

Vergaderjaar 1995–1996

24 336

Wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de reclameregeling voor de publieke lokale en regionale omroep, het bevorderen van de samenwerking tussen de publieke regionale en landelijke omroep en het toestaan van commerciële omroep op niet-landelijk niveau

Nr. 28

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 30 januari 1996

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 20 december 1995 overleg gevoerd met staatssecretaris Nuis van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de **inwerkingtreding van de Wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de reclameregeling voor de publieke lokale en regionale omroep, het bevorderen van de samenwerking tussen de publieke regionale en landelijke omroep en het toestaan van commerciële omroep op niet-landelijk niveau** (24 336). Het overleg werd gevoerd aan de hand van een brief van de bewindsman van 15 december 1995 (24 336, nr. 27).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Huys (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks, Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J.M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkzma (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66) en Bremmer (CDA).

Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Lilipaly (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), Deetman (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Zijl (PvdA), Verhagen (CDA) en Lansink (CDA).

De heer **Schutte** (GPV) had begrip voor het besluit van de Eerste Kamer om de behandeling van het wetsvoorstel niet voor 1 januari 1996 af te ronden. Die beslissing roept echter wel de nodige problemen op. Hij herinnerde eraan dat leden van de Tweede Kamer tijdens het wetgevings-overleg op 4 december jl. al hebben betwijfeld of een tijdige behandeling in de Eerste Kamer mogelijk zou zijn. De staatssecretaris heeft daarop gezegd dat het antwoord op die vraag mede wordt bepaald door het aantal amendementen van de Tweede Kamer. De heer Schutte wees erop dat dit recht van de Kamer niet gekort mag en kan worden. Bovendien is de staatssecretaris zolang hij verantwoordelijk is voor het wetsvoorstel, ook verantwoordelijk voor de voortgang ervan. Hij heeft vanaf het begin gekozen voor een combinatie van een definitieve regeling voor de lokale en regionale reclame en de introductie van commerciële televisie op de lokale en regionale zenders en heeft daarmee het risico van amendering fors vergroot. Nu de Tweede Kamer de amendementen heeft aanvaard en de staatssecretaris het wetsvoorstel heeft gehandhaafd, is de voortgang van het proces onveranderd zijn verantwoordelijkheid, aldus de heer Schutte.

Hij vroeg wat er is gebeurd nadat bekend werd dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet meer voor het nieuwe jaar zou behandelen. In de brief van 15 december is sprake van overleg met het Commissariaat voor de

media, maar onder punt drie wordt expliciet gesteld: «Dit beleid voert het Commissariaat zelfstandig en op eigen initiatief». In het persbericht van het ministerie van OCW staat echter: «Op grond hiervan heeft staatssecretaris Nuis met het Commissariaat voor de media afgesproken dat het hieraan (d.i. de overgangsregeling) uitvoering zal geven...». Heeft de staatssecretaris aan het commissariaat gevraagd om een gedoogpraktijk of regeling te hanteren, of heeft het commissariaat dit zelf aangeboden? Hoe kan het commissariaat uitvoering geven aan een overgangsregeling die nog niet bestaat; die regeling is immers opgenomen in de novelle die nog niet is gepubliceerd?

De heer Schutte herinnerde eraan dat hij eerder heeft gevraagd naar de rechtsgrond waarop deze gedoogpraktijk stoelt. Die vraag wordt in de brief niet echt beantwoord. De staatssecretaris schrijft: «De rechtvaardiging hiervoor is gelegen in het gegeven dat de wetgever hiermee beoogd heeft...». Die rechtvaardiging is echter niet meer dan een aanduiding van het motief waarom betrokkenen het rechtvaardig vinden af te wijken van de wet, maar zeker geen rechtsgrond. Twijfel over de rechtsgrond voor een bepaalde handelwijze kan problemen opleveren als er beroepen worden ingesteld. Om in de schemerige situatie die nu is ontstaan toch nog enig licht te brengen, zou het Commissariaat voor de media kunnen beslissen een officiële gedoogbeschikking af te geven. Is dat het geval?

De brief van de staatssecretaris lijkt vooral een spel met woorden. Hij schrijft dat er geen sprake is van een gedoogbeleid maar van gedogen voor een keer. De heer Schutte zag geen wezenlijk verschil. In beide gevallen wordt aangekondigd dat er iets wordt gedoogd dat in strijd is met de letter van de wet.

Hij kwam tot de slotsom dat de staatssecretaris teveel in te korte tijd heeft willen doen en als gevolg daarvan nu voorlopig niets heeft. Om de schade voor derden te voorkomen, heeft hij als uitvoerder van de wet een afspraak gemaakt met de toezichthoudende instantie om de handhaving van de wet feitelijk voor korte tijd op te schorten. De heer Schutte zei dat de voornemens van de staatssecretaris een goede rechtsgrond missen, niet zonder risico zijn en alleen al om die reden niet voor herhaling vatbaar zijn.

De heer **Verhagen** (CDA) sloot zich aan bij deze opmerkingen: de gang van zaken verdient geen schoonheidsprijs, zeker niet omdat de staatssecretaris zichzelf onnodig in de problemen heeft gebracht. De signalen die de Kamer tijdens de behandeling van de notitie Liberalisering Mediawet heeft afgegeven over dit onderdeel van de wet en over het toezicht van het Commissariaat voor de media op de kabelexploitanten, heeft hij naast zich neergelegd. Verder had hij uit de inbreng van de Tweede Kamer kunnen afleiden dat er een meerderheid bestond voor verschillende amendementen.

De heer Verhagen wees erop dat hij heeft voorgesteld een nota van wijziging op te stellen die het wetsvoorstel zou reduceren tot een definitieve reclameregeling per 1 januari 1996. De staatssecretaris schrijft in zijn brief van 15 december dat het niet de bedoeling is geweest het tijdelijke reclameregime te verlengen, maar dat was ook niet de bedoeling van de Kamer. De Kamer heeft voorgesteld alleen de definitieve reclame-regeling plus de regeling voor het bedrijfsfonds voor de pers te behandelen. Waarom heeft de staatssecretaris toen duidelijk werd dat forse amendering van het wetsvoorstel dreigde, die stap niet genomen?

Omroepen of uitgevers die op grond van de wetsvoorstellen de verwachting koesterden dat zij per 1 januari een begin zouden kunnen maken met commerciële activiteiten, worden wellicht in hun belangen geschaad door de vertraging die ontstaat omdat de wetgeving nog niet is afgerond. Dit zou een grond voor een schadeclaim kunnen zijn. Bovendien hebben de omroepen, omdat duidelijk was dat de tijdelijke reclame-

regeling per 1 januari afliep, maatregelen moeten treffen voor een voldoende financiering na 1 januari. Ook van die kant moeten misschien schadeclaims worden verwacht. De heer Verhagen wees erop dat heel wat samenwerkingsverbanden tussen uitgevers en lokale omroepen zijn afgebouwd, omdat de regeling afliep. Dit kan schadeclaims oproepen van uitgevers die afdrachten van lokale omroepen mislopen, maar betekent ook dat sommige lokale omroepen onvoldoende inkomsten kunnen verwerven. Desgevraagd merkte hij op dat een groot deel van de problemen die nu zijn ontstaan, het gevolg is van het wetgevingstraject. Toch stond vanaf het begin vast dat dit wetsvoorstel nog niet «af» was, want er werd al een nieuwe wetswijziging in het vooruitzicht gesteld.

Hij merkte ten slotte op dat de novelle geen bepaling van terugwerkende kracht mag bevatten, omdat er dan nog meer problemen zullen ontstaan.

De heer **Stellingwerf** (RPF) vond de gang van zaken onbevredigend, te meer omdat tijdens het wetgevingsoverleg van 4 december reeds is betwijfeld of de Eerste Kamer het wetsvoorstel tijdig zou kunnen behandelen. De staatssecretaris vertrouwde op een goede afloop, maar een week later bleek dit niet terecht. Niet zo vreemd, want het was algemeen bekend dat het programma van de Eerste Kamer overvol was. De staatssecretaris bleef desondanks optimistisch. Nu legt hij de Kamer een gedoogbeleid voor: een alles behalve fraaie oplossing. De legitiemering van het beleid komt later en dat terwijl in het debat al is aangegeven dat met een simpele wettelijke regeling van lokale en regionale reclame alle ellende kan worden voorkomen.

De heer Stellingwerf vroeg of de novelle en het overleg met het Commissariaat voor de media mogen worden beschouwd als een aanwijzing.

De oorzaak van de problemen is dat de staatssecretaris het «voortreintje» waarover hij sprak tijdens het wetgevingsoverleg, te vol heeft geladen. Dat de Eerste Kamer het treintje heeft laten ontsporen, had tevoren kunnen worden voorzien. Het chaotische karakter van het wetsvoorstel, het gebrek aan samenhang en de chaotische behandeling hebben de fractie van de RPF ertoe gebracht tegen deze wet te stemmen. Achteraf een juiste beslissing. De staatssecretaris had zich bewust moeten zijn van het risico, maar dit geldt ook voor de Kamer. In die zin is beide een verwijt te maken. Deze procedure moet een les voor de toekomst zijn: eens maar nooit meer.

De heer **Middel** (PvdA) zei dat de belangrijkste vraag is wat er nu moet gebeuren. Hij herinnerde eraan dat het niet de eerste keer is dat media-wetgeving eigenlijk te laat wordt behandeld.

De staatssecretaris heeft de intentie de reclameregeling voort te zetten tot de nieuwe wetgeving van kracht is. Ook al is het een wat vreemde constructie dat per 1 januari iets wordt verboden en tegelijkertijd tijdelijk wordt toegestaan, de belangrijkste vraag is in hoeverre commerciële initiatieven hierdoor benadeeld worden. Aan de huidige situatie kan niets meer worden veranderd. Er moet nu een creatieve oplossing worden gezocht, opdat alle betrokkenen weten waar zij aan toe zijn.

Mevrouw **De Koning** (D66) deelde de bezwaren tegen de gang van zaken. Zij wees erop dat dit ook consequenties heeft voor het amendement Van Zuijlen/De Koning dat voorzag in een halfjaarlijks toezicht door het Commissariaat voor de media op de toegang tot de kabel. Dit wordt nu automatisch uitgesteld met als praktisch probleem dat de mensen die hiertoe bereid zijn gevonden, zich misschien terugtrekken.

Zij vroeg of er sprake is van een echte gedoogbeschikking of dat de staatssecretaris een afspraak heeft gemaakt met het Commissariaat.

Verder vroeg zij op wie de schade die nu mogelijk wordt geclaimd, zal worden verhaald.

Tot slot merkte zij op dat de gang van zaken een les moet zijn voor de toekomst. Nu moet er het beste van worden gemaakt.

Ook de heer **Klein Molekamp** (VVD) vond de procedure uitermate ongelukkig. Hij wees erop dat zijn fractie tegenstander is van gedoogbeleid, in het bijzonder als de uitvoerder van de wet een andere koers vaart dan de wetgever heeft uitgezet. De situatie is thans echter anders. Er is een wet die afloopt en een concept-wet die door de Tweede Kamer is aangenomen. De beslissing van de Eerste Kamer heeft voor problemen gezorgd. De staatssecretaris geeft daarvoor in zijn brief een oplossing die binnen eerder genoemde kanttekeningen het meest haalbaar lijkt.

De heer Klein Molekamp vroeg naar de verhouding in de verantwoordelijkheden van de staatssecretaris en van het Commissariaat voor de media. Wanneer mag de Tweede Kamer de novelle tegemoet zien? Wanneer verwacht de staatssecretaris dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel zal hebben afgehandeld? Wanneer zal het in het Staatsblad verschijnen?

Het antwoord van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De **staatssecretaris** herinnerde eraan dat in de week voorafgaande aan het wetgevingsoverleg op 4 december in onderling overleg is gezocht naar een tijdige datum voor behandeling in de Tweede Kamer. In dat kader is zowel ambtelijk als politiek bij de Eerste Kamer afgetast of ook daar de bereidheid bestond dit wetsvoorstel nog voor het nieuwe jaar af te doen. Daarbij is uiteraard uitgegaan van het toen voorliggende wetsvoorstel. Dit verklaart waarom er goede hoop bestond op een tijdige behandeling. De woordvoerders van de Eerste Kamer hebben zich een weekeinde beraad op de mogelijkheid op heel korte termijn een schriftelijke inbreng te leveren, maar zij vonden het dossier inmiddels zo ingewikkeld dat zij dit niet verantwoord achtten.

Voor het meest knellende punt, de reclameregeling, moet nu een oplossing worden gevonden. Het Commissariaat voor de media heeft daaraan meegewerkt door op eigen initiatief op 6 december te melden, dat het, als dat nodig zou zijn, bereid was tot een gedoogsituatie. Vervolgens is overleg gevoerd en zijn afspraken gemaakt over de vraag hoe in die situatie moet worden gehandeld en hoe in de korte tijd die nog beschikbaar was, kon worden gezorgd voor een onder de gegeven omstandigheden zo degelijk mogelijke rechtsgrond.

De oplossing die in de novelle is neergelegd, bestaat uit twee delen. In de eerste plaats wordt de datum van 1 januari 1996 verschoven naar een latere datum van inwerkingtreding. Daarnaast is een overgangsbepaling opgenomen die zegt dat de vergunningen op het gebied van de reclame geldig blijven tot de dag dat de nieuwe wet in het Staatsblad verschijnt. Deze keuze voor een rechtsgrond achteraf is misschien niet zo fraai, maar is wel van belang omdat hij onderdeel uitmaakt van de rechtvaardiging voor deze incidentele en uitzonderlijke situatie. Het gedoogbeleid van het Commissariaat wordt hiermee gesanctioneerd, zij het achteraf. Onder de gegeven omstandigheden lijkt dit de beste, meest praktische en snelle oplossing voor het ongewenste gevolg van een samenloop van omstandigheden waardoor de wetgevingsprocedure niet zo is verlopen als was voorzien.

Voor zover bekend is het Commissariaat niet voornemens een gedoogbeschikking op te stellen. Het zal gedurende een korte periode geen acht slaan op iets dat weliswaar formeel tegen de wet is, maar binnenkort zal worden veranderd.

De staatssecretaris beaamde dat er schade kan ontstaan, maar wees

erop dat het niet mogelijk is schadeclaims in te dienen op grond van voornemens in een wetsvoorstel. Daaraan kleefte immers altijd de voorwaarde van de instemming van de medewetgever. Hij ging ervan uit dat de praktische oplossing die hij voorstelt, de kans op schade tot een minimum terugbrengt. De grondslag van de oude vergunning blijft immers bestaan tot het moment dat de commerciële omroep van start gaat.

De heer **Schutte** (GPV) wees erop dat een belanghebbende op basis van het feitelijk gedogen door het Commissariaat voor de media beroep kan aantekenen. De vraag of dat beroep kansrijk is, is niet relevant. De vraag is welke problemen er dan kunnen ontstaan, omdat een rechtsgrond ontbreekt.

De **staatssecretaris** antwoordde dat dit formeel juist is. Daarom wordt geprobeerd de overgangsperiode zo kort mogelijk te houden. Hij achtte dit risico bovendien gering, omdat geen claim kan worden ontleend aan het feit dat de wetgever nog geen beslissing heeft genomen. Het enige dat echt moet worden geredresseerd is het feit dat het volgens de wet op 31 december a.s. formeel afgelopen moet zijn met het uitzenden van reclame. Desgevraagd voegde hij hieraan toe dat er geen sprake is van een verbod. Hij herinnerde eraan dat hij al eerder heeft gezegd dat de nieuwe wet de mogelijkheid van samenwerkingsverbanden openlaat. Met het tijdelijk voortzetten van de huidige regeling blijft de verplichte afdracht aan uitgevers bestaan tot het moment dat de nieuwe wet van kracht wordt.

In het spraakgebruik en in de manier waarop het begrip wordt gebruikt in de politiek is er sprake van gedoogbeleid als voor een langere periode een discrepantie tussen de wet en de uitvoering ervan als ware het beleid wordt toegestaan. Hier betreft het een incident, waarvoor een oplossing is gezocht en wordt gestreefd naar een rechtvaardiging achteraf. Er is weliswaar gedurende een korte periode sprake van gedogen, maar de overheid heeft duidelijk laten merken dat zij daarin zo snel mogelijk verandering zal brengen. De staatssecretaris wees erop dat in de Mediawet altijd is geprobeerd dit soort gedoogbeleid te voorkomen.

De heer **Schutte** (GPV) merkte op dat de staatssecretaris in zijn brief spreekt over gedogen op beleidsmatige overwegingen en aangeeft dat er formeel in strijd met de letter van de wet wordt gehandeld. Wat is nu het principiële verschil tussen het gedoogbeleid op andere terreinen en het op beleidsmatige overwegingen gedogen?

De **staatssecretaris** zag een principiële verschil tussen de erkenning van de overheid dat er een onvolkomenheid in de wet zit die zo snel mogelijk moet worden gerepareerd en het besluit een onvolkomenheid om bepaalde redenen ook op langere termijn te laten bestaan.

Hij wees erop dat over de noodzaak tot beëindiging van de huidige reclameregeling overeenstemming bestond en dat de Kamer bij de behandeling van de notitie Liberalisering Mediawet heeft aangedrongen op voortvarendheid. Hij herinnerde eraan dat hij hierop heeft geantwoord dit jaar te zullen doen wat mogelijk is, de rest zou dan volgend jaar volgen. Op dat moment is dus de beslissing voor een tweedeling gevallen. In het eerste part van deze tweedeling was een definitieve reclameregeling voorzien. De meerderheid van de Kamer was van mening dat die regeling gepaard moest gaan met de invoering van commerciële omroep, lokaal en regionaal, omdat daarmee de oude afdracht zou kunnen vervallen en zodoende uitgevers in staat zouden worden gesteld zelf het veld in te gaan. De reclameregeling betekende dus ook impliciet een regeling voor de commerciële omroep.

Hierna is discussie ontstaan over de vraag of het gekozen evenwicht wel juist is en is gesproken over de lokale opslag en de WEM. Dit geheel heeft ertoe geleid dat de Eerste Kamer meer tijd heeft gevraagd voor haar inbreng. In het voortraject bestonden er dus goede redenen voor de gekozen opzet en er is tot het uiterste geprobeerd zoveel mogelijk spoed te betrachten door de Eerste Kamer aan te bieden iedere vraag tot de dag van behandeling onmiddellijk te beantwoorden. Dit bood echter geen soelaas en daarmee is de voldongen situatie ontstaan waarvoor geen andere oplossing mogelijk lijkt dan nu is gekozen.

De staatssecretaris onthield zich van voorspellingen over de behandeling in de Eerste Kamer. De datum voor de schriftelijke inbreng is vastgesteld op 9 januari. Dit betekent dat ook de Eerste Kamer de noodzaak tot een snelle behandeling inziet.

De heer **Schutte** (GPV) zei dat dit onverlet laat dat de staatssecretaris gedurende het hele proces verantwoordelijk was voor de voortgang. Hij had, bijvoorbeeld voor de stemming over de amendementen, de gevolgen die hij vreesde zwaarder kunnen aanzetten. Nu heeft hij tijdens het overleg op 4 december wel kritische kanttekeningen gemaakt, maar niet gezegd dat hij niet langer de verantwoordelijkheid zou kunnen dragen.

De **staatssecretaris** herhaalde dat hij zich verantwoordelijk weet voor het wetgevingsproces en dat hij tracht daaraan te voldoen door een praktische oplossing voor de gerezen problemen te zoeken.

De Mediawet kent het Commissariaat voor de media veel rechtstreekse bevoegdheden toe. De Wet geeft de staatssecretaris niet de mogelijkheid het commissariaat aanwijzigingen te geven. Het toezicht op het commissariaat gebeurt achteraf door schorsing of vernietiging van besluiten wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Het commissariaat heeft in dit geval zelfstandig tot een oplossing besloten en die wordt toegelaten door niet te schorsen.

De novelle is met een verzoek om spoed aan de Raad van State voorgelegd. Hopelijk brengt de Raad zo snel mogelijk in januari advies uit; de novelle kan dan na het kerstreces aan de Kamer worden voorgelegd.

De voorzitter van de vaste commissie,
M. M. H. Kamp

De griffier van de vaste commissie,
Roovers