

26 256

Wijziging van de Mediawet en de Tabakswet (implementatie wijziging richtlijn «Televisie zonder grenzen»)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR CULTUUR¹

Vastgesteld 12 oktober 1999

Het voorbereidend onderzoek heeft de vaste commissie voor Cultuur aanleiding gegeven tot het maken van onderstaande opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten met betrekking tot Hoofdstuk IVA, artikel 72 en 73 op, dat de staatssecretaris een groslijst van evenementen aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Een concept-lijst zal rond de komende jaarwisseling aan de Staten-Generaal worden voorgelegd en t.z.t. bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Deze leden waren van mening dat een uitgebreide lijst van groot belang is ter bevordering van de garanties: brede toegang van het publiek en zonder extra kosten. Zij vroegen de staatssecretaris waarom hij het advies van de Raad van State niet stringenter heeft opgevat en de maatregelen waarover de Europese richtlijn spreekt niet in het wetsvoorstel zelf zo scherp mogelijk heeft gepreciseerd (ter voorkoming van rechtsonzekerheid). De in artikel 72 lid 2, genoemde voorwaarden zijn multi-interpretabel, waardoor de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen lijst van evenementen in een grote mate zal berusten op arbitraire keuzen. De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere toelichting op de criteria ter vaststelling van de concept-lijst, in het bijzonder met betrekking tot de mate waarin de kijkdichtheid zal worden gehanteerd als een bepalend criterium. Bovendien vroegen zij of de staatssecretaris een voorbeeld kan geven van evenementen die voldoen aan twee van de in artikel 72 vermelde voorwaarden (en die dus op conceptlijst kunnen worden vermeld) en die niet kunnen rekenen op een grote kijkdichtheid.

Wat de garantie betreft van een brede toegang van het publiek, wordt in het wetsvoorstel (Artikel 1, Onderdeel A, onder yy) het bereik van tenminste 75% van alle huishoudens genoemd. De leden van de CDA-fractie hadden vragen bij het genoemde percentage. Omdat zoveel mogelijk burgers (zonder bijbetaling) de programma's moeten kunnen ontvangen (de Europese richtlijn spreekt over een near universal reach) en in Nederland ruim 90% van alle huishoudens aangesloten is op de kabel of satelliet, is de genoemde 75% laag te noemen. Omdat het gaat om een kwestie van publiek belang en omdat de staatssecretaris overtuigend

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), De Boer (GL) (voorzitter), Veling (RPF/GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Bierman (OSF), Luijten (VVD), Ruers (SP), Woldring (CDA), Tan (PvdA), Van den Hul-Omta (CDA), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijnert (VVD), Witteveen (PvdA), Timmerman-Buck (CDA), (plv. voorzitter).

* Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EKn. 321, vergaderjaar 1998–1999.

heeft aangetoond dat zijn aanvankelijke keus van 85% niet arbitrair was, stelden de leden van de CDA-fractie de vraag welke objectieve argumenten ten grondslag liggen aan de in het wetsvoorstel genoemde 75%.

In het voorliggende wetsvoorstel worden met de voorgestelde wijziging van artikel 56a de mogelijkheden van sponsoring van onderdelen van televisieprogramma's verruimd. De leden van de CDA-fractie deelden mee ervan uit te gaan dat het publieke bestel adequaat en structureel gefinancierd wordt (uit omroepbijdragen en reclamegelden) en niet afhankelijk moet worden gemaakt van sponsoring. Waarom een verruiming van sponsoring in dit wetsvoorstel, terwijl de staatssecretaris reeds heeft toegezegd de sponsoring in verband met de concessiewet kritisch te willen bekijken?

Hoewel lidstaten onder bepaalde voorwaarden de bevoegdheid hebben de doorgifte van programma's te schorsen, bevat het voorliggende wetsvoorstel geen bepalingen ter bescherming van jeugdigen tegen films met nodeloos geweld of pornografie. Daartoe zal in het najaar van 1999 een apart wetsvoorstel worden ingediend. Onnodig geweld en pornografie op de televisie zijn tegenwoordig zodanig veel voorkomend, dat de leden van de CDA-fractie de vraag stelden of het opnemen van een bepaling van opschortingsbevoegdheid in dezen niet terzake en dringend gewenst is. Bovendien stelden deze leden de volgende vraag die betrekking heeft op consistentie: waarom in het wetsvoorstel wèl bepalingen voor sponsoring die bij wetgeving nader zal worden geregeld en waarom géén bepaling voor schorsingsbevoegdheid hoewel ook die bij wetgeving nader zal worden geregeld?

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

In artikel 3bis van de richtlijn wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om maatregelen te treffen die ervoor moeten zorgen dat evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving niet zodanig worden uitgezonden dat een belangrijk deel van het publiek deze evenementen niet op de kostenloze televisie kan volgen. De leden van de VVD-fractie onderschreven de opvatting van de Raad van State dat in het voorgestelde artikel 72 geen sprake is van de in de richtlijn bedoelde maatregelen doch slechts van delegatie van wetgeving. De regering heeft weliswaar vier algemene criteria opgenomen waaraan in ieder geval aan twee moet worden voldaan, maar het bezwaar blijft dat bij algemene maatregel van bestuur een lijst van evenementen wordt opgesteld en dat ook bij amvb nadere regels kunnen worden gesteld. Ook de vier vage criteria namen bij de leden van de VVD-fractie de vrees niet weg dat de samenstelling van de lijst kan leiden tot politieke willekeur.

Aangezien

1. de richtlijn niet verplicht tot het instellen van een evenementenlijst,
2. de evenementenlijst pas op een later tijdstip zal worden vastgesteld en over de invulling ervan nog volstrekte onduidelijkheid bestaat,
3. een zinnige discussie over de lijst ook niet te voeren is aangezien over de kabelnota en de richtlijnen voor het basispakket nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of het uit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming niet gewenst is deze op dit punt te laten plaatsvinden als meer duidelijkheid is verschaft. De leden van de VVD-fractie hadden duidelijk de behoefte meer inzicht te krijgen in de evenementen die op de lijst komen en waarom, alvorens tot besluitvorming over het voorliggende wetsvoorstel over te gaan.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ging de regering er van uit dat de keuze, opennietzender of niet, een vrije keuze van de zender is. Maar, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, wordt deze keuze niet

mede bepaald door de kabelexploitant en de programmaraad? Zij kunnen immers bepalen of een (commerciële) zender voor of achter de decoder wordt geplaatst en tegen welke prijs. Nationale zenders zijn voor hun verspreiding afhankelijk van lokale beslissingen.

Het criterium dat een evenement in het verleden ook reeds op een open net werd uitgezonden en kon rekenen op een grote kijkdichtheid riep bij de leden van de VVD-fractie vragen op. Grot kijkdichtheid in het verleden betekent, ook al door de komst van veel nieuwe zenders, allerminst een garantie voor grote kijkdichtheid in de toekomst. Kijkdichtheid blijft een subjectief begrip en is ook afhankelijk van het tijdstip van uitzending en de programmering van concurrerende zenders. Bovendien werkt een dergelijke bepaling conserverend. Kan de staatssecretaris aangeven, met inachtneming van de vier in artikel 72 genoemde criteria, hoe een nieuw evenement in aanmerking komt voor opname op de lijst?

De leden van de VVD-fractie vroegen tenslotte of het criterium, dat 75% van de bevolking moet worden bereikt, wil er sprake zijn van een opennetzender geldt voor de zender of voor het programma. Met andere woorden: mag bijvoorbeeld een abonnee-tv aanbieder met een bereik van 10% de Elfstedentocht uitzenden als hij de uitzending in een open venster aanbiedt waardoor 75% van de bevolking de uitzending kan volgen?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie deelden mede dat zij over het algemeen konden instemmen met de voorgestelde implementatie van Richtlijn 97/36 van de EU. Met genoegen stelden zij daarbij vast dat de regering meent dat een recht op weerwoord niet noodzakelijk is, nu ons rechtsstelsel via de rechter en de Raad voor de Journalistiek hierin reeds voorziet. Ook billijkten deze leden dat de regering geen bijzondere bepalingen nodig acht om schorsing van doorgifte van televisieprogramma's uit andere lidstaten met pornografische scènes en nodeloos geweld mogelijk te maken nu bij de totstandkoming van de Mediawet deze gedachte is afgewezen, omdat de andere lid-staten mogen worden geacht zelf tegen zulke uitzendingen op te treden als daartoe aanleiding is en de mogelijkheid van strafrechtelijk ingrijpen achteraf aanwezig blijft.

De gedachte om gebruik te maken van de gelegenheid die de Richtlijn «Televisie zonder grenzen» biedt om te voorkomen dat bepaalde uitzendingen die van belang zijn voor een groot publiek achter de ontsleutelaar (decoder) verdwijnen konden de leden behorende tot de PvdA-fractie op zichzelf waarderen.

Toch hadden zij behoefte om een nadere onderbouwing van de staatssecretaris te vernemen voor de criteria opgesomd in artikel 72, lid 2. In de stukken en in de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer beroept het kabinet zich met name op het feit dat de betrokken evenementen van grote betekenis zijn voor de maatschappelijke cohesie in ons land, doordat zij zorgen voor momenten van gemeenschappelijke beleving en van nationale identiteit. Voorts treffen deze leden het argument aan dat hier sprake zou zijn van het recht op informatie.

Wat dit laatste argument betreft hebben deze leden twijfels. Bij vele evenementen, met name waar sprake is van professionele uitgeoefende sportprestaties, gaat het om vertoningen voor het publiek die op commerciële leest worden opgezet. Waaraan ontleent de staatssecretaris de opvatting dat het bijwonen of medebeleven van deze vertoningen een recht is als omschreven in artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, welk artikel het recht regelt om inlichtingen te garen en te ontvangen? Als dit zo is, bestaat dat recht ook ten aanzien van andere vertoningen die in beslotenheid worden gegeven voor een betalend publiek (theater, circus, popconcert etc)? De aan het woord zijnde leden

zouden menen dat alleen de uitslag van de betrokken sportevenementen valt onder de informatievrijheid, niet de beleving daarvan.

Faalt het argument gebaseerd op het recht op informatie, dan blijft over dat van de bevordering van nationale cohesie. Hoewel dit argument in het kader van de uitvoering van een Europese richtlijn wat inconsistent lijkt, kunnen de leden behorende tot de PvdA-fractie zich voorstellen dat hier een belang is gelegen. Met name kan dat belang zijn, dat kijkers met een smalle beurs niet worden gedwongen voor het op televisie kunnen beleven van zo'n nationaal sportevenement individueel hoge bedragen te betalen.

De meest voor de hand liggende methode om dit te verzekeren is echter om de publieke omroep in staat te stellen om deze uitzendingen als publieke dienst aan te bieden («public service broadcasting» noemt de BBC dit), tegen een voor iedereen gelijke prijs. Deze rol vervulden tot nog toe de omroepbijdragen die worden geheven.

De hier aan het woord zijnde leden hadden daarom twijfels ten aanzien van de samenhangendheid van het regeringsbeleid, nu het kabinet zich voorneemt om die omroepbijdragen af te schaffen. Zij vroegen de staatssecretaris uiteen te willen zetten hoe hij denkt de uitzending van zulke evenementen op het open net te bevorderen wanneer hij tevens de mogelijkheid afschaft om de kosten van deze openbare dienst op de gebruikers rechtstreeks te verhalen, zoals bij andere openbare diensten het geval is.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op niet zonder verbazing te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. De verbazing betreft vooral het feit dat dit wetsvoorstel in de flank begeleid worden door tal van andere wetsvoorstellen, beleidsnotities en besluiten, waarover de leden van de Eerste Kamer nog min of meer in het duister tasten. Dat maakt een gedegen oordeel over deze wet buitengewoon lastig. Er is sprake van een op handen zijnde verandering van de Concessiewet, bij de Tweede kamer ligt een Kabelnotitie, een dezer dagen wordt een wetsvoorstel ter bescherming van jeugdigen verwacht en aanpassingen van Mediabesluiten, dan is er nog de aanpassing van de Mediawet in verband met de afschaffing van de omroepbijdrage en dat alles heeft te maken met dit wetsvoorstel. Die onzekerheden zorgen ervoor dat de samenhang van dit wetsvoorstel met andere wetgeving eigenlijk niet goed te doorgronden is. Om te bepalen hoe reëel het is om een evenementenlijst samen te stellen is het echter wel van belang om al die ontwikkelingen goed te overzien. De leden van GroenLinks hadden er daarom behoefte aan om van de staatssecretaris te vernemen wat nu precies het belang is van de zogenaamde evenementenlijst in het algemene mediabeleid en de cultuurpolitiek van de regering. Dient die lijst als een soort omschrijving van het publieke domein, een soort lijst van tv-monumenten die voor een zo groot mogelijk publiek toegankelijk moeten zijn of dient de lijst eigenlijk alleen maar een praktisch doel, namelijk het wegnemen van de dreiging dat bepaalde evenementen achter de decoder verdwijnen? De staatssecretaris heeft in zijn verdediging van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer het midden gehouden tussen deze twee opties, maar het is de vraag of er wel een midden is. Juist omdat het te kiezen uitgangspunt cruciaal is voor de samenstelling van de lijst, zouden de leden van de GroenLinks-fractie het op prijs stellen als de staatssecretaris zich in dezen wat explicieter uitspreekt. Een breed samengestelde tv-evenementenlijst of een lijst van door de decoder bedreigde tv-evenementen; wat is precies de cultuurpolitieke betekenis van de lijst?

In het verlengde daarvan toonden de leden van de fractie van GroenLinks zich nieuwsgierig om te vernemen hoe ver de staatssecretaris al

gevorderd is met de samenstelling van de lijst. Op welke wijze denkt de staatssecretaris de voorwaarden uit artikel 72, lid 2 te concretiseren? Wat is bijvoorbeeld een grote kijkdichtheid? Moeten cultuurevenementen in het verleden eenzelfde grote kijkdichtheid hebben gehaald als sportevenementen? Hoe lang moet de periode zijn dat de evenementen met een grote kijkdichtheid zijn uitgezonden om op de lijst geplaatst te kunnen worden? Anders gezegd: wat moet een evenement «presteren» om op de lijst te worden geplaatst?

Tenslotte: hoever is de staatssecretaris gevorderd in het in het debat in de Tweede Kamer toegezegde overleg met zijn collegae in het kabinet met betrekking tot het uitbreiden van het prijstoezicht op het aanbieden van de zogenaamde pluspakketten.

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en de daarover in de Tweede Kamer gevoerde discussie. Hoewel er bij deze leden geen twijfel bestond over de noodzaak thans ten spoedigste over te gaan tot implementatie van de gewijzigde richtlijn (tenslotte geldt ook ten deze: beter laat dan nooit) rees met name de vraag of het doel van artikel 3 bis van de gewijzigde richtlijn 89/552/EEG middels de bij algemene maatregel van bestuur op te stellen lijst van evenementen gerealiseerd zou kunnen worden. Want hoewel deze leden warme steun wilden betuigen aan de wens om te kunnen garanderen dat iedere burger adequate toegang heeft tot actuele verslaggeving van evenementen van algemeen belang voor een betaalbare prijs, vroegen de leden van de fractie van D66 zich af of bij de vertaling van die wens ook andere methoden de revue hebben gepasseerd dan de voorgestelde, nl. de opstelling van een lijst van evenementen die in ieder geval op een open net uitgezonden moeten worden. Is een andere stok overwogen om de eventueel te ver door geslagen markt te kunnen slaan? Of, anders geformuleerd: is de keuzevrijheid voor burgers tot adequate toegang tot evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving wel waterdicht?

Aan de oplossing van de lijst zoals voorgesteld kleefden overigens naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 onder meer in drie bezwaren.

De eerste is gelegen in de verwachting van deze leden dat de feitelijke vertaalslag van de criteria genoemd in het voorgestelde artikel 72 lid 2, in hoge mate afhankelijk zal zijn van tijd, plaats en persoon die deze vertaalslag ter hand mag en moet nemen. De voorspellende waarde van de daarin verwoorde voorwaarden zijn niet al te groot, zo meenden deze leden.

Een tweede bedenking vloeit uit de eerste voort: loopt de wetgever met dit voorstel niet het risico dat er telkens bij het vernieuwen van de lijst een vorm van koehandel ontstaat over de vraag welke evenementen daarop wel en welke niet dienen te worden geplaatst?

Een derde element dat bij de leden van deze fractie en rol speelde was de vraag of zo de eerder genoemde problemen onvermijdelijk waren, en er dus geen ander middel voor het te realiseren doel in wetsystematische zin zou bestaan aan de hand van artikel 72, lid 2 ook adequaat kan worden opgetreden bij evenementen die niet op de lijst staan omdat de relevantie daarvan te laat door het bestuur is onderkend.

Met belangstelling hadden de leden van de fracties van **RPF/GPV** en **SGP** kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij wilden over één interessant aspect van het voorstel een vraag stellen, namelijk over de cultuurpolitieke motieven die hebben geleid tot de formulering van de criteria voor het onderscheiden van evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving. In kwesties van cultuurpolitiek is het kabinet in het algemeen terughoudend. Niet alleen is de mondigheid van de burger vaak een reden om af te zien van een normatieve benadering van wat voor de

samenleving wel of niet van waarde is. Ook is het kabinet beducht voor een normatieve standpuntbepaling die politiek is gemotiveerd. Om de staatssecretaris te citeren: Ik probeer de criteria een beetje objectief te houden, anders wordt de lijst helemaal een soort politieke willekeur, van de zijde van de regering of van de zijde van de Kamer (Handelingen TK 99-5741).

De memorie van toelichting geeft een schetsmatige motivering, waarbij de subsidie van sport en de samenbindende werking van uitzending van bepaalde grote evenementen de hoofdmoot vormen. Graag zouden de genoemde leden een systematischer uiteenzetting ontvangen over de motieven voor de vier criteria.

De leden van de **SP**-fractie deelden mee met veel belangstelling te hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zouden graag de volgende punten toegelicht zien:

Hoe verhouden de wettelijke voorschriften in de lidstaten, en met name de verschillen daartussen, zich tot de Europese richtlijn waarvan het uitgangspunt is dat ontvangst en doorgifte van televisieprogramma's, die voldoen aan de wettelijke voorschriften van het land van uitzending, in andere landen van de Europese Unie niet mogen worden belemmerd? Houdt de genoemde richtlijn in dat in de praktijk onze eigen wettelijke voorschriften ondergeschikt worden aan die van het land met de meest ruime wettelijke voorschriften?

De leden van de SP-fractie juichten het aanleggen van een evenementenlijst van harte toe aangezien dit een garantie biedt tegen het verkopen van uitzendrechten van verschillende evenementen aan de hoogste bidder welke vervolgens zijn programma's achter decoders tegen hoge tarieven aanbiedt. De lijst garandeert dat iedere burger adequate toegang heeft tot actuele verslaggeving van evenementen voor een betaalbare prijs.

Daarom zouden de leden van de SP-fractie de staatssecretaris het advies willen geven om van deze lijst een lange lijst te maken waarop belangrijke evenementen zoals het EK, het WK en de Olympische Spelen zeker niet mogen ontbreken.

De schorsingsbevoegdheid biedt een waarborg tegen maatschappelijk ongewenste programma's, zo vervolgden deze leden. De regering gaat er evenwel van uit dat van deze bevoegdheid in de praktijk niet of nauwelijks gebruik gemaakt zal hoeven te worden. Waar is dit optimisme op gebaseerd? Kan de staatssecretaris aangeven welke argumenten ertoe geleid hebben dat bepalingen rond de schorsingsbevoegdheid niet in de Mediawet worden opgenomen?

De verruimde mogelijkheden tot sponsoring roepen vraagtekens op. Het sponsoren van programma's van de publieke omroep door bedrijven die zich bezighouden met de productie danwel verkoop van geneeskundige middelen brengt het risico van het beïnvloeden van de inhoud van programma's met zich mee. Juist in de publieke omroep moet hiervoor gewaakt worden. Aangezien de staatssecretaris onlangs in zijn beantwoording van schriftelijke vragen van Tweede kamerlid H. van Bommel heeft erkend dat dit risico inderdaad aanwezig is zouden de leden van de SP-fractie willen weten wat de mening van de staatssecretaris is aangaande deze verruiming en welke conclusies daaruit worden getrokken.

De voorzitter van de commissie,
De Boer

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen