

Vergaderjaar 2001–2002

28 476

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 april 2002 en het nader rapport d.d. 5 juli 2002, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2002, no. 02.000939, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, F. van der Ploeg, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Mediawet met het oog op noodzakelijke verbeteringen van de wet en de uitvoering daarvan.

Het voorstel wijzigt de Mediawet in verband met een aantal, voornamelijk technische aspecten. De voorgestelde bepalingen inzake de zogenaamde evenementenlijst en enkele voorgestelde bepalingen die erop zijn gericht om implementatie van toekomstige Europese regelgeving te vergemakkelijken, geven de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 februari 2002, no. 02.000939, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 april 2002, no. W05.02.0083/III, bied ik U hierbij aan.

1. Artikel 72, eerste lid, geeft de regel dat bepaalde aangewezen evenementen in ieder geval op het open net worden uitgezonden. Anders dan in de huidige bepaling wordt daarbij een tweeslag gemaakt. Er wordt voor gekozen om naast de Europese lijst van evenementen op basis van artikel 3bis van richtlijn nr. 89/552/EEG van de Raad van de Europese Unie van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-activiteiten (PbEG L 298), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij richtlijn nr. 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 juni 1997 (PbEG L 202) (hierna: de richtlijn) ook een «nationale lijst» op te stellen. In de toelichting wordt vermeld dat met de onderhavige wijziging «de, ook door de Europese Commissie aangedragen, mogelijkheid wordt gecreëerd om een nationale regeling op te stellen».

De richtlijn biedt in artikel 3bis de lidstaten de mogelijkheid om een lijst op te stellen van aangewezen nationale of niet-nationale evenementen, die van een aanzienlijk belang voor de samenleving worden geacht. Daaraan wordt de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

consequentie verbonden dat deze evenementen in ieder geval op het open net worden uitgezonden. De desbetreffende lijst en de daarbijbehorende maatregelen dienen te worden genotificeerd bij de Commissie.

De richtlijn voorziet niet in een eigen «nationale» lijst met eigen nationale daaraan gekoppelde maatregelen, uitsluitend gericht tot de aan het nationale toezicht onderworpen omroepinstellingen. Artikel 3bis van de richtlijn geeft een volledige regeling voor uitzendbeperkingen met betrekking tot nationale en niet-nationale evenementen die van aanzienlijk belang voor de samenleving worden geacht, en lijkt niet daarnaast nog een dergelijke mogelijkheid te bieden voor de lidstaten om een «nationale evenementenlijst» te voeren. Een nationale evenementenlijst zou bovendien de goede werking van de richtlijn, in het bijzonder het stelsel van artikel 3bis, van de richtlijn, kunnen frustreren. Immers, dit zou kunnen leiden tot beperking van de beoogde contracteer-vrijheid. Bovendien komt de vraag op welke beperkingen een en ander met zich zou brengen voor het vrije verkeer, bijvoorbeeld voor organisatoren van dergelijke evenementen in de onderhandelingen met al dan niet aan het Nederlandse toezicht onderworpen omroepinstellingen. De Raad adviseert nader in te gaan op de verenigbaarheid van de voorgestelde «nationale lijst» met het Gemeenschapsrecht.

1. De Raad adviseert nader in te gaan op de verenigbaarheid van de voorgestelde «nationale lijst» met het Gemeenschapsrecht.

Artikel 3 bis is in richtlijn 89/552/EEG («Televisie zonder grenzen») opgenomen om te voorkomen dat nationale maatregelen ter bescherming van een legitiem algemeen belang omzeild kunnen worden (zie overweging 19 van richtlijn 97/36/EG). De Europese Commissie heeft in dat licht tijdens het informeel overleg over de Nederlandse conceptlijst aangegeven dat het de lidstaten vrij staat om nationale maatregelen te treffen om het recht op informatie te beschermen en de brede toegang van het publiek te garanderen tot televisie-uitzendingen van nationale en niet-nationale evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving. De Commissie verwijst daarbij naar overweging 18 van richtlijn 97/36/EG. De lidstaat kan ervoor kiezen de nationale regeling niet te notificeren in de zin van het tweede lid van artikel 3 bis van richtlijn 89/552/EEG, met als gevolg dat de zogenoemde wederzijdse erkenning zoals opgenomen in het derde lid van dat artikel niet van toepassing is. Het voeren van een nationale lijst is derhalve verenigbaar met het Gemeenschapsrecht. De toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande aangevuld.

2. In een nieuw artikel 167 wordt een zeer uitgebreide regeling ingevoerd die het mogelijk maakt om uit het oogpunt van snelle implementatie van bindende communautaire besluiten de implementatie bij gedelegeerde regelgeving te laten plaatshebben.

Bij het gebruik van dergelijke bepalingen dient volgens de Raad de noodzaak daartoe vast te staan en dient de maatregel niet verder te gaan dan noodzakelijk is om de tijdigheid en de juistheid van de implementatie te verzekeren.¹ Zowel bij de oorspronkelijke richtlijn als bij de wijzigingsrichtlijn waren de implementatietermijnen ruimschoots voldoende om een tijdige implementatie te verzekeren (twee jaar, respectievelijk anderhalf jaar). De toelichting geeft geen aanwijzingen dat zich in de nabije toekomst situaties zullen voordoen die thans tot de invoering dergelijke bepalingen noodzaken.

Los van het voorgaande merkt de Raad over het voorgestelde artikel 167 nog het volgende op.

Artikel 167, eerste lid, is naar het oordeel van de Raad een dubbelzinnige bepaling waarin de tweede volzin wordt gesproken van afwijkingen van bindende besluiten. Indien die besluiten afwijking toestaan is er geen afwijking. Indien deze afwijking niet is toegestaan, is er geen bevoegdheid op basis van het eerste lid.

Voorts wordt voor tijdelijke afwijkingen op basis van het tweede en derde lid, niet de eis gesteld dat de benodigde wetswijzigingen gelijktijdig worden ingediend. Het zesde lid stelt slechts dat het desbetreffende voorstel zo spoedig mogelijk wordt ingediend.

Overigens wordt nog opgemerkt dat de formulering van artikel 167 afwijkt van het reeds bestaande artikelen 53, zesde lid, en volgende van de Mediawet, waarin voor de daar geregelde specifieke materie vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen.

¹ Zie daarvoor ook het Kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (Kamerstukken II 1998/99, 26 200, VI, nr. 65).

De Raad is dan ook van oordeel dat de noodzaak tot het invoeren van het voorgestelde artikel 167 niet is komen vast te staan en dat dit niet dient te worden opgenomen.

2. Zowel bij de oorspronkelijke richtlijn 89/552/EEG van 3 oktober 1989, als bij de wijzigingsrichtlijn 97/36/EG van 30 juni 1997 is het niet haalbaar gebleken om binnen de implementatietermijnen tot tijdige en volledige implementatie te komen. Het is te verwachten dat op het terrein van omroep in de toekomst nieuwe regelgeving op communautair niveau tot stand zal komen. De Europese Commissie zal nog dit jaar een werkplan presenteren in het kader van een volgende herziening van de richtlijn. Bovendien bestaat er bij de Europese Commissie verscherpte aandacht voor de handhaving van de implementatietermijnen. Het is dan ook gewenst de mogelijkheid tot versnelde implementatie via gedelegeerde regelgeving op te nemen, zodat het tijdig voldoen aan Europese verplichtingen beter kan worden gewaarborgd. De memorie van toelichting is op basis van het vorenstaande aangevuld.

De opmerking van de Raad over artikel 167, eerste lid, tweede volzin, heeft aanleiding gegeven om de zinsnede «Daarbij kunnen regels worden gesteld die afwijken van een bindend besluit als bedoeld in de eerste volzin voor zover dat besluit dat toelaat» te schrappen.

Terecht constateert de Raad dat in artikel 167 niet de eis is opgenomen dat een wetsvoorstel waarin een in een tijdelijke algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling opgenomen afwijking van de wet c.q. van de algemene maatregel van bestuur wordt beëindigd, gelijktijdig wordt ingediend met de vaststelling van die tijdelijke algemene maatregel van bestuur c.q. ministeriële regeling. Artikel 167 volgt de modelbepaling uit de ontwerp-aanwijzing 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals deze in januari aan de Tweede Kamer is voorgelegd. Het zal niet altijd haalbaar zijn om de indiening van het wetsvoorstel op precies hetzelfde moment te laten plaatsvinden, zeker niet als de afwijking is vervat in een ministeriële regeling. De term «zo spoedig mogelijk» biedt evenwel voldoende garantie dat niet getalmd mag worden met het indienen van het wetsvoorstel. De voorgestelde constructie is identiek aan het gebruikelijke model voor tijdelijke delegatie, zoals dat is vervat in aanwijzing 39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook daarin wordt de eis gesteld dat het wetsvoorstel dat in de plaats moet treden voor een tijdelijke algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling «zo spoedig mogelijk» bij de Staten-Generaal wordt ingediend.

Terecht constateert de Raad dat de formulering van artikel 167 afwijkt van soortgelijke bepalingen die reeds in artikel 53, zesde tot en met achtste lid, van de Mediawet zijn opgenomen. Reden daarvan is dat ten tijde van het formuleren van artikel 53 het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie nog niet was uitgewerkt in conceptaanwijzingen met modelbepalingen. Artikel 53 is bij de wet van 14 december 2000 (Stb. 586) tot wijziging van de Mediawet en van het Wetboek van Strafrecht, alsmede intrekking van de Wet op de filmvertoningen, in de Mediawet opgenomen en voorziet in implementatie van richtlijn 97/36/EG via een stelsel van zelfregulering. In de memorie van toelichting bij die wet is aangegeven dat het met het oog op een juiste implementatie gewenst is dat een specifieke grondslag wordt opgenomen die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in staat stelt zelf een wettelijk kader te scheppen voor de naleving van de verplichtingen uit richtlijn 97/36/EG in het geval het systeem van zelfregulering niet naar behoren functioneert (Kamers-tukken II, 1999/2000, 26 841, nr. 3, blz. 9). Dit is ook in overeenstemming met de uitgangspunten voor implementatie van EG-besluiten, neergelegd in de 101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten, volgens welke bij implementatie via (geconditioneerde) zelfregulering dient te worden voorzien in een wettelijk kader dat de grondslag biedt voor de overheid om op te treden en haar eindverantwoordelijkheid voor juiste implementatie waar te maken. Het zesde lid van artikel 53, dient dan ook gehandhaafd te worden, omdat artikel 167 hierin niet voorziet. Wel is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad de conclusie getrokken dat artikel 167 voldoende voorziet in mogelijkheden om tijdige implementatie te waarborgen. Voorts kunnen het zevende en achtste lid van artikel 53 vervangen worden door een de bepaling waarin

artikel 167, vierde lid en zesde lid, eerste volzin, van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Artikel 53 is in bovenvermelde zin aangepast. Het vorenstaande geldt mutatis mutandis voor artikel 169 van de Mediawet. Dat artikel is op overeenkomstige wijze aangepast.

3. Artikel 171 regelt thans dat wijzigingen van de richtlijn voor de toepassing van artikel 54 in werking treden met ingang van de dag waarop aan die voorschriften uiterlijk uitvoering moet zijn gegeven. Aan deze bepaling worden de artikelen 4, 72, 73, 71n en 76 toegevoegd.

In de toelichting wordt niet uiteengezet waarom deze wijziging wenselijk wordt geacht en welke gevolgen deze heeft (voor bijvoorbeeld lopende procedures waarin de verwijzingsproblematiek aan de orde is). De Raad adviseert hierop alsnog in te gaan. Daarbij dient in het bijzonder voor de artikelen 4, 72 en 73 te worden betrokken hoe in het vervolg moet worden omgegaan met de wijzigingen in de richtlijn die zijn aangebracht door richtlijn nr. 97/36/EG.

3. In de artikelen 4, 54, 71n, 72, 73 en 76 van de Mediawet wordt verwezen naar bepalingen van de Europese richtlijn «Televisie zonder grenzen». Het betreft hier een dynamische verwijzing. Conform aanwijzing 343 dient aangegeven te worden met ingang van welk tijdstip wijzigingen van de desbetreffende bepalingen van de richtlijn doorwerken in het Nederlandse recht. Dit is ook reeds in de artikelsgewijze toelichting toegelicht. De wijzigingsrichtlijn 97/36/EG is inmiddels geheel geïmplementeerd en opgenomen in het Nederlandse recht. De onderhavige bepaling beoogt dan ook voor toekomstige wijzigingen van de televisierichtlijn het tijdstip van doorwerking te bepalen. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg