

Wijziging van de Mediawet met het oog op noodzakelijke verbeteringen van de wet en de uitvoering daarvan

Nota naar aanleiding van het verslag

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft uitgebracht over onderhavig voorstel van wet. Onderstaand zal worden ingegaan op de vragen die door de leden van de diverse fracties zijn gesteld. De regering hoopt dat daarmee de behandeling van het voorstel voldoende is voorbereid.

Algemeen

De leden van de fractie van het SGP betreuren het dat, nu de bepalingen over de commerciële omroep naar de Mediawet worden overgeheveld, niet de gelegenheid te baat is genomen om inhoudelijke wijzigingen door te voeren. Zij verwijzen daarbij naar hun inbreng tijdens de algemene politieke beschouwingen. Deze leden vragen of de regering hun mening deelt dat de media grote invloed kunnen hebben op het gedrag van mensen en dat het gebrek aan (voor het functioneren van de samenleving noodzakelijke) waarden en normen bij velen mede is ontstaan door beïnvloeding vanuit de media en vragen voorts naar de voornemens van de regering om het herstel van waarden en normen ook in de mediawereld gestalte te geven of te bevorderen, krachtiger dan op dit moment door middel van zelfregulering gebeurt.

De regering hecht grote waarde aan het debat over het herstel van normen en waarden en wil passende prioriteit geven aan maatregelen die dat herstel bevorderen. Met de leden van de fractie van het SGP is de regering van mening dat de media mede bepalend zijn voor de kwaliteit en het functioneren van de samenleving. In de schriftelijke beantwoording van vragen uit de Kamer over dit onderwerp en in reactie op de motie die van SGP-zijde is ingediend tijdens de algemene politieke beschouwingen (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600, nr. 35) heeft de regering gewezen op bestaande wettelijke bepalingen en het functionerende stelsel van zelfregulering die het vertonen van voor de jeugd schadelijk materiaal tegen gaan. Op basis van de evaluatie dit najaar zal worden gezien of het beleid bijstelling behoeft. De regering

wil daar thans niet op vooruitlopen en acht voorts onderhavig wetsvoorstel ook niet het passende kader voor de door de leden van de fractie van het SGP bepleite inhoudelijke wijzigingen.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel A

Punt 1

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke argumenten pleiten tegen het verlenen van toestemmingen voor commerciële omroep aan overheden en of dit ook geldt voor vennootschappen waarvan overheden aandeelhouder zijn of stichtingen met overheidsfunctionarissen als bestuurders. Voorts vragen deze leden of overheden toestemming kunnen krijgen voor publieke omroep en zo niet, op welke wijze zij anders programma's kunnen uitzenden. Tot slot vragen deze leden of een verbodsbepaling niet te rigide is.

De regering acht het ongewenst dat overheden optreden als omroepinstellingen en toestemmingen zouden kunnen verkrijgen voor commerciële omroep. Met betrekking tot omroep behoren overheden op afstand te staan; het bedrijven van omroep is geen taak die aan instellingen van openbaar bestuur toekomt. Hoewel het niet is uitgesloten dat overheden deelnemen in externe rechtspersonen die eventueel over een toestemming voor commerciële omroep beschikken, acht de regering het ongewenst als overheden met dat doel rechtspersonen oprichten of daarin deelnemen. De regering heeft geen aanwijzingen dat hiervan sprake is. Te meer niet omdat er andere wegen zijn voor de overheid om informatie die van belang is voor burgers via de media uit te zenden. Op grond van artikel 42, achtste lid, van de Mediawet, kan in gemeenten of provincies waar een lokale respectievelijke regionale publieke omroep is, aan gemeentebesturen of provinciebesturen zendtijd worden toegewezen ten behoeve van overheidsvoorlichting. Daarnaast kunnen gemeenten samenwerken met verzorgers van programma's in de gemeente. Gelet op deze mogelijkheden en op de onwenselijkheid dat overheden optreden als omroep acht de regering de uitsluiting van overheden van het verkrijgen van toestemmingen voor commerciële omroep gepast.

Punten 4 en 5

*De leden van de fractie van de PvdA vragen of de definitie van "evenement" niet te ruim is. Deze leden vragen de regering voorts in te gaan op het criterium van erkenning door NOC*NSF bij de definiëring van sportwedstrijd.*

De thans voorgestelde definitie van evenement is gebaseerd op de kenmerkende elementen van evenementen, namelijk een vooraf georganiseerde gebeurtenis, die voor publiek toegankelijk is. Daaronder kunnen vormen van activiteiten vallen als manifestaties, (podium)voorstellingen, concerten, sportwedstrijden en andere sportevenementen. De oude definitie bevatte weliswaar een opsomming van dergelijke evenementen, maar daaraan was tevens toegevoegd "of soortgelijke gebeurtenis" teneinde de opsomming niet limitatief te maken. Ook de oude definitie was met het oog op de toepassingspraktijk derhalve open geformuleerd.

De definitie van "sportwedstrijd" is dezelfde als die tot nu toe in artikel 26 van het Mediabeluit is opgenomen. Deze definitie is in het oorspronkelijke Mediabeluit van 19 november 1987 (Stb. 573) opgenomen omdat er in de praktijk vragen waren gerezen of een activiteit nog als sportwedstrijd kon worden beschouwd. Gekozen is voor een duidelijke afbakening van het begrip sportwedstrijd: alleen wedstrijden georganiseerd door of onder auspiciën van door het NOC*NSF erkende sportorganisaties of vergelijkbare internationale sportorganisaties, dan wel wedstrijden van sporten die door het NOC*NSF als sport zijn aangemerkt vallen onder de definitie. Dit houdt dus een begrenzing in van de mogelijkheden om in verslagen van sportevenementen niet vermijdbare reclame-uitingen op te nemen: voorkomen wordt dat via allerlei fantasienamen van wedstrijden en sportclubs reclame wordt gemaakt. Het NOC*NSF is als overkoepelende sportfederatie in Nederland en als contactinstantie op internationaal niveau de meest aangewezen organisatie om te oordelen over het begrip "sport".

Onderdeel K

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het afnemende aanbod van reclamespots verklaard kan worden.

Dat in veel gevallen reclameblokken niet geheel met reclameboodschappen opgevuld kunnen worden wordt niet veroorzaakt door een teruglopend aanbod van reclame in het algemeen, maar heeft met name te maken met de voorkeuren van adverteerders voor de plaatsing van advertenties rond programmaonderdelen. Reclamezendtijd die is ingedeeld rond programmaonderdelen die een

lagere kijkdichtheid hebben trekken minder belangstelling van adverteerders. Zowel overdag als 's avonds is de belangstelling voor bepaalde reclameblokken soms onvoldoende om deze blokken geheel met reclamespots te vullen.

De leden van de fractie van het SGP kunnen op zichzelf instemmen met de beperking van de minimale uitzendduur van reclameblokjes. Deze leden vragen echter of de gekozen regeling wel de meest effectieve reactie is op het uitdijen van reclameblokjes en of er geen strikte grenzen aan het uitdijen zelf gesteld zouden moeten worden en welke praktische overwegingen daarbij gelden.

De beperking van de minimale duur van reclameblokjes is ingegeven door de overweging dat in veel gevallen reclameblokjes juist vanwege de wettelijke minimumduur van twee minuten worden opgevuld en daarmee onnodig uitdijen. Bij een kortere minimumduur zal deze kunstmatige oprekking in veel gevallen niet meer nodig zijn en is er geen sprake meer van uitdijning. Daarnaast vormen de bepalingen inzake de maximale hoeveelheid reclame per uur en de beperkingen ten aanzien van programmaonderbrekende reclame een rem op (lange) reclameblokken. Tot slot zou het stellen van beperkingen aan de uitdijning ten gevolge van alternatieve invulling extra gedetailleerde regelgeving vergen. De regering ziet daartoe onvoldoende aanleiding.

Onderdeel N

Punt 1

De leden van de fractie van het SGP vragen of bekend is welke oplossing het Commissariaat voor de Media ook op langere termijn adequaat acht om in te grijpen indien zich bij met name lokale omroepinstellingen misstanden voordoen en welke maatregelen de regering denkt te nemen om snel en adequaat in te grijpen.

Voor het Commissariaat voor de Media vormt de lange periode die verstrijkt alvorens besluiten kunnen worden genomen een belemmering om snel en adequaat in te grijpen. Verkorting van deze termijn is voor het Commissariaat ook voor de langere termijn een adequate oplossing. Blijkbaar heeft het woord "thans" bij de leden van de fractie van het SGP de indruk gewekt dat de gekozen oplossing slechts voor dit moment afdoende zou zijn. Met het woord "thans" is slechts bedoeld aan te geven dat het Commissariaat de gekozen oplossing, te weten verkorting van de wettelijk termijn, bij nadere overweging voldoende adequaat acht.

Punt 2

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de betekenis van "consulteren" van het gemeentebestuur respectievelijk provinciebestuur indien het Commissariaat overweegt zendtijd van lokale of regionale omroepen in te trekken. Betekent consulteren puur het verstrekken van de feitelijke mededeling, of hebben de betreffende decentrale besturen een inspraak- of vetorecht en zo ja, met welke termijnen, zo vragen deze leden.

Bij intrekking van zendtijd wegens disfunctioneren van een lokale respectievelijk regionale omroepinstelling wordt het gemeentebestuur respectievelijk provinciebestuur in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen alvorens het Commissariaat een beslissing neemt. Deze consultatie gaat verder dan het enkel verstrekken van de feitelijke mededeling dat de zendtijd wordt ingetrokken. Het gemeentebestuur respectievelijk provinciebestuur kan inhoudelijk zijn visie geven op de situatie en op het voornemen tot zendtijdintrekking. Het Commissariaat zal de zienswijze bij zijn besluitvorming betrekken, maar er is geen sprake van een vetorecht. Het Commissariaat beslist op grond van de Mediawet immers zelfstandig over het al dan niet intrekken van de zendtijd.

Artikel 71m, derde en vierde lid

De leden van de fractie van de VVD vragen nadere uitleg waarom het voorgestelde artikel 71m, eerste lid, van de Mediawet niet onverkort van toepassing is op het aankondigen van eigen programma's en het in beeld brengen van het eigen logo van de omroepinstelling.

Omdat logo's en aankondigingen vallen onder de definitie van reclame-uiting, vallen deze uitingen onder artikel 71m, eerste lid, van de Mediawet. Omdat kan worden aangenomen dat met deze uitingen wordt beoogd of mede beoogt het publiek te bewegen tot het kijken naar de programma's, dan wel gunstig te stemmen ten aanzien van de betreffende omroep, wordt met het tonen van de logo's en met de aankondigingen dit artikel overtreden. Dit zou betekenen dat om overtreding te voorkomen, deze reclame-uitingen alleen in een reclameblok mogen voorkomen. Dit is niet wenselijk. Daarom biedt artikel 71m, derde lid, van de Mediawet een ontheffingsmogelijkheid voor deze uitingen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de reikwijdte van de begrippen 'reclame', 'zelfpromotie' en 'aankondiging van eigen programma' en de mate waarin deze begrippen elkaar (gaan) overlappen.

Het begrip 'reclameboodschap' wordt in artikel 1, onderdeel kk, van de Mediawet omschreven als een boodschap waarmee onmiskenbaar wordt beoogd het publiek te bewegen tot het kopen van een bepaald product of het gebruik maken van een bepaalde dienstverlening, dan wel gunstig te stemmen ten aanzien van een bepaald bedrijf, een bedrijfstak of een bepaalde instelling teneinde de verkoop van producten of de afname van diensten te bevorderen. Zelfpromotie is een vorm van reclame. Het aankondigen van eigen programma's is een vorm van zelfpromotie.

De leden van de SGP-fractie vragen een indicatie te geven van de gevallen waarbij het gebruik maken van de in het voorgestelde artikel 71m, derde lid, van de Mediawet opgenomen ontheffingsmogelijkheid als redelijk wordt beschouwd.

Vooralsnog is het de bedoeling om uitsluitend ontheffing te verlenen voor het vermelden/tonen van namen/logo's van omroepinstellingen tijdens het programma en voor programma-aankondigingen indien het geen oproepen tot kijken betreft.

Onderdelen DD en EE

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de rol van de omroepnetwerkbeheerders in relatie tot de hoogte van de boetes. Deze leden vragen of hun invloed op de programmering effect heeft op de bestedingen en de financiële belangen die gepaard gaan met uitzendingen en zo ja, waarom. Voorts vragen deze leden of de maximumboete van € 225.000 in alle gevallen toereikend is en voorts welke bedragen kunnen worden verdiend met overtredingen van de Mediawet en hoe deze bedragen zich verhouden tot de hoogte van de boetes.

Het is de regering niet duidelijk wat de strekking is van de vraag van de leden van fractie van de PvdA naar de rol en invloed van netwerkbeheerders. Omroepen zijn zelf volledig verantwoordelijk voor de inhoud van de programma's. Netwerkbeheerders oefenen geen invloed uit op de inhoud van de programma's die via hun netwerken worden doorgegeven.

Met betrekking tot de toereikendheid van de hoogte van de boete kan worden opgemerkt dat bij ongewijzigde wetgeving overtredingen van bijvoorbeeld de bepalingen inzake de evenementenlijst bestraft zouden kunnen worden met een boete van slechts € 22.500. Gezien de

verdergaande commercialisering van belangrijke sportevenementen en de financiële belangen van omroeporganisaties die daarbij spelen (bijvoorbeeld de hoge bedragen die gemoeid zijn met de verwerving van uitzendrechten) is een dergelijk boetebedrag nauwelijks realistisch te noemen. Of een boete van € 225.000 in alle gevallen effectief is valt vooraf niet met zekerheid te zeggen, maar het betreft in elk geval een bedrag dat substantieel is, te meer daar de boete per overtreding kan worden opgelegd. Meerdere overtredingen van hetzelfde voorschrift kunnen dus leiden tot een aanzienlijke "kostenpost". Welke bedragen kunnen worden "verdiend" met overtredingen van bepalingen is niet in zijn algemeenheid aan te geven. Dat hangt onder meer af van het voorschrift dat is overtreden en de aard en mate van overtreding. Bij de bepalingen over bijvoorbeeld de evenementenlijst of de reclame- en sponsorbepalingen zou een omroepinstelling in het licht van de extra reclame-inkomsten een eventuele boete voor lief kunnen nemen. Bij substantiële boetes zal dat niet snel gebeuren.

Onderdeel GG

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering nader in te gaan op de noodzaak tot versnelde implementatie. Deze leden vragen wanneer sprake is van een dergelijke noodzaak, hoe dat wordt beoordeeld en wat de implementatietermijn in een dergelijk geval is. Voorts vragen zij of in zo'n geval kan worden gekozen voor implementatie via een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling en of een dergelijke algemene maatregel van bestuur daarna wordt opgenomen in de Mediawet. Tot slot vragen de leden van de fractie van de PvdA of in geval van een Europese verordening geen sprake is van een voorhangprocedure, en zo niet waarom dat zo is en hoe alsdan de rol van de Staten-Generaal tot uiting komt.

In het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) is aangegeven dat met name in gevallen waarin EG-of andere internationale regelgeving van grote invloed is op een concreet beleidsterrein en de implementatietermijnen daarbij vaak zo kort zijn dat tijdige implementatie volgens de gebruikelijke procedures illusoir wordt, maatregelen in de vorm van de bevoegdheid tot buitenwerkingstelling van wettelijke bepalingen of bepalingen van algemene maatregelen van bestuur bij lagere regelgeving, nodig kunnen zijn om termijnoverschrijdingen te voorkomen. Aangegeven is dat van deze bevoegdheden slechts zeer terughoudend gebruik gemaakt dient te worden. Uitgangspunt is immers dat implementatie geschiedt volgens de gebruikelijke procedures en op het geëigende niveau van wetgeving en dat met de voorbereiding daarvan tijdig wordt begonnen.

Op grond van het voorgestelde artikel 167, eerste lid, kunnen de voor implementatie van een bindend EG-besluit noodzakelijke regels bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Alleen als implementatie noodzaakt tot wijziging van de wet binnen twaalf maanden kan bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk worden afgeweken van de wet. Implementatie bij ministeriële regeling waarbij tijdelijk wordt afgeweken van de wet of van een algemene maatregel van bestuur is slechts mogelijk indien implementatie zou noodzaken tot wijziging van de wet binnen een termijn van vier maanden. Op grond van het zesde lid van artikel 167 dient de tijdelijke van de wet respectievelijk algemene maatregel van bestuur afwijkende regeling zo spoedig mogelijk vervangen te worden door wettelijke regeling respectievelijk regeling bij algemene maatregel van bestuur. Dat bij implementatie van EG-verordeningen geen voorhangprocedure behoeft te worden gevolgd is in lijn met de uitgangspunten uit het kabinetsstandpunt inzake versnelde implementatie. Het gaat in die gevallen om rechtstreeks toepasselijke EG-verplichtingen waarbij geen nationale beleidsruimte bestaat. De rol van het parlement is de facto reeds ingeperkt omdat er een juridische verplichting bestaat tot implementatie, zonder dat daarbij nog keuzes van beleidsinhoudelijke aard kunnen worden gemaakt. Artikel 167 volgt het model van aanwijzing 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, welk model expliciet is voorgehangen bij het parlement.

De leden van de fractie van het SGP menen dat met het wijzen op de feitelijke gang van zaken bij enkele wetgevingsprocedures nog niet is bewaard dat het niet mogelijk is om implementatie van Europese richtlijnen tijdig te implementeren. Deze leden verzoeken de regering nader en meer gedetailleerd de keuze voor de delegatiegrondslag ten behoeve van versnelde implementatie te beargumenteren.

Terecht merken de leden van de fractie van het SGP op dat het enkele feit dat het in de praktijk is voorgekomen dat implementatietermijnen zijn overschreden, op zich onvoldoende grond is voor het opnemen van een delegatiegrondslag. Uitgangspunt is en blijft dat implementatie geschiedt op het geëigende niveau van regelgeving en dat tijdig de voorbereiding van de benodigde wet- en regelgeving ter hand wordt genomen. Met inachtneming van de overwegingen en uitgangspunten van het kabinetsstandpunt versnelde implementatie (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 000 VI, nr. 65) en een daarop betrekking hebbende vervolgotitie (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, nr. 79), heeft de regering er niettemin voor

gekozen om een delegatiegrondslag op te nemen ten behoeve van versnelde implementatie. De EG-regelgeving is van grote invloed op de regelgeving inzake omroep, in het bijzonder de Mediawet en het Mediabesluit en er zal naar verwachting nieuwe EG-regelgeving op dat terrein tot stand komen. De regering meent dat, mede gelet op de verscherpte aandacht van de Europese Commissie voor de handhaving van de implementatietermijnen, de verplichting om zorg te dragen voor tijdige implementatie noopt tot adequate voorzieningen die dat waarborgen. In beide gevallen waarin tot nu toe op het terrein van omroep EG-regelgeving tot implementatie noodzaakte, is implementatie binnen de implementatietermijnen niet haalbaar gebleken. De regering acht dit een belangrijk gegeven bij de keuze voor opnemings van een delegatiegrondslag.

Onderdeel II

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke nieuwe mediadiensten in het kader van de nieuwe bepaling van artikel 170, tweede lid, wordt gedoeld en of deze nieuwe bepaling niet de gelegenheid biedt dat de cultuurbevorderende taak kan worden afgeschoven door de publieke radio- en televisienetten naar deze nieuwe mediadiensten.

Artikel 170, tweede lid, betreft een verruiming van de mogelijkheden van het Stimuleringsfonds om bijdragen te verstrekken voor de ontwikkeling en vervaardiging van materiaal van bijzondere culturele betekenis ten behoeve van verspreiding via bijvoorbeeld interactieve programma's of internet. Het gaat hier om materiaal dat ten behoeve van de invulling van de hoofdtaak in het kader van de zogenaamde neventaken wordt ontwikkeld en verspreid. De verruiming van de werkingssfeer van het Stimuleringsfonds ontslaat de publieke omroepen niet van de verplichtingen ten aanzien van de hoofdtaak, waaronder de cultuurprogrammering op de drie televisie- en vijf radioprogrammanetten. Deze verplichtingen zijn in diverse wettelijke programmavoorschriften vastgelegd. Voorts zij opgemerkt dat het verrichten van neventaken, al dan niet met bijdragen van het Stimuleringsfonds, altijd geschiedt in het licht van de vervulling van de hoofdtaak.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

mr. drs. C.H.J. van Leeuwen