodig.

Wetenschappelijke inzichten uit bijvoorbeeld de ontwikkelingspsychologie moeten gebruikt worden bij het bepalen van wat schadelijk is. Ook de inzichten van ouders, kinderen en consumentenorganisaties moet hierbij betrokken worden. Het is onvermijdelijk dat hier culturele normen een rol spelen, maar het is cruciaal dat de definitie en classificatie van schadelijkheid tot stand komt door middel van een objectieve, niet-discriminerende en evenredige procedure, waarbij oog is voor de grondrechten en waarbij de ontwikkeling van kinderen centraal staat. Wetenschappelijke kennis en de uitwisseling hiervan tussen lidstaten is van grote waarde voor de ontwikkeling van nationale systemen die de rechten van kinderen tot de toegang van content waarborgen, maar hen ook beschermen tegen mogelijk schadelijke content.

Regels op het gebied van minderjarigenbescherming moeten techniekneutraal zijn en worden toegepast. Aanbieders van mediadiensten moeten gemakkelijk hun content kunnen voorzien van de benodigde classificaties en die ook duidelijk kunnen tonen bij de videoplatformdiensten.⁷ Platformdiensten moeten hierop kunnen worden aangesproken. Effectief toezicht op audiovisueel media-aanbod op videoplatformdiensten in de zin van de richtlijn blijft een aandachtspunt.

De waarschuwendende maatregelen, die bedoeld worden onder artikel 6 bis van de richtlijn, kunnen ook gaan gelden voor het ontwerp van bijvoorbeeld de videoplatformdienst. Het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) heeft in 2023 een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en kwam toen tot dit inzicht.⁸ Met classificaties kunnen ouders en kinderen geholpen worden in het maken van een juiste en evenwichtige keuze. Hiermee kan worden voortgebouwd op het kader uit artikel 28 van de DSA, maar ook invulling gegeven worden aan het bijzondere karakter van videoplatformdiensten. Zij zijn immers ook drager van de content.

Vanuit gezondheidsperspectief is inmiddels bekend dat schermtijd voor kinderen jonger dan twee jaar wordt afgeraden. Inmiddels is dat in Nederland ingevuld met praktische adviezen over schermtijd.⁹ Dat roept de vraag op of we niet moeten streven naar het ontmoedigen van aanbieders van mediadiensten voor de productie van media-aanbod voor kinderen onder de twee jaar. Ook spant de nieuwe regering in Nederland zich in voor een verbod voor sociale media op Europees niveau voor jongeren onder de 15 jaar. Een definitie van socialemediadienst ontbreekt nog in het Europees regelgevend kader, waardoor nu niet meteen een aangrijpingspunt bestaat. De richtlijn kan hier een deel van de oplossing zijn, omdat videoplatformdiensten een belangrijk aandeel vormen van de mediaconsumptie van jongeren.¹⁰

⁵ Hierbij sluit Nederland aan bij paragraaf 28 van de Conclusies van het Deens voorzitterschap over toegang tot betrouwbaar nieuws in het kader van het Europees schild voor de democratie, 28 november 2025.

⁶ In Nederland dateert de eerste gedragscode met een videoplatformdienst uit december 2024. Het is nog te vroeg hier conclusies uit te trekken.

⁷ NICAM (2023) *Onderzoek toepassing Kijkwijzer voor social mediaplatforms Instagram en TikTok*. Geraadpleegd via: <https://nicam.nl/files/NICAM-onderzoek-Kijkwijzer-op-TikTok-en-Instagram-juli-2023.pdf>

⁸ Zie voetnoot 7.

⁹ Universiteit Utrecht en Vrije Universiteit Amsterdam (2025) *Richtlijn gezond schermgebruik 2025*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/17/richtlijn-gezond-schermgebruik-2025>.

¹⁰ De Nederlandse regering heeft recentelijk een onderzoek bij de Universiteit van Amsterdam uitgezet naar de juridische mogelijkheden voor een Europese minimumleeftijd van 15 jaar voor sociale media.

Naast maatregelen blijft het nodig om minderjarigen te ondersteunen door te blijven inzetten op mediageletterdheid. Invulling geven aan de noodzakelijke competenties is bij uitstek iets dat op nationaal niveau geregeld moet worden, gelet op de diverse nationale en culturele contexten. Wel kan hier op Europees niveau worden bijgedragen aan de uitwisseling van goede praktijken en de ontwikkeling van bijvoorbeeld richtsnoeren.¹¹

Nederland hecht eraan te benadrukken dat de regelgeving met betrekking tot de bescherming van minderjarigen niet mag worden aangewend om de positie van kwetsbare minderheden te beknotten. Kinderen worden niet beschermd door het weghouden van content met lhbtq+-personen of mensen met bepaalde etnische achtergronden. Bezien moet worden of de bestaande bepalingen geclausuleerd moeten worden, zodat het lidstaten expliciet verboden wordt om minderjarigenbescherming in te zetten om de zichtbaarheid van lhbtq+-personen of andere minderheden te beperken. Hierbij kan lering getrokken worden uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.¹²

Reclameregels

Reclame en advertenties zijn voor veel aanbieders van mediadiensten essentieel om inkomsten te genereren. Zeker de aanbieders van mediadiensten die met de inkomsten bijvoorbeeld journalistieke producties of Europese werken financieren, verdienen waardering voor hun werk. De reclameregels moeten passend zijn bij de tijd: consumenten verdienen adequate bescherming, maar de traditionele mediabedrijven moeten kunnen rekenen op een eerlijk speelveld met bijvoorbeeld de grote platformbedrijven. Deregulering voor traditionele mediadiensten lijkt hier gepast, net als simplificatie van de bestaande regels.

Door de opkomst van influencers, kan het onderscheid tussen de verschillende categorieën uit de AVMSD (reclame, sponsoring en productplaatsing) vervagen. Zoals Nederland reeds aangaf in het non-paper over de *Digital Fairness Act*, is het noodzakelijk de AVMSD en de regels voor consumentenbescherming goed af te stemmen, zodat de regels voor influencers duidelijk en handhaafbaar zijn.¹³

Co- en zelfregulering blijft belangrijk, hiermee wordt de sector aangespoord om (binnen de wettelijke kaders) zelf normen te stellen en te handhaven, wat daarmee de betrouwbaarheid van reclame voor gebruikers ten goede komt. De ervaringen met de Nederlandse Reclame Code zijn positief. Deze vorm van co-regulering draagt bij aan verantwoorde en betrouwbare reclame-uitingen.¹⁴

Prominentiemaatregelen voor aanbod van algemeen belang

De Nederlandse autoriteiten werken, binnen het kader van de huidige richtlijn, aan het invoeren van prominentiemaatregelen om de zichtbaarheid en vindbaarheid van aanbod van algemeen belang te vergroten. Het is niet eenvoudig om, binnen de open geformuleerde norm binnen het artikel, gebruik te maken van deze regeling. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om deze content toegankelijk te houden voor het algemeen publiek.

Het is daarom goed dat de Commissie met richtsnoeren komt (zoals in EMFA staat). Deze richtsnoeren bieden hopelijk meer duidelijkheid over reikwijdte, technische mogelijkheden en het samenspel met andere Europese regelgeving. Ook is dit een kans de reikwijdte ten aanzien van videoplatformdiensten te verduidelijken. Op die manier kunnen lidstaten de mogelijkheden effectief benutten.

Of de richtsnoeren van de Commissie afdoende zullen zijn, of dat er een nadere verduidelijking van de AVMSD noodzakelijk is, is op dit moment nog lastig te zeggen. Nederland kan zich voorstellen

¹¹ Zie bijvoorbeeld "Richtsnoeren inzake maatregelen om een hoog niveau van privacy, veiligheid en beveiliging voor minderjarigen online te waarborgen, overeenkomstig artikel 28, lid 4, van Verordening (EU) 2022/2065". Deze richtsnoeren zijn niet gebaseerd op de AVMSD, maar wel van wezenlijk belang voor de bescherming van minderjarigen in een gemedialiseerde wereld.

¹² Zie onder meer arrest van 4 oktober 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punt 62).

¹³ Ministerie van Economische Zaken (2025) *Non-paper by the Netherlands on the Digital Fairness Act*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/11/12/non-paper-digital-fairness-act>.

¹⁴ Zie: www.reclamecode.nl. De Stichting Reclame Code werkt bijvoorbeeld aan de certificering van influencers, zie www.influencerregels.com.

dat de technische werking van prominentiebeleid in de AVMSD landt, maar dat de lijst van wat prominent zou moeten zijn een nationale competentie blijft.¹⁵

Europese werken en onafhankelijke producenten

De Europese audiovisuele sector is van vitaal economisch, maatschappelijk en cultureel belang. De strategische waarde van Europese content is gelegen in onze culturele identiteit en democratische waarden. Het percentage Europese werken levert een aanzienlijke bijdrage aan de beschikbaarheid van de Europese werken voor de consument. De definitie van Europese werken behoeft geen aanpassing, mogelijk enkel voor het vereenvoudigen en gelijktrekken van definities voor lineair en non-lineaire mediadiensten. Het aanpassen van de landen die onder de reikwijdte van Europese producties vallen, is niet nodig of wenselijk.

Voor de toepassing van de investeringsverplichting, die nu in veel EU-lidstaten bestaat, is het wenselijk om vast te stellen of videoplatformdiensten onder de reikwijdte vallen.

Rapportageverplichtingen en betere regelgeving

Nederland roept op om de rapportageverplichtingen uit de richtlijn tegen het licht te houden en waar mogelijk te versimpelen, zonder dat het doel achter de verplichtingen uit het oog verloren wordt.

Mogelijk kunnen de rapportages gerichter worden gemaakt, meer aansluiting worden gezocht bij andere rapportageverplichtingen (bijvoorbeeld uit de DSA) of meer als input dienen voor het uitwisselen van goede praktijken. Hierbij denken wij met name aan de rapportageverplichtingen op het gebied van toegankelijkheid, Europese werken en mediageletterdheid. Op het gebied van mediageletterdheid vindt er bijvoorbeeld reeds uitwisseling plaats middels de *Media Literacy Expert Group*. Deze uitwisseling is waardevoller dan het opstellen van een rapportage.

De evaluatie en eventuele herziening biedt een kans om te komen tot simplificatie van de regelgeving. De Nederlandse autoriteiten zullen een voorstel voor versimpeling voor aanbieders van mediadiensten verwelkomen, zeker als het gepaard gaat met verlagen van de regeldruk zonder dat de rechten van consumenten belemmerd worden.

Tot slot

Nederland is en blijft een voorstander van een effectief regelgevend kader binnen de EU voor audiovisuele mediadiensten. De regels moeten passen bij de tijd en bij de technologische en maatschappelijke uitdagingen.

De evaluatie van de AVMSD biedt een kans om goed te bekijken of de regelgeving nog voldoet. Mocht het tot een herziening komen, zal Nederland de voorstellen met die bril bekijken.

¹⁵ Bij het vaststellen van een dergelijke lijst moeten lidstaten zich niet mengen in de inhoud van media-aanbod. Ook is artikel 21 van EMFA van overeenkomstige toepassing.