

Verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Evenementenlijst en de bepalingen daarover in het Mediabesluit 2008 en de Mediawet 2008.

Doel en werkwijze

Dit verslag heeft tot doel een inzicht te geven in de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Evenementenlijst (verder: de lijst).

De reden van de totstandkoming van dit verslag is hetgeen is bepaald in artikel III van de wet van 8 juni 2000 tot wijziging van de Mediawet en de Tabakswet (implementatie wijziging richtlijn "Televisie zonder grenzen", Stb. 252). Dit artikel bepaalt dat een verslag aan de Staten-Generaal moet worden verzonden over de doeltreffendheid en de effecten van de lijst in de praktijk en de bepalingen daarover in het Mediabesluit 2008 en de Mediawet 2008.

Hiertoe hebben de bij de lijst betrokken belanghebbenden (de Nederlandse Publieke Omroep, de VCO (voormalige VESTRA), de Eredivisie N.V., de KNVB, Chello Media, NL Kabel etc.) de gelegenheid gekregen om schriftelijk inbreng te leveren. Vervolgens is op 15 september 2009 de evaluatie gestart met een hoorzitting. Alle schriftelijke en mondelinge inbreng is geïnventariseerd. Deze inventarisatie is verwerkt in een conceptverslag. Dat conceptverslag is op 1 november 2012 aan de belanghebbenden gezonden. De belanghebbenden zijn daarbij in de gelegenheid gesteld om eventuele opmerkingen en actualiseringen bij dat verslag aan te brengen. Alle ingezonden opmerkingen en actualiseringen zijn in dit definitieve verslag verwerkt.

Het verslag geeft eerst een toelichting op het doel en strekking van de lijst. Vervolgens wordt een overzicht van de inbreng van de belanghebbenden gegeven. Tot slot volgt een hoofdstuk met conclusies naar aanleiding van de geleverde inbreng. Bij dit verslag is een aantal bijlagen gevoegd waarin deze conclusies nader worden toegelicht en uitgewerkt.

Ontstaansgeschiedenis en strekking van de lijst

De doelstelling van de lijst is het waarborgen van een adequate toegang van het publiek, tegen een betaalbare prijs, tot verslaggeving van culturele - en sportevenementen, die van aanzienlijk belang voor de samenleving zijn. De lijst vindt zijn oorsprong in een initiatief van het Europees Parlement in het kader van de wijziging van de toenmalige Televisierichtlijn. Dit initiatief leidde ertoe dat artikel 3 bis (nu artikel 14 van de Audiovisuele Mediarichtlijn) werd ingevoerd, dat de lidstaten van de Europese Unie de mogelijkheid biedt om een lijst van evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving op te stellen. Het gaat daarbij om een lijst van evenementen die, indien zij worden uitgezonden, in ieder geval moeten worden uitgezonden op een (publiek of commercieel) open net. Het initiatief was een reactie op het feit dat steeds meer belangrijke evenementen (met name belangrijke voetbalwedstrijden) achter de decoder verdwenen of dreigden te verdwijnen. Het Europees Parlement beoogde via de grondslag voor het opstellen van een evenementenlijst in de toenmalige Televisierichtlijn belangrijke evenementen voor een breed publiek toegankelijk te houden.

Invoering van artikel 3 bis in de toenmalige Televisierichtlijn leidde er toe dat in de toenmalige Mediawet een basis werd opgenomen voor het bij algemene maatregel van bestuur opstellen van een evenementenlijst (het huidige artikel 5.1 en 5.2 van de Mediawet 2008). Een lijst als bedoeld in het toenmalige artikel 3 bis van de Televisierichtlijn (nu artikel 14 van de Audiovisuele Mediarichtlijn) had en heeft gevolgen voor omroepinstellingen die onder de jurisdictie van andere EU-lidstaten vallen: zij moeten zich ook aan die lijst houden. Voor zo'n lijst geldt daarom ook een notificatieprocedure (artikel 14, tweede lid, van de Audiovisuele Mediarichtlijn). Tijdens een overleg met de Europese Commissie over de Nederlandse concept-evenementenlijst opperde de Europese Commissie de mogelijkheid tot het vaststellen van een nationale evenementenlijst. Op zo'n nationale lijst is voornoemde notificatieprocedure niet van toepassing. Dit betekent dat omroepinstellingen die onder de jurisdictie van een van de andere EU-lidstaten vallen aan een dergelijke lijst niet gebonden zijn. Nederland heeft vervolgens voor de mogelijkheid van een nationale lijst gekozen, omdat daarmee voldoende werd gewaarborgd dat de voor Nederland belangrijke evenementen in Nederland op een open net te zien zijn. Bij het besluit van 12 november 2003 (Staatsblad 2003, 486) is, met nauwe betrokkenheid van de Tweede Kamer, een nationale evenementenlijst vastgesteld.

Deze lijst is in zijn huidige vorm als bijlage bij het Mediabesluit 2008 opgenomen en vindt, zoals hiervoor gezegd, zijn huidige delegatiegrondslag in artikel 5.1 en artikel 5.2 van de Mediawet 2008.

Het tweede lid van artikel 5.1 bepaalt dat een evenement op de lijst kan worden geplaatst als in ieder geval is voldaan aan twee van de volgende voorwaarden:

- a. het evenement is van algemeen belang voor de Nederlandse samenleving
- b. het evenement is van bijzondere culturele betekenis
- c. het evenement werd in het verleden ook al op een open televisieprogrammakanalen uitgezonden en kon rekenen op een grote kijkdichtheid en;
- d. het gaat om een groot internationaal sportevenement waaraan een nationaal team deelneemt.

Uit artikel 5.2 volgt dat de lijst uit drie categorieën bestaat:

- De a-categorie: hieronder vallen de evenementen die rechtstreeks en integraal dienen te worden uitgezonden
- De b-categorie: hieronder vallen de evenementen die rechtstreeks en gedeeltelijk dienen te worden uitgezonden
- De c-categorie: hieronder vallen de evenementen die uitgesteld en in samengevatte vorm dienen te worden uitgezonden.

Omdat artikel 5.1 Mediawet 2008 een 'kan-bepaling' bevat, bestaat de mogelijkheid om een evenement niet op de lijst te plaatsen ondanks dat dat evenement wel voldoet aan de criteria om op de lijst te kunnen worden geplaatst. De wetgever heeft met deze bepaling de mogelijkheid gecreëerd om tevens een belangenafweging een rol te laten spelen bij het bepalen of een evenement al dan niet op de lijst wordt geplaatst. Tijdens deze belangenafweging wordt het belang van adequate toegang tegen een betaalbare prijs tot verslaggeving van een evenement afgewogen tegen onder andere het financiële belang van andere belanghebbenden die door het markt ingrijpende karakter van plaatsing van het

desbetreffende evenement op de lijst kunnen worden benadeeld. Deze belanghebbenden zijn bijvoorbeeld de omroepinstellingen, sportorganisaties, sportbeoefenaars en de uitzendrechthebbers.

Een ander belang dat wordt gewogen is de populariteit van het desbetreffende evenement. Wanneer een evenement populairder is, is het belang van betaalbare adequate toegang tot verslaggeving daarvan immers groter. Populariteit kan worden onderzocht door te kijken naar de kijkdichtheid van het evenement, maar ook door rekening te houden met de hoeveelheid Nederlanders die deze sport gewoonlijk beoefenen in relatie tot het totale aantal kijkers. Tot slot kan de mate waarin het evenement van algemeen en / of cultureel belang is voor Nederland ook een rol spelen bij de uiteindelijke belangenafweging. Als het evenement daarop zeer hoog scoort is het belang van adequate toegang tot de verslaggeving daarvan groter, ongeacht de populariteit van het evenement.

Dezelfde belangenafweging kan analoog worden toegepast om tot plaatsing van een bepaald evenement in categorie a, b of c van de lijst te komen.

Om te bepalen of een evenement in categorie a, b, of c wordt geplaatst kunnen verder ook praktische overwegingen een rol spelen. Zeer langdurige evenementen bijvoorbeeld lenen zich minder goed voor integrale rechtstreekse uitzending en kunnen daarom beter rechtstreeks gedeeltelijk worden uitgezonden.

Inbreng belanghebbenden

De betrokken belanghebbenden hebben zowel inbreng geleverd over de effecten in de praktijk en de doeltreffendheid van de lijst als geheel als over specifieke evenementen die op de lijst staan.

Uit de inbreng blijkt dat er sterk wisselend wordt gedacht over de huidige lijst en de effecten daarvan in de praktijk.

Uit de consultatie blijkt dat er belanghebbenden zijn die vinden dat de lijst zeer doeltreffend is en dat aan het beoogde doel, te weten, de toegang van het publiek tot belangrijke evenementen tegen een redelijke prijs, is voldaan. De effecten van de lijst in de praktijk zijn volgens hen louter positief. Zo menen rechthebbende sportorganisaties (anders dan de voetbalorganisaties) dat de Evenementenlijst goed functioneert en achten het van belang dat deze in stand blijft. Zij menen dat de lijst zowel ten behoeve van een brede aandacht van het publiek als voor de sponsors belangrijk is. Volgens de publieke omroep bevat de lijst momenteel een adequate weerspiegeling van het type evenementen dat van algemeen en bijzonder cultureel belang is voor de Nederlandse samenleving. Uit de kijkcijferstatistieken blijkt dat recente edities van de evenementen op de lijst voorzien in een grote behoefte bij het publiek van vrij toegankelijke televisiekanalen. Daarnaast is door één van de publieke omroepen nog specifiek het belang van opname van het Prinsengrachtconcert in de lijst benadrukt. Een distributiebedrijf heeft tot slot als positief effect van de lijst aangemerkt dat deze als bijeffect exclusiviteitdrang onder distributeurs en betaalkanalen voorkomt.

Andere betrokken belanghebbenden echter vinden de lijst en de bijbehorende bepalingen niet doeltreffend. Zij zijn van mening dat het doel van adequate toegang juist beter zou kunnen worden bereikt door afschaffing dan/wel sterke inperking van de lijst en de bijbehorende bepalingen. Zo hebben aanbieders van betaaltelevisiekanalen aangegeven dat veel wedstrijden die volgens de lijst geheel

en integraal zouden dienen te worden verspreid, in het geheel niet worden uitgezonden vanwege artikel 19, derde lid, van het Mediabesluit 2008. Hierin staat dat wedstrijden die rechtstreeks en integraal dienen te worden uitgezonden en die gelijktijdig plaatsvinden niet allemaal door middel van volledige rechtstreekse verslaggeving op een open programmakanaal behoeven te worden verspreid, als:

- a. ten minste een van deze wedstrijden wordt verspreid door middel van volledige rechtstreekse verslaggeving op een open televisieprogrammakanaal; en
- b. de andere hiervoor bedoelde wedstrijd of wedstrijden op dezelfde dag wordt of worden verspreid door middel van volledige of gedeeltelijke uitgestelde verslaggeving op een open televisieprogrammakanaal.

Het komt volgens verscheiden betrokken belanghebbenden in de praktijk regelmatig voor dat van wedstrijden die rechtstreeks en integraal dienen te worden uitgezonden en die gelijktijdig plaats vinden, geen samenvatting wordt uitgezonden van de niet op een open programmakanaal uitgezonden wedstrijd. Hierdoor kunnen deze wedstrijden ook niet worden uitgezonden op een gesloten programmakanaal (zie voorwaarde voorgaand artikel). Het doel van de evenementenlijst wordt daardoor niet gediend.

Daarnaast hebben de aanbieders van betaaltelevisiekanalen aangegeven van mening te zijn dat momenteel veel evenementen op de lijst staan die niet 'van aanzienlijk belang voor Nederland' zijn. Volgens hen zijn evenementen uitsluitend 'van aanzienlijk belang voor de Nederlandse samenleving' wanneer zij 'buitengewoon' zijn en 'daadwerkelijk een gemeenschappelijke datum in de nationale agenda bepalen'. Bij een groot aantal evenementen dat momenteel op de lijst staat is daar volgens hen geen sprake van.

Een aantal distributiebedrijven, een betaaltelevisiekanaal en een voetbalorganisatie menen dat de systematiek van de lijst is gebaseerd op een verouderd model en daardoor geen geschikt middel meer is om het doel dat de lijst beoogt te bereiken. Met de digitaliseringslag die distributiebedrijven hebben gemaakt is een enorme toename van het media aanbod en individuele keuzevrijheid voor de consument bewerkstelligd, waardoor beter dan vroeger kan worden gewaarborgd dat kijkers toegang krijgen tot verslaggeving van evenementen die van aanzienlijk belang voor de samenleving zijn tegen een redelijke prijs. Een distributiebedrijf noemt enkele voorbeelden van relevante ontwikkelingen in de afgelopen 3,5 jaar waaronder de introductie van digitale televisie, een explosieve groei van 'Video on Demand' en 'RTV-pakketten', de opkomst van tablets en smartphones als scherm voor zowel lineaire als non-lineaire content, de opkomst van 'OTT interactieve platforms' van fabrikanten van televisies en andere consumentenelektronica en het aanbod van applicaties voor lineaire TV zonder tussenkomst van omroepdistributeurs. De lijst zou volgens voornoemde bedrijven in de praktijk het effect hebben dat de met deze moderne distributieontwikkelingen gepaard gaande nieuwe verdienmodellen niet tot volle ontplooiing kunnen komen. Daarom pleiten zij voor een inperking van de lijst.

Een distributiebedrijf wijst verder nog op de introductie van de zogenaamde 'flitsenregeling' in artikel 5.4 van de Mediawet 2008 die op 19 december 2009 in werking is getreden. Op basis van deze regeling moeten aanbieders van omroepdiensten die exclusieve uitzendrechten hebben verworven van (sport) evenementen van groot belang, korte fragmenten van dat evenement ter

beschikking van andere aanbieders stellen indien die daarom verzoeken. Volgens het distributiebedrijf waarborgt de flitsenregeling hetzelfde doel als dat van de lijst. De flitsenregeling zou daarom een aanleiding vormen om de voorwaarden voor plaatsing van een evenement in de lijst te heroverwegen.

Tot slot is door verscheidene belanghebbenden aangegeven dat hun belangen niet juist zijn meegewogen bij de totstandkoming van de huidige lijst. Hierdoor heeft deze een aantal voor hen ongewenste praktijkeffecten. Zo geven aanbieders van betaaltelevisiekanaalen aan dat door de omvang van de huidige lijst momenteel al zoveel sport op het open net wordt uitgezonden, dat de Nederlandse consument weinig reden heeft om een betaalproduct af te nemen. Het gevolg hiervan is dat het in de Nederlandse markt een stuk lastiger is om andere op sport gerichte videoproducten in de markt te zetten. Daarnaast, zo luidt de mening van de aanbieders van betaaltelevisiekanaalen, is het gevolg van de lijst dat de rechthebbenden worden belemmerd in hun vrijheid om de voor hen meest optimale rechtenpakketten samen te stellen en dat zij de open netten en betaaltelevisiekanaalen niet tegen elkaar kunnen laten opbieden voor het verkrijgen van een licentie om de beelden uit te zenden. De inkomsten voor de Nederlandse sport worden hiermee, volgens verschillende belanghebbenden, ondermijnd. Maximalisatie van de opbrengst voor het verkopen van uitzendrechten is hierdoor immers niet mogelijk. Ook commerciële omroeporganisaties menen dat het bestaan van de lijst leidt tot een verstoring van de markt en het objectieve prijsmechanisme voor uitzendrechten.

De voetbalbond en een aanbieder van een betaaltelevisiekanaal merken nog specifiek op dat de Nederlandse lijst vooral wat betreft nationale voetbal evenementen veel gedetailleerder en omvangrijker is dan de evenementenlijsten van andere landen. De Nederlandse voetbalclubs kunnen hierdoor minder inkomsten vanuit de media verkrijgen dan buitenlandse voetbalclubs waar zij tegen moeten voetballen in Europese clubcompetities. Dit brengt volgens de voetbalbond de Nederlandse voetbalclubs in een onevenredig nadelige concurrentiepositie. De aanbieder van een betaaltelevisiekanaal en de voetbalbond geven verder aan dat in landen met een minder omvangrijke lijst geen sprake is van verschraving van toegangsmogelijkheden tot verslaglegging van evenementen van aanzienlijk belang. De voetbalbond merkt daarbij nog op dat voetbalclubs afhankelijk zijn van sponsors. Sponsors willen een zo groot mogelijke zichtbaarheid. Daardoor zou volgens de voetbalbond voldoende toegankelijkheid tot verslaglegging van voetbal evenementen zijn gewaarborgd, ook als deze niet in de lijst zouden staan. De commerciële omroeporganisaties, enkele betaaltelevisiekanaalen, voetbalclubs en de voetbalbond pleiten ervoor de belangenafweging met het oog op voorgaande te laten plaats vinden en de lijst vervolgens zo veel mogelijk in te perken. Met name het nationale voetbal is daarbij een aandachtspunt van voetbalclubs en de voetbalbond.

Conclusies ten aanzien van de inbreng

De conclusies zijn onderverdeeld naar doeltreffendheid en effecten van de lijst in de praktijk.

Doeltreffendheid

Uit de geleverde inbreng blijkt geen discussie te zijn over het feit dat het bestaan van de lijst er voor heeft gezorgd dat de evenementen die daarin zijn opgenomen en als van aanzienlijk belang voor Nederland worden beschouwd ook daadwerkelijk zijn uitgezonden op een open net. Wat dit betreft lijkt de lijst doeltreffend te zijn.

Er zijn belanghebbenden die menen dat de lijst zelfs zijn doel voorbij streeft, nu deze waarborgt dat ook evenementen die, volgens hen, niet van aanzienlijk belang zijn voor de Nederlandse samenleving, op een open net worden uitgezonden.

Definitie evenementen van aanzienlijk belang

Het voorgaande laat zien dat onder de bij de lijst betrokken belanghebbenden geen eensgezinde mening bestaat over de vraag welke evenementen op de lijst 'van aanzienlijk belang' zijn voor de Nederlandse samenleving.

Hieruit volgt de conclusie dat het wenselijk is het begrip 'van aanzienlijk belang' nader te definiëren en de evenementen waarvan de desbetreffende belanghebbenden hebben aangegeven dat deze niet 'van aanzienlijk belang voor Nederland' zijn, aan dit nader uitgewerkte begrip te hertoetsen.

Het begrip 'van aanzienlijk belang voor Nederland' wordt bepaald door het voldoen aan twee van de vier eerder genoemde criteria uit artikel 5.1, tweede lid, Mediawet 2008. Wanneer een evenement voldoet aan twee van deze criteria, kan het immers op de lijst worden geplaatst en wordt het dus als van aanzienlijk belang voor Nederland beschouwd.

Om te komen tot een nadere definitie van het begrip 'aanzienlijk belang voor Nederland' moesten deze criteria dus nader worden uitgewerkt. Dit is gebeurd en deze nadere uitwerking is te vinden in bijlage 2. De toetsing van de evenementen waarvan de desbetreffende belanghebbenden hebben aangegeven dat deze niet van 'aanzienlijk belang voor de Nederlandse samenleving' zijn, heeft plaats gevonden en is te vinden in bijlage 3.

Aanpassing van artikel 19, derde lid, Mediabesluit 2008

Enkele belanghebbenden hebben aangegeven dat artikel 19, derde lid, Mediabesluit 2008 het doel van de evenementenlijst in de praktijk tegen werkt, omdat hierdoor bepaalde evenementen in het geheel niet kunnen worden uitgezonden.

Hieruit trek ik de conclusie dat artikel 19, derde lid, van het Mediabesluit 2008 dient te worden aangepast, in die zin dat de voorwaarde voor uitzending op een gesloten programmakanaal van een wedstrijd die eigenlijk integraal en rechtstreeks op een open programmakanaal zou dienen te worden uitgezonden, komt te vervallen.

Tot slot zijn er belanghebbenden die hebben gesteld dat de lijst een verouderd middel is om het gewenste doel te bereiken en dat er modernere manieren zijn om (effectiever) adequate toegang te bewerkstelligen. Hieromtrent overweeg ik dat de toename van (modernere) manieren om toegang te bewerkstelligen (nog) geen *garantie* vormt voor toegang tot verslaglegging van evenementen van aanzienlijk

belang voor alle lagen van de bevolking. De lijst heeft, zoals al uiteen is gezet in het kopje 'doel, ontstaansgeschiedenis en strekking van de lijst' juist tot doel om deze garantie te waarborgen.

Flitsenregeling

Eén belanghebbende heeft aangegeven dat de voorwaarden voor plaatsing van een evenement op de lijst dienen te worden heroverwogen naar aanleiding van de introductie van de 'flitsenregeling'. De flitsenregeling waarborgt volgens deze belanghebbende immers hetzelfde doel als de lijst.

Hieromtrent wordt het volgende overwogen. De lijst en de flitsenregeling komen voort uit verschillende Europeesrechtelijke bepalingen en beogen verschillende doelen. De flitsenregeling heeft tot doel andere omroeporganisaties dan die de exclusieve rechten hebben de mogelijkheid te geven om over nieuwsbeelden te beschikken en deze uitsluitend kort in zogenaamde 'flitsen' van maximaal 90 seconden in nieuwsprogramma's te verspreiden. Dit is niet te vergelijken met het hiervoor al besproken doel van de evenementenlijst. De flitsenregeling en de lijst hebben afzonderlijk van elkaar hun waarde.

Praktijkeffecten

Uit de geleverde inbreng blijkt dat een belanghebbende van mening is dat de lijst als positief effect heeft dat deze exclusiviteitdrang onder distributeurs en betaalkanalen heeft voorkomen. Andere belanghebbenden echter zijn van mening dat de huidige lijst een te grote inperking op de vrije marktwerking vormt. Daardoor menen zij onevenredig te worden benadeeld. Zij wijzen daarbij op evenementenlijst van andere landen die volgens hen minder omvangrijk en gedetailleerd zijn dan de Nederlandse lijst.

Hieruit trek ik de conclusie dat van dié evenementen op de lijst waarvan belanghebbenden zich negatief hebben uitgesproken over de effecten in de praktijk, een nieuwe belangenafweging plaats moet vinden. Deze nieuwe belangenafweging dient de aangegeven negatieve effecten in de praktijk in acht te nemen. Tevens dient deze belangenafweging rekening te houden met de toegenomen moderne distributieontwikkelingen en het media-aanbod en de daarmee gepaard gaande mogelijkheid van nieuwe verdienmodellen. Daarnaast dient bij deze belangenafweging aansluiting te worden gezocht bij de belangenafwegingen in andere lidstaten. Hierbij moet echter in het oog worden gehouden dat Nederland, zoals hiervoor al besproken, bewust en in overleg met de Europese Commissie heeft gekozen voor een *nationale* lijst.

Deze belangenafweging heeft plaats gevonden en is te vinden in bijlage 3.

Resultaat van de getrokken conclusies

De toetsing aan de uitgewerkte criteria en de nieuwe belangenafweging in bijlage 3 heeft geresulteerd in mijn voornemen de lijst enigszins aan te passen. De voorgestelde aangepaste lijst heb ik aan dit verslag toegevoegd in bijlage 5.

Bijlagen

1. Huidige lijst en de daarop betrekking hebbende wettelijke bepalingen
2. Uitwerking criteria van artikel 5:1, tweede lid, Mediawet 2008
3. Uitwerking inbreng per evenement en daarop gebaseerde nieuwe toetsing van evenementen aan criteria en/of nieuwe belangenafweging.
4. Tabel met voorgestelde wijzigingen n.a.v. de conclusies t.a.v. de inbreng per evenement
5. Concept van aangepaste lijst