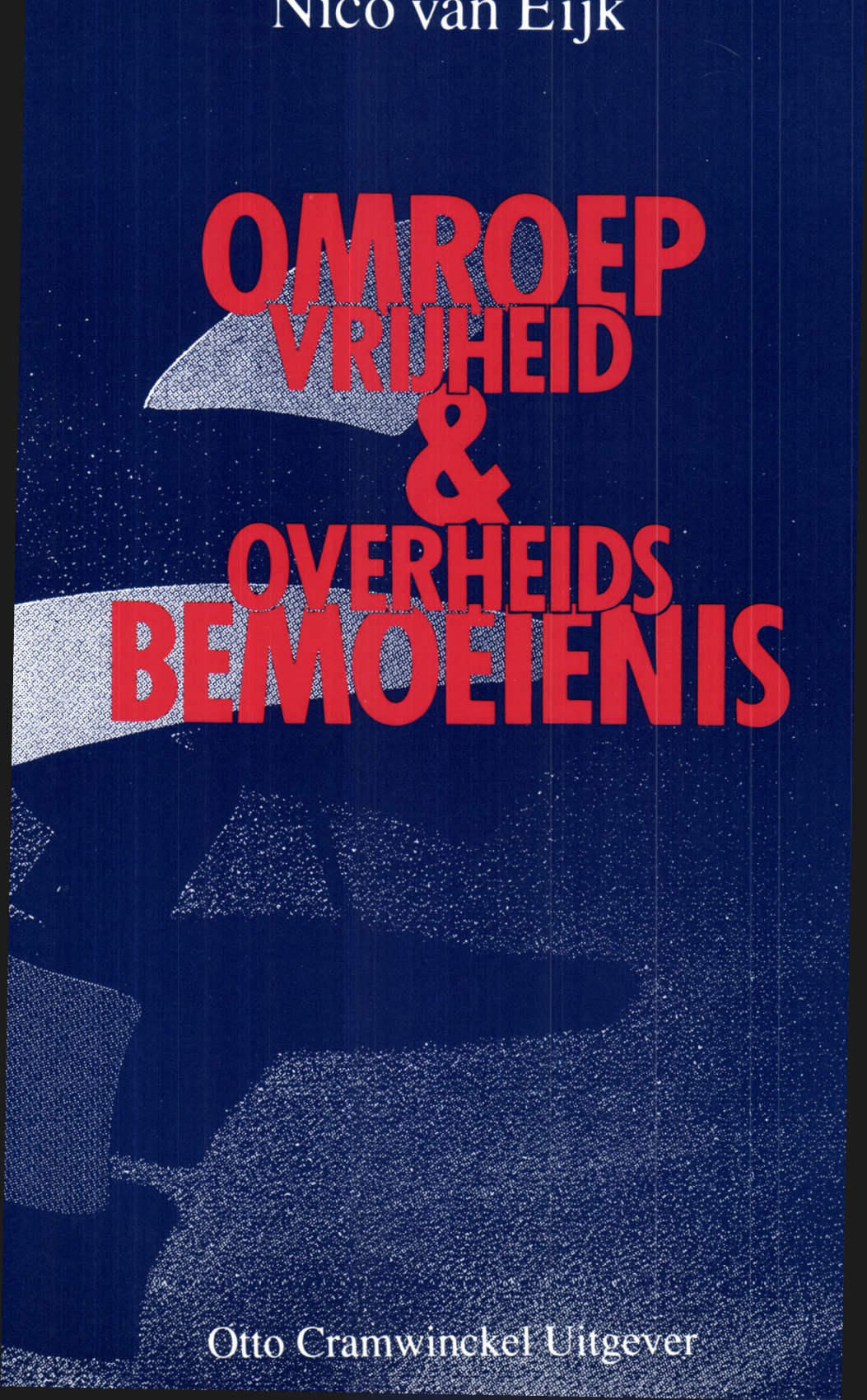
Nico van Eijk

OMROEP VRIJHEID & OVERHEIDS BEMOEIENIS



Otto Cramwinckel Uitgever

OMROEPVRIJHEID EN OVERHEIDSBEMOEIENIS

OMROEPVRIJHEID EN OVERHEIDSBEMOEIENIS

een vergelijkende studie
naar de Nederlandse, Franse en Europese regels
met betrekking tot
toegangscriteria en programmavoorschriften
voor de omroep

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit van Amsterdam,
op gezag van de Rector Magnificus
prof. dr. P.W.M. de Meijer
in het openbaar te verdedigen in de Aula der Universiteit
op vrijdag 30 oktober 1992, 10.30 uur
door

NICOLAAS ANTONIUS NICASIUS MARIA VAN EIJK

geboren te Geldrop

1992 Otto Cramwinckel Uitgever te Amsterdam

Promotor:

Prof. mr. J.M. de Meij

Leden van de promotiecommissie:

Prof. mr. E.J. Dommering
Dr. F.W. Hondius
Prof. mr. E.C.M. Jurgens
Prof. mr. W. Konijnenbelt
Prof. mr. G.A.I. Schuijt

Instituut voor Informatierecht
Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Omslag: G. Verberne, ontwerp ontleend aan Frogdesign/M. Tümmers
(corporate iconography for Philips)

Van deze uitgave is een handelseditie verschenen onder ISBN 90-71894-44-4

© 1992, N.A.N.M. van Eijk, Amsterdam

Deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur.

Inhoudsopgave

1 INLEIDING

1.1 Overheid en bemoeienis met omroep 11
1.2 Toegangscriteria 12
- Vergunningsvereiste 12
- Zendtijdverdeling 12
1.3 Programmavoorschriften 13
1.4 Omroepvrijheid en overheidsbemoeienis 13

2 OMROEPVRIJHEID EN OVERHEIDSBEMOEIENIS IN NEDERLAND

2.1 Inleiding 17
2.2 De regeling van de Nederlandse omroep tot 1928 17
- De eerste uitzendingen 18
- Geen interesse van de overheid 19
- Adviezen aan de overheid 19
- Omroeporganisaties en het comité-Posthuma 20
- De overheid wordt actief 21
- Rapport van de Regeeringscommissie voor den nationalen draadlozen omroep 22
- Naar een wettelijke regeling 24
2.3 De Radiowet 1928 24
- Amendementen 27
- Uitingsvrijheid 28
2.4 Het Radioreglement en het Zendtijdbesluit 29
- Radioreglement 29
- Zendmachtigingen 30
- Zendtijdbesluit 1930 31
- Het algemene programma 31
- Een open bestel: algemene of bijzondere omroep 32
- Kleine zendgemachtigden 34
- Radio-Controle-Reglement 34
2.5 Toezicht 35
- Ingrepen in de uitzendvrijheid 36

2.6 Zendtijdverdeling blijft ongewijzigd 38
- Toegang tot het bestel 38
- Abonneeradio 39
2.7 Televisie 39
2.8 Reclame 40
2.9 Definitieve machtigingen: de afronding van een tijdperk 41
- Machtiging PHOHI 42
- Machtigingen binnenlandse omroep 43
- NOZEMA 44
- Een nieuwe omslag dient zich aan 44
2.10 De omroep tijdens de Tweede Wereldoorlog 45
- Het bestel stilgezet 45
2.11 Wederopbouw of een nieuw bestel? 46
- Het Tijdelijk Telegraaf-, Telefoon- en Radiobesluit 46
- De overheid zet de omroepen buiten spel 47
- Herhaling van zetten 47
- Radio Nederland in Overgangstijd 48
2.12 'Tijdelijke' regeling 1947 48
- De Nederlandse Radio-Unie 49
- Zendgemachtigden en zendtijdverdeling 50
- Open of gesloten bestel 51
- Programmavoorschriften en toezicht 51
- Wereldomroep 52
- Regionale omroep 53
2.13 De regulering van televisie 53
- De komst van televisie 54
- Televisiebeschikking 1951 54
- Eerste televisienota 56
- Tweede ronde 57
- Televisiebesluit 1956 58
2.14 Commerciële omroep? 60
- Het REM-eiland 62
- Het kabinet valt 63
2.15 Het overgangsbestel 63
- Radio- en televisiebesluit 1965 64
2.16 De Omroepwet 66
2.17 Toepassing en wijziging van de Omroepwet 67
- Toewijzing zendtijd 68
- Regionale en lokale omroep 69
- Beperking overheidsbemoeienis 70
2.18 Omroep in de Grondwet 72
2.19 Naar een herziene regeling van de omroep 72
- Advies Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 73

- Medianota 74
- Kabelregeling 76
- Verscherpt toezicht 77
2.20 De Mediawet 78
- Stringentere toelatingseisen 79
- Meer programmavoorschriften 80
- Reclameregels 81
- Overheid op afstand 82
2.21 Toepassing van de Mediawet 83
- Mediabesluit 83
- Regulering en toezicht Commissariaat voor de Media 84
2.22 De Mediawet gewijzigd 85
- Verruiming reclameregime 85
- Commerciële omroep 86
- Abonnee-omroep 88
- Aanvullende regels binnenlandse omroep 89
2.23 Toekomstige ontwikkelingen 89
- Ethertoegang 89
2.24 Conclusie 90

3 OMROEPVRIJHEID EN OVERHEIDSBEMOEIENIS IN FRANKRIJK

3.1 Inleiding 93
3.2 Toenemende overheidsbemoeienis 93
- Beginfase Franse omroep 93
- Periode na de Tweede Wereldoorlog 95
3.3 Radios libres 96
- Loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion 97
3.4 La loi sur la communication audiovisuelle 98
- Zendgemachtigden 99
- De omvang van de zendtijd 100
- Regels met betrekking tot de inhoud van de uitzendingen 100
- Nadere regels in omroepstatuten 101
- De publieke omroepen A2, FR3 en Radio France 101
- Quotaregels 103
- Reclame 104
- Programmatische coördinatie 105
- Radios privées 105
- Haute Autorité 106
3.5 Toepassing van de loi sur la communication audiovisuelle 107
- De komst van nieuwe zenders 107

- Een vijfde en zesde net (I) 108
- Het moet weer anders 109
3.6 La loi relative à la liberté de communication 109
- De zendgemachtigden 110
- Verdeling van de beschikbare ruimte 113
- Programmavoorschriften 113
- De Commission Nationale de la Communication et des Libertés 113
3.7 Toepassing van de loi relative à la liberté de communication 115
- Privatisering van TF1 115
- De nieuwe concessiehouder van TF1 116
- Programmavoorschriften TF1 116
- Een vijfde en zesde net (II) 117
- Programmavoorschriften 119
- De radios privés 120
- Reclame, sponsoring en télé-achat 121
3.8 Consolidatie van de loi relative à la liberté de communication 122
- Toewijzing van zendtijd en zendtijdverdeling 124
- De Conseil supérieur de l'audiovisuel 125
- Ruimere sanctiebevoegdheden 126
3.9 Het nieuwe stelsel van zendtijdtoewijzing en -verdeling 127
- Satellietomroep 127
- De publieke sector en dienst in gevaar 128
- Het vijfde net verdwenen 130
3.10 Conclusies 131

4 EUROPESE REGELGEVING

4.1 Inleiding 135
4.2 Artikel 10 ECRM: Travaux Préparatoires 136
- Commissie van deskundigen 137
- Comité van Ministers 139
- Analyse Travaux Préparatoires 140
- Betekenis Travaux Préparatoires voor de jurisprudentie 142
4.3 Artikel 10 ECRM: Jurisprudentie 142
- Jurisprudentie Commissie 142
- Jurisprudentie Hof 144
4.4 Betekenis van artikel 10 voor de omroep 145
- Commissie 147
- Hof 148
- Toetsingscriteria tweede lid 150
- Tweede lid en Groppera/Autronic 150

- Toetsingscriteria ruim interpreteren 151
4.5 Artikel 10 nader beschouwd 153
- Radio- en televisie-ondernemingen 153
- Draadomroepinrichtingen 154
- Overheidsmonopolie 155
- Recht op toegang tot de omroep 157
- Programmavoorschriften 160
- Programmavoorschriften toetsen aan overige jurisprudentie 161
- Beroepsvoorschriften 163
- Maatregelen ter handhaving van het vergunningenstelsel 164
4.6 Overige Raad van Europa-activiteiten 165
4.7 Het EG-recht en de omroep 166
- ECRM en EG-verdrag 167
- Jurisprudentie EG-Hof 168
- Afnemende bescherming 169
4.8 De EG-televisierichtlijn en de Raad van Europa-conventie over grensoverschrijdende televisie 170
- Werkingsomvang 171
- Toegangscriteria 173
- Programmavoorschriften 173
- Reclame en sponsoring 174
- Overige programmavoorschriften 175
- Toezicht en handhaving 177
- Geen noodzaak voor nieuwe Europese regels 178
- Bestaande instrumenten volstaan 179
- Nederland ratificeert niet 181
4.9 Conclusie 182

5. OMROEPVRIJHEID EN OVERHEIDSBEMOEIENIS: EEN ANALYSE

5.1 Inleiding 185
5.2 Argumenten voor de bemoeienis van de overheid met de omroep 185
- De overheid als behartiger van het algemeen belang 186
- Overheidsbemoeienis ten behoeve van het eigen beleid 188
5.3 Vormgeving van de overheidsbemoeienis: publiek versus privaat 189
- Publieke en private dienst 190
- Publieke en private sector 192
- Een schematische weergave 193
- De omroepstelsels getoetst 194
- Nederland 194
- Frankrijk 196

5.4 Flexibele regelgeving en zelfstandige bestuursorganen 197
- Sturing door overheid beperkt mogelijk 197
- Zelfregulering 198
- Omroepregulering door zelfstandige bestuursorganen 199
- Een schematische weergave 200
- Zelfstandige bestuursorganen getoetst 201
5.5 Flexibele regels en de convention als nieuwe reguleringsvorm 203
5.6 Juridische grondslagen en begrenzingen van overheidsbemoeienis 206
- Nationaalrechtelijke normen 206
- Nederland 207
- Frankrijk 208
- Artikel 10 ECRM als grondslag voor overheidsbemoeienis met de omroep 210
- Grondslagen te ontlenen aan andere internationale regels 211
5.7 Toegangscriteria en programmavoorschriften geëvalueerd 212
- Toegangscriteria 212
- Programmavoorschriften 215
5.8 Toekomstige ontwikkelingen 219

SAMENVATTING 223

SOMMAIRE 231

GERAADPLEEGDE LITERATUUR 239

LIJST VAN AFKORTINGEN 251

1 Inleiding

1.1 Overheid en bemoeienis met omroep

De overheid legt een grote interesse voor de omroep aan de dag. In de vorm van wettelijke regelingen, algemene maatregelen van bestuur en beschikkingen wordt gedetailleerd de structuur van de omroep bepaald. Geen enkel ander medium is in gelijke mate deze twijfelachtige eer gegund. Andere uitingsvormen als de geschreven pers, de bioscoop of de demonstratie kennen in ieder geval geen minutieuze en omvangrijke regelingen, die vergelijkbaar zijn met die van de omroep.

Deze omroepregelingen hebben niet alleen betrekking op min of meer strikt technische aangelegenheden, zoals de wijze van financiering (regels over de kijk- en luisterbijdrage) en de organisatie van technische uitzendfaciliteiten (onder de hoede van de Nederlandse Omroep Zendermaatschappij, NOZEMA). Ook de aard en inhoud van hetgeen via radio en televisie wordt uitgezonden is aan overheidsbemoeienis onderhevig. Deze is te onderscheiden in bemoeienis met de toegang tot het omroepbestel en bemoeienis met de aard en inhoud van de uitzendingen. Op deze punten verschilt de bemoeienis met de omroep fundamenteel met die ten aanzien van het klassieke medium de drukpers.

De toegang tot het bestel komt tot uitdrukking in het vergunningsvereiste (toegang tot het bestel in absolute zin) en de zendtijdverdeling (toegang in relatieve zin). De toegangscriteria zijn een eerste middel om invloed uit te oefenen op de inhoud. Zo staat artikel 14 Mediawet slechts toe dat verenigingen, die zich ten doel stellen een bepaalde maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stromingen te vertegenwoordigen, aanspraak kunnen maken op de status van landelijke omroepvereniging en de daaraan verbonden rechten.

Regels met betrekking tot de uitzendingen zelf vormen het kwalitatieve aspect van de bemoeienis met de aard en inhoud van de omroepprogramma's. Daarnaast worden kwantitatieve voorschriften gesteld, zoals verplichtingen om het programma uit bepaalde categorieën te laten bestaan. Verder zijn er verboden op en beperkingen aan de uitzending van bepaalde programma's (uitzendtijdstippen van films op televisie, verbod op het uitzenden van reclame).

De termen omroepprogramma('s) en programma hebben hier overigens een ruimere en meer abstracte betekenis dan gedefinieerd in de Mediawet. Zij

slaan niet alleen op individuele programma-onderdelen, maar eveneens op de programmering in het algemeen alsook op het samenstel van de afzonderlijke onderdelen.

1.2 Toegangscriteria

De overheid heeft zich een beslissingsbevoegdheid verschaft met betrekking tot de toegang tot de ether. Dit gebeurde door reeds vroegtijdig in de wetgeving het gebruik van de ether voor omroepdoeleinden te regelen, en door vervolgens die regels verder uit te breiden. Regelgeving die zowel toeziet op het bezit en het in gebruik hebben van zendapparatuur, als op hetgeen via de ether wordt verspreid.

Vergunningsvereiste
Historisch wordt de bemoeienis met de regeling van de omroep onder meer verklaard met een verwijzing naar de schaarste aan etherfrequenties en de noodzakelijk geachte orde in de ether. Maar ook beweegredenen zoals de 'indringendheid van het medium' en het gebruik als 'middel tot overheidsvoorlichting' hebben een rol gespeeld.

Naast de ether, als middel om omroepuitzendingen te verspreiden, is ook ander daarmee gelijk te stellen transport via draadomroepinrichtingen en de telecommunicatie-infrastructuur binnen de regelingsbevoegdheid van de overheid gebracht, ofschoon de argumenten van schaarste en etherordening hier een andere dimensie kennen.

De elementaire vraag die verbonden is aan de toegang tot ether of kabel, betreft de identiteitsvereisten die aan de aanvrager van een vergunning worden gesteld. Ook al spreekt men van een 'open bestel', dan hoeft dit nog niet te betekenen dat voor een ieder de deur openstaat. Mag bijvoorbeeld een vergunning worden verleend aan een (commercieel) bedrijf of blijft de toegang beperkt tot instellingen en organisaties met een niet-commercieel oogmerk? Ook de interne aangelegenheden van de organisatie kunnen onderwerp van overheidsaandacht zijn. Bij de totstandkoming van de Mediawet heeft het (geringe) democratische gehalte van de besluitvorming binnen vele omroeporganisaties er bijvoorbeeld toe geleid dat de verenigingsvorm voor landelijke omroepinstellingen verplicht is voorgeschreven.

Zendtijdverdeling
Naast het absolute vergunningsvereiste, dat de toegang tot de uitzendmogelijkheden aan een vergunning bindt, is er de relatieve component, namelijk de omvang waarin toegang tot deze uitzendmogelijkheden kan worden verkregen. Waar het vergunningsvereiste aangeeft of er überhaupt een deur tot de omroep opengaat en daarmee deel gaat uitmaken van de organisatie van de

omroep (het 'bestel'), geeft de zendtijdtoewijzing een uitdrukking aan de mate waarin die deur zich opent.

Binnen een Nederlandse context gaat het dan vooral om het vraagstuk van de zendtijdverdeling, en meer in het bijzonder om de criteria die bepalen hoeveel tijd ter beschikking wordt gesteld aan de afzonderlijke omroepinstellingen. Dit vraagstuk krijgt nog een extra dimensie als tevens waarde wordt gehecht aan het tijdstip waarop mag worden uitgezonden (prime time) en aan het feit of de positionering ten opzichte van het andere kanaal voor de kijkcijfers relevant kan zijn (de omroep die uitzendt op dezelfde tijden dat op andere kanalen bijvoorbeeld de EO of de VPRO actief is, blijkt op een relatief grotere belangstelling te kunnen rekenen). In het buitenland is de zendtijdverdeling vaak minder onderwerp van discussie omdat een organisatie het volledig gebruik van een net krijgt.

Vanzelfsprekend is naast het recht van de overheid om een vergunning te verlenen en zendtijd te verdelen evenzeer van belang het prerogatief om de vergunning in te trekken, de zendtijdtoewijzing te wijzigen of sanctionerend op te treden wanneer regels worden overtreden.

1.3 Programmavoorschriften

Nadat een omroeporganisatie tot het bestel is toegelaten en zendtijd heeft verkregen, wordt zij geconfronteerd met de regels 'van het huis'. De overheid stelt na haar betrokkenheid bij vergunningverlening en zendtijdverdeling aanvullende vereisten over de wijze waarop men geacht wordt van de zendtijd gebruik te maken.

Enerzijds hebben de betreffende regels te maken met het intern functioneren van het bestel, onder andere wat betreft overleg, onderlinge afspraken zoals programmacoördinatie, financiering, etc. Anderzijds zijn er verplichtingen die direct betrekking hebben op de inhoud en vormgeving van het omroepprogramma en de programma-onderdelen. Het zijn met name deze programmavoorschriften die in omvang sterk zijn toegenomen en beschouwd uit het oogpunt van de uitingsvrijheid van groot belang zijn.

1.4 Omroepvrijheid en overheidsbemoeienis

De juridische bestudering van de omroep kan vele vertrekpunten hebben. In het verleden is ruime aandacht uitgegaan naar de historische ontwikkeling van het bestel. Enserinck[1] heeft onder meer nauwgezet weergegeven hoe de

1. Enserinck, A.A.M., *De Nederlandsche radiowetgeving geschiedkundig ontwikkeld*, Alphen aan de Rijn, 1933.

technische kaders van de omroep in de Telegraaf- & Telefoonwet (T&T) tot stand zijn gekomen. En in haar proefschrift 'Omroep en publiek in Nederland tot 1940' concentreert De Boer,[1] zoals de ondertitel aangeeft, zich op de plaats van de omroep in het openbare leven.

Daarnaast is de omroep veelvuldig aan bod gekomen in het kader van de uitingsvrijheid.[2] In vergelijkende zin[3], maar ook bezien vanuit een specifiek aspect zoals de ontvangstvrijheid.[4]

Ontegenzeggelijk vormt de uitingsvrijheid, waarvan de omroepvrijheid deel uitmaakt, het belangrijkste referentiekader voor de bestudering van de omroep. Niet alleen in juridisch opzicht, maar ook voor het te vormen en te voeren beleid.[5] Toch is zowel de literatuur als de jurisprudentie over de relatie tussen omroepvrijheid en overheidsbemoeienis betrekkelijk schaars. Behalve het uitmuntende artikel van Van den Bergh uit 1940, dat zijn tijd ver vooruit was, is er tot de jaren zeventig weinig aandacht voor de omroep in de juridische bladen te vinden.[6] Wanneer eind jaren zestig gepoogd wordt een einde te maken aan de uitzendingen vanaf het REM-eiland door een dubieus wetje dat installaties op het continentaal plat regelt, vindt er in het Nederlands Juristenblad slechts een in hoofdzaak volkenrechtelijke discussie plaats over de zeggenschap over het continentaal plat. Aan de ware bedoeling van het wetje en de eventuele relatie met de uitingsvrijheid werd grotendeels voorbijgegaan.

In deze studie gaat het in de eerste plaats om de vraag op welke wijze de omroepvrijheid onderhevig is aan overheidsbemoeienis. Dat gebeurt door de aandacht te richten op de toegangscriteria en programmavoorschriften die afzonderlijk en in onderlinge samenhang als de determinanten van het overheidsoptreden met betrekking tot de omroepprogramma's worden beschouwd. Verder beperkt het onderzoek zich tot regels die specifiek voor de omroep

1. Boer, J. de, *Omroep en publiek in Nederland tot 1940, deel I, de plaats van de omroep in Nederland tot 1940*, Sijthoff Leiden, 1946.
2. Er wordt de voorkeur aan gegeven om het begrip 'uitingsvrijheid' te hanteren in plaats van de vrijheid van meningsuiting, de communicatievrijheid of de informatievrijheid. Hieraan ligt geen dogmatische keuze ten grondslag, doch slechts een pragmatische: artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, als hoogste rechtsnorm ten aanzien van de uitingsvrijheid, spreekt ook van 'liberté d'expression' of 'freedom of expression' (bij gebrek aan beter heeft de officieuze Nederlandse vertaling het over 'de vrijheid van meningsuiting', *Trb.* 1990, 156). Zie ook: Meij, J.M. de, *Uitingsvrijheid: De vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief*, Cramwinckel Amsterdam 1989, p. 7-8.
3. Boukema, P.J., *Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland, een rechtsvergelijkende studie*, Polak & van Gennep Amsterdam, 1966.
4. Hins, A.W., *Ontvangstvrijheid en buitenlandse omroep*, Kluwer Deventer, 1991.
5. Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg, en E.J. Dommering, m.m.v. N.A.N.M. van Eijk, L.G. Portielje en P. Slaa, *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie*, Cramwinckel Amsterdam, 1990, p. 69 ev.
6. Bergh, G. van den, 'De artikelen 7 en 9 van de Grondwet in het licht van de moderne techniek', *NJB* 1940, p. 67-72.

gelden. Algemene rechtsregels, zoals hinderwetbepalingen en financiële voorschriften, die weliswaar de omroepvrijheid kunnen beïnvloeden, worden derhalve niet als zodanig besproken.

In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van de toegangscriteria en programmavoorschriften voor de Nederlandse omroep nagegaan. Daarbij wordt de ontstaansgeschiedenis van deze regels nadrukkelijk aan de orde gesteld omdat de hedendaagse bemoeienis van de overheid nog steeds grotendeels gebaseerd is op uitgangspunten die reeds in de beginjaren van de omroep (zo'n zestig jaar geleden) zijn geformuleerd. De huidige regels brengen wat dat betreft weinig nieuws, zo is de conclusie.

De Nederlandse omroepwetgeving wordt in een vergelijkend perspectief geplaatst door een onderzoek naar de regulering in Frankrijk, waarvan de neerslag is te vinden in hoofdstuk 3. Frankrijk kent in legislatief opzicht een rijke omroephistorie en levert interessant vergelijkingsmateriaal. Het is een van de weinige Europese landen dat een lange – maar niet altijd positieve – ervaring heeft met de regeling van zowel de publieke omroep als de commerciële omroep. Daar komt bij dat de Franse omroepregeling nauwelijks ontsloten is.

Het Nederlandse en Franse juridische kader wordt aangevuld met een vierde hoofdstuk waarin de Europese regels inzake de omroep aan de orde komen. Voornamelijk zal worden stilgestaan bij artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, de belangrijkste norm voor de omroepvrijheid. Daarnaast wordt ingegaan op de betekenis van het secundaire EG-recht voor de bemoeienis met omroepprogramma's.

Op basis van het in de drie voorafgaande hoofdstukken verkregen en geïnterpreteerde materiaal, volgt in hoofdstuk 5 een analyse van de problematiek van de bemoeienis van de overheid met omroepprogramma's en wordt getracht enige theoretische grondslagen nader uit te werken. Aan de orde komen de begrippen publieke en private omroep, de regulering van de omroep door de overheid of zelfstandige bestuursorganen en de ruimte van de overheid ten aanzien van toegangscriteria en programmavoorschriften.

2 Omroepvrijheid en overheidsbemoeienis in Nederland

2.1 Inleiding

Het kan niet ontkend worden dat er vanuit verschillende invalshoeken reeds veel is geschreven over de omroep in Nederland. Met name vanuit de historische en sociologische hoek is er altijd grote aandacht geweest voor de ontwikkeling van wat is uitgegroeid tot een van de belangrijkste communicatiemiddelen.[1]

Dit hoofdstuk richt zich op de in het vorige hoofdstuk aangeduide probleemstelling en de aandacht gaat derhalve in de eerste plaats uit naar de wijze waarop er inhoud is gegeven aan de overheidsbemoeienis met de omroep in de vorm van toegangscriteria en programmavoorschriften.

2.2 De regeling van de Nederlandse omroep tot 1928

De omroep is in Nederland, en naar wordt aangenomen daarmee in de wereld, gestart in 1919. Toen begon ir. H.H. Schotanus à Steringa Idzerda – zijn naam ontbreekt ook hier niet op de eerste pagina van de beschrijving van de Nederlandse omroep – met de eerste voor het publiek bestemde uitzendingen door middel van een door hem zelf gebouwde zender. Op 22 februari 1919 kreeg de Nederlandse Radio Industrie (NRI), waarvan Idzerda directeur was, toestemming voor een eenmalige proefuitzending tijdens de Utrechtse jaarbeurs. Ook het verzoek om bij wijze van experiment te mogen uitzenden tussen het laboratorium van de NRI en dat van Philips in Eindhoven, werd op 14 juni van hetzelfde jaar gehonoreerd. In september werd gestart met regelmatige uitzendingen, nadat op 14 augustus 1919 een definitieve machtiging was verleend.

1. Zie onder andere: Enserinck, A.A.M., *De Nederlandsche radio-wetgeving geschiedkundig ontwikkeld*, Alphen aan de Rijn, 1933; Enserinck, P.A., *Overzicht van de bemoeiingen van het Staatsbedrijf der PTT met den radio-omroep in Nederland van het begin af tot Mei 1940*, onuitgegeven manuscript, centrale directie der PTT, 's-Gravenhage, 1945; Boer, J. de, *Omroep en publiek in Nederland tot 1940, deel I, de plaats van de omroep in Nederland tot 1940*, Sijthoff Leiden, 1940; Gerbrandy, P.S., *Het vraagstuk van den radio-omroep*, Kok Kampen, 1934; Grutzner, C.C., *Ordening van de omroep in Europa*, Samson Alphen aan de Rijn, 1936; Heuvel, J.H.J. van den, *Nationaal of verzuild, de strijd om het Nederlandse omroepbestel in de periode 1923-1947*, Ambo Baarn, 1976; Pelt, H. van, *De omroep in revisie, ontwikkelingen van het radio- en televisiebestel in Nederland en België*, Acco Leuven, 1974; Verkijk, D., *Radio Hilversum, 1940-1945*, Arbeiderspers Amsterdam, 1974.

Daarmee zou de 'uitvinding' van de omroep aan Nederland toekomen. Swierstra beschrijft[1] dat over het algemeen wordt aangenomen dat de eerste omroepuitzending plaatsvond in de Verenigde Staten. Aldaar startte het station KDKA te Pittsburgh in 1920 met de eerste uitzendingen. Hij geeft echter tegelijkertijd aan dat het min of meer eenzelfde probleem betreft als de uitvinding van de boekdrukkunst (Gutenberg of Laurens Jansz. Coster): Vinding en concrete vormgeving zijn niet los van elkaar te zien. Als het al zo is dat aan Nederland de eerste toepassing van 'omroep' kan worden toegedacht, dan moeten de vormgeving en nadere uitwerking ervan hoofdzakelijk worden gezocht in de Verenigde Staten (en Groot-Brittannië, het latere voorbeeld voor de Nederlandse omroep). In ieder geval kreeg Steringa niet of nauwelijks steun voor zijn activiteiten en moest zelfs middelen krijgen uit het buitenland om zijn programma te financieren.[2]

Toch is daarmee niet tevens het tijdstip aangeduid waarop een begin werd gemaakt met de overheidsbemoeienis met de omroep. Immers, de wetgeving kende het begrip omroep nog niet en evenmin had de overheid enige notie van het concept omroep. Het zou tot 1928 duren voordat de eerste omroepwetgeving tot stand kwam.

De eerste uitzendingen

De wetgever had aan het begin van deze eeuw niet voorzien in, noch gedacht aan omroep: het maken en uitzenden van programma's, die via de ether aan een onbepaald publiek worden aangeboden. De toenmalige Telegraaf- en Telefoonwet (T&T)[3] kende slechts de bevoegdheid om regels te stellen met betrekking tot de zogenaamde radiotelefonie.[4] Onder deze term vielen alle vormen van ethergebruik, anders dan door middel van seinen (de zogenaamde radiotelegrafie) en voorzover niet afkomstig van de overheid. Slechts het technisch gebruik van zenders voor omroepdoeleinden was daarmee globaal afgedekt.

Toen Idzerda zijn private uitzendingen begon, deed hij dat dan ook op basis van een vergunning voor radiotelefonie, verleend door de minister van Waterstaat. Het gehele stelsel van de T&T-wetgeving, dat toegesneden was op individueel gericht gebruik dan wel gebruik ten behoeve van experimentele doeleinden, kende derhalve evenmin een bijzonder toezichtstelsel noch de mogelijkheid om programmaregels te stellen. Aan de minister was slechts een

1. Swierstra, N.Tj., *Geboorte en opkomst van de VARA*, Hilversum, 1975, (niet uitgegeven), p. 20-25.
2. Boer, J. de, p. 14-16.
3. Stb. 1904, 7.
4. Artikel 3 T&T luidde: 'Voor den aanleg en het gebruik van niet voor het openbaar verkeer bestemde radiotelegrafen en -telefonen wordt eene machtiging van Onzen minister van Waterstaat vereischt.'

generieke bevoegdheid verleend om in de meest algemene zin voorwaarden te stellen en het gebruik van de zender te doen staken.[1]

Geen interesse van de overheid

Ofschoon Idzerda regelmatig uitzendingen verzorgde, met als eerste oogmerk de door hem gefabriceerde ontvangsttoestellen aan de man te brengen, vond de overheid hierin geen aanleiding om zich met het onderwerp omroep nader bezig te houden. Het feit dat ook andere fabrikanten uitzendingen begonnen te verzorgen had hierop oorspronkelijk evenmin invloed. Zo werd onder meer aan de Nederlandse Seintoestellen Fabriek (NSF) een machtiging verleend voor het doen van experimentele uitzendingen. Ook kreeg de NSF toestemming voor 'abonneeradio': Door middel van een NSF-zender werden de beursberichten gecodeerd uitgezonden, waardoor abonnees die in het bezit waren van de decoderingsgegevens zich op de hoogte konden stellen van de beursontwikkelingen.

Adviezen aan de overheid

Inmiddels waren sinds de eerste uitzendingen vier jaren verstreken en begonnen de eerste contouren van een meer gestructureerde overheidsbemoeienis zichtbaar te worden. Aan de langdurige afzijdigheid kwam een einde. Tekenend voor deze afzijdigheid is onder meer, dat in de parlementaire stukken tussen 1919 en 1923 het gebruik van zenders voor omroepdoeleinden of de omroep nauwelijks ter sprake kwam. De betrokkenheid kreeg vorm doordat een viertal ambtelijke commissies opdracht kreeg zich met de omroep, toen nog vaak 'broadcasting' genoemd, bezig te houden:

De Commissie voor wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet was in haar advies (1923) van mening dat aan omroep 'hoewel het mogelijk nut daarvan niet werd ontkend, toch niet al te veel waarde daaraan mocht worden toegekend'.[2] De commissie liet zich in hoofdzaak uit over de positie van ontvangstinrichtingen, waarvan zij overigens meende dat het bezit vrij kon zijn, tenzij een antenne buitenshuis was opgesteld.

De minister had de commissie tevens om een oordeel gevraagd over een verzoek van de NSF voor het onder exclusieve concessie oprichten van een omroepzender. De commissie kon zich niet vinden in de door de NSF verlangde verplichte aanschaf van ontvangsttoestellen van Nederlands fabrikaat en de betaling van een retributie. De minister werd geadviseerd negatief op de aanvraag te beschikken. De werkzaamheden van de Commissie voor

1. Artikel 3bis T&T: 'Het is verboden radiotelegrafen en -telefonen (...) te doen werken (...) tenzij met inachtneming van de daarvoor door Onzen Minister van Waterstaat vast te stellen voorschriften'. Artikel 15 T&T: 'Het telegrafisch en telefonisch verkeer kan door Ons in het algemeen belang gedurende onbepaalden tijd geheel of gedeeltelijk worden geschorst'.
2. Enserinck, P.A., p. 11.

wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet zijn niet van groot belang geweest voor de verdere discussie over omroep.

Een volgende commissie, de Permanente Commissie voor de Radiotelegrafie die adviseerde in de periode 1923-1924, komt voor het eerst met een omschrijving van hetgeen inhoudelijk onder omroep kan worden verstaan. 'Broadcasting' betrof volgens de commissie, 'de berichtgeving van overheidswege, zoals weerberichten, de tijdseinen en het bericht aan zeevarenden, mededeeling van woord- of tooninhoud van ontspannenden, leerzamen, politieken, ethischen en religieuzen aard, en mededeelingen tot het maken van handelsreclame'. Behoudens de berichtgeving van overheidswege, kon de broadcasting worden overgelaten aan het particulier initiatief. Controle op de inhoud van de uitzendingen was gewenst. Wanneer tot het verlenen van een concessie zou worden overgegaan, verdiende volgens de commissie de figuur van een exclusieve concessie de voorkeur.

Men dient hierbij niet te vergeten dat in 1922 de British Broadcasting Company (BBC) een concessie had gekregen voor het doen van uitzendingen in Groot-Brittannië. De ideeën van de commissie waren hieraan ontleend. Ook de aanvraag van de NSF waarover de commissie een advies uitbracht, was geheel ontleend aan het Britse model.

Conform het voorstel van de commissie, werden door de minister in de Staatscourant eventuele gegadigden voor een dergelijke concessie opgeroepen zich te melden. Maar liefst een twintigtal verzoeken om in aanmerking te komen voor de concessie bereikte de minister. Overleg tussen gegadigden en de commissie leidde ertoe dat dit aantal werd teruggebracht tot twaalf. Aan hen werd een ontwerp-machtiging toegezonden. Uiteindelijk werd de procedure voor de concessieverlening niet afgerond en kwam er een stil einde aan het initiatief van de commissie.

In ongeveer dezelfde periode was de Commissie tot onderzoek van de organisatie van den Technischen Dienst bij het Staatsbedrijf der PTT actief. Ook deze commissie was, evenals de Permanente Commissie, een uitgesproken voorstander van de introductie van het BBC-model met één concessionaris onder toezicht van de overheid. Een machtiging zou moeten worden verstrekt voor het 'rondzenden van mededeelingen van woord- en tooninhoud van ontspannenden, leerzamen, politieken, ethischen en religieuzen aard'. De keuring van de uit te zenden programma's werd in de plannen van de commissie opgedragen aan een 'Permanente Commissie, samengesteld uit vooraanstaande personen uit alle kringen der bevolking'. Een omroep op neutrale grondslag, die de grootste gemene deler vormde van hetgeen in de samenleving leeft, was hier de kern van het commissiestandpunt.

Omroeporganisaties en het comité-Posthuma

De voornoemde adviezen hadden alle betrekking op een periode waarin er nog geen 'echte' omroeporganisaties bestonden. Idzerda en anderen, zoals de NSF,

zonden hun programma's uit op eigen titel. Wel werd het gebruik van de NSF-zender gecoördineerd door het Hilversumsche Draadlooze Omroepcomité (HDO). Toen dit comité zich in 1923 rechtspersoonlijkheid verschafte, kon men spreken van de oprichting van de eerste omroeporganisatie. De HDO werd later voortgezet als de Algemeene Nederlandsche Radio Omroep (ANRO), die weer samenging met de Nederlandsche Omroep Vereeniging (NOV) en de Algemeene Vereeniging Radio Omroep (AVRO) vormde. Spoedig volgden er meer omroepen. In de jaren 1923-1925 werden achtereenvolgens de Nederlandsch Christelijke Radio Vereeniging (NCRV), de Stichting Katholieke Radio Omroep (KRO), de Vereeniging van Arbeiders Radio Amateurs (VARA) en de Vrijzinnige Protestantsche Radio Omroep (VPRO) opgericht, die eveneens uitzendingen verzorgden via de NSF-zender.

De meeste van deze omroeporganisaties konden zich duidelijk niet vinden in de voorstellen van de ambtelijke commissies. De uitgifte van slechts één enkele concessie zou betekenen dat voor de omroepen op confessionele en geestelijke grondslag geen ruimte meer zou zijn.

Zij konden zich wat beter vinden in het advies van het breed samengestelde comité-Posthuma, een commissie zonder officiële status, maar waarvan de activiteiten de instemming van de minister hadden. In het rapport dat door het comité aan de minister werd uitgebracht, liet het comité zijn oorspronkelijke gedachte van een 'maatschappij voor neutralen omroep' vallen. De keus, meer in lijn met de gedachten van de omroepen, viel daarentegen nog wel op één organisatie, doch zou een raad van beheer moeten hebben die was samengesteld uit vertegenwoordigers van de diverse bestaande omroeporganisaties, aangevuld met door de overheid aan te wijzen leden.

De overheid wordt actief

Tot 1925 was de gedachtenvorming over de structuur van de Nederlandse omroep beperkt gebleven tot de hiervoor vermelde werkzaamheden van ambtelijke commissies en een werkgroep zonder status.

De roep om meer definitieve ordening werd echter steeds manifester. De overheid raakte ook meer en meer direct betrokken bij de omroep, onder andere omdat de verdeling van de schaarse zendtijd door de toename van omroeporganisaties steeds vaker aanleiding tot problemen gaf.

Met het instellen van een officiële staatscommissie (1925) werd de door de overheid in te nemen positie ten opzichte van de omroep aan gerichte bestudering onderworpen. Deze 'Regeeringscommissie voor de Nationalen, Draadloozen Omroep', naar haar voorzitter ook wel de 'Commissie-Ruys de Beerenbrouck' genaamd, moest onder andere met voorstellen voor een tijdelijke en definitieve regeling komen.

Rapport van de Regeeringscommissie voor den nationalen draadlozen omroep
Toen de commissie-Ruys de Beerenbrouck aan haar werkzaamheden begon, gebeurde dat nog geheel in de sfeer van de eerder uitgezette lijnen van één nationale omroeporganisatie, zoals geadviseerd door de ambtelijke commissies. In het rapport[1] van de commissie zijn evenwel alle ingrediënten aanwezig die een essentiële rol zouden spelen bij de verdere discussie over het omroepbestel.

Zo definieerde de commissie omroep in haar conclusies op een wijze die nog steeds gedeeltelijk in de regelgeving is terug te vinden: 'het rondzenden van mededeelingen van woord- en tooninhoud van ontspannenden, leerzamen, politieken, ethischen en religieuzen aard'. De omroep diende volgens de commissie in principe aan het particulier initiatief te worden overgelaten. De overheidsbemoeienis behoorde beperkt te blijven tot de etherordening, de controle (preventief en repressief) op de uitzendingen en voorts was voor de overheid een rol weggelegd bij de regeling van een verplichte bijdrage van de luisteraars.

Oorspronkelijk leefde de gedachte bij de commissie om een exclusieve concessie te verstrekken aan een op te richten naamloze vennootschap 'Nationale Draadloze Omroep', werd uiteindelijk werd gekozen voor een verdeling van de aandelen tussen de bestaande omroeporganisaties. De omroepen zouden ook geen eigen zendmachtiging krijgen, maar die zou aan de vennootschap worden verleend. Voorstellen die duidelijk geënt waren op de wijze waarop de toenmalige BBC was gestructureerd. Maar tevens werden de uitzendingen via de NSF door de commissie tot voorbeeld genomen, waarmee niet alleen de positie van de afzonderlijke omroeporganisaties werd bevestigd, maar ook de gedachte van een neutrale omroep werd verlaten met de conclusie dat 'een kleurloze omroep niet gewenscht is en dat iedere levensbeschouwing, welke niet in strijd is met 's-Lands Wetten, gelegenheid moet krijgen, zich te uiten, terwijl vooral door repressief toezicht zooveel mogelijk moet worden gezorgd, dat de gevoelens van andersdenkenden niet worden gekwetst'.

Het rapport van de commissie ging vergezeld van concept-statuten van de nv 'Nationale draadlooze omroep', alsmede van de ontwerp-concessie-overeenkomst tussen de staat en de nv. In de concessie-overeenkomst stonden naast de al eerder beschreven definitie van omroep ook andere bepalingen die de opvatting van de commissie weergaven met betrekking tot de vorm en inhoud van omroepprogramma's.

Ofschoon de concessiehouder in principe de uitzendingen zou verzorgen, voorzag het ontwerp mede in de toegang van bijzondere omroeporganisaties. De vennootschap was namelijk verplicht op vordering van de minister zendtijd af te staan aan alle rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen, die blijkens

1. Rapport van de Regeringscommissie voor den Nationalen Draadlozen Omroep (commissie Ruys de Beerenbrouck), 's-Gravenhage, 1926.

hun statuten de verzorging van de radio-omroep tot doel hadden. Stichtingen zouden ook mogen worden toegelaten want 'Waar sommige groepen op het oogenblik door eene stichting, en niet door eene vereeniging zijn vertegenwoordigd en de Commissie den vereenigingsvorm toch beslist noodzakelijk acht, worde aan deze rechtspersonen tot Januari 1928 gelegenheid gegeven, zich tot eene vereeniging te constitueeren'. Een soortgelijk standpunt werd overigens ook in de Mediawet van 1987 opnieuw vastgelegd.

De toe te wijzen zendtijd zou echter niet meer bedragen dan ten hoogste één avond per week (van vier uur namiddag tot middernacht). In aanvulling op deze algemene regeling was nog een afzonderlijk onderdeel gewijd aan de uitzending van kerkdiensten onder verantwoordelijkheid van een door de omroepen in te stellen 'Comité tot regeling der Radio-Kerkdiensten'. Tezamen met de zendtijd van één avond per week impliceerde het voorstel dat de bestaande organisaties grosso modo hun uitzendingen op de bestaande voet zouden kunnen voortzetten.

Wilden omroeporganisaties toegang krijgen, dan waren zij volgens de ontwerp-concessie-overeenkomst verplicht een waarborgsom te storten van 30.000 gulden. In een minderheidsadvies bij het rapport zegt het commissielid Werkhoven (SDAP) dat 'dit bedrag slechts een hatelijk middel kan zijn om kleine bonafide, doch arme stroomingen in het volk de gelegenheid te ontnemen van de radio-uitzendmogelijkheid gebruik te maken, terwijl m.i. vaststaat, dat stroomingen, die volgens de 'heerschende meeningen verderfelijke programma's zouden willen uitzenden, wel middelen zullen weten te beramen om zich het noodige geld te verschaffen. Vrije meningsuiting afhankelijk maken van het toevallige bezit, lijkt mij het meest onduldbare criterium, dat te bedenken valt.'

Aan de definitie van omroep ('het rondzenden van mededeelingen van woord- en tooninhoud van ontspannenden, leerzamen, politieken, ethischen en religieuzen aard') werd toegevoegd, dat de vennootschap ook alle regeringsmededelingen, waaronder weerberichten en tijdseinen zou doen omroepen, indien zulks van haar werd gevraagd. Het uitzenden van handelsreclame en andere commerciële uitingen was niet toegestaan. Voorts zouden ook andere berichten kunnen worden uitgezonden voorzover de minister daartoe toestemming verleende.

Artikel 13 van de ontwerp-concessie bepaalde dat de uitzendingen waren onderworpen aan toezicht, uit te oefenen door een speciaal in het leven te roepen orgaan: de 'Permanenten Regeringsraad voor Radio-Verkeer'. De wijze van toezicht zou nader door de minister kunnen worden bepaald. Het rapport gaf geen toetsingscriteria, wel werd opgemerkt dat er tenminste voor gezorgd moest worden dat er in de nationale programma's, die op een en dezelfde avond werden uitgezonden, geen scherpe tegenstelling tussen muziek en gesproken woord zou zijn.

Dit toezicht van artikel 13 betrof slechts de uitzendingen van de vennootschap zelf. Voor de verenigingen waaraan zendtijd was toegewezen gold een ander regime. Deze waren wat betreft de inhoud van hun programma's onderworpen aan het toezicht van de minister. Indien er uitzendingen zouden plaatshebben, die strijdig waren met 's Lands wetten of waarbij de gevoelens van andersdenkenden werden gekwetst (zulks ter uitsluitende beoordeling van de minister), kon aan de vereniging voor bepaalde of onbepaalde tijd het gebruik van een zender worden ontzegd.

Naar een wettelijke regeling

Dat de feitelijke betrokkenheid van de overheid toenam, is reeds gesteld. Zo moest de minister van Waterstaat bemiddelen tussen de NSF, HDO en VARA, toen deze laatste extra zendtijd wilde, onder meer in het kader van 'hoogtijdagen van de arbeidersbeweging'. Voorts kreeg hij te maken met aanvragen van de HDO en de KRO/NCRV voor de oprichting van een tweede zender. Het verlangen naar uitbreiding van de zendtijd lag aan beide aanvragen ten grondslag. De Hilversumsche Draadlooze Omroep (HDO), die oorspronkelijk een soort van monopolie had op het gebruik van de NSF-zender, moest steeds meer tijd afstaan aan de nieuwe omroeporganisaties. Maar ook de KRO en NCRV waren niet tevreden over de hoeveelheid zendtijd die hun op de NSF-zender ter beschikking was gesteld.

Omdat inmiddels de commissie-Ruys de Beerenbrouck was geïnstalleerd, legde de minister de aanvragen aan deze commissie ter advisering voor. Nadat positief werd geadviseerd over de aanvraag van de KRO/NCRV, verstrekte de minister op 1 september 1926 een voorlopige machtiging voor het oprichten van een tweede zender in Huizen.

Dat de HDO een machtiging werd geweigerd, lag onder meer aan het feit dat er geen frequenties meer ter beschikking stonden. Bovendien zou ook een rol hebben gespeeld dat de HDO het exclusieve gebruik van de desbetreffende NSF-zender wenste. Dit was te meer van belang nu de HDO reeds met de NSF een overeenkomst had afgesloten dat alle beschikbare of nog beschikbaar te komen zendtijd op de Hilversumse zender aan de HDO zou toekomen.

2.3 De Radiowet 1928

De uitzendingen via de NSF-zender hadden tot begin 1928 plaatsgevonden op basis van de zogenaamde fabrikantenmachtiging die aan de NSF was verstrekt. Oorspronkelijk had dit soort machtigingen uitsluitend het uittesten van zenders tot doel. Uit deze experimentele testuitzendingen ontstonden de meer reguliere programma's. Gebruik ten behoeve van omroepdoeleinden, zoals dat zich in de loop der jaren had ontwikkeld, was immers niet voorzien.

Telkens werd herhaald dat een definitieve regeling in ontwikkeling was, zodat ook de machtigingen slechts in afwachting daarvan werden verleend.

De ontwikkelingen binnen de omroep en de wens om tot een definitieve regeling te komen leidden ertoe dat medio 1927 de Staten-Generaal een voorstel voor een wettelijk kader bereikte.[1] Alhoewel de Commissie-Ruys de Beerenbrouck bepleit had de omroep in een afzonderlijke wet te regelen, werd door de regering in het voorstel gekozen voor een wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet. Dit wijzigingsvoorstel werd ook wel de 'Radiowet 1928' genoemd, deels ten onrechte omdat het nu juist niet de invoering van een zelfstandige wet betrof, maar slechts ging om de invoering van een nieuw artikel 3ter in de T&T. Dit artikel hield eigenlijk niet meer in dan de introductie van een bevoegdheid om bij nadere regeling voorzieningen te treffen voor de omroep:

> 'Bij algemeenen maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven ter regeling van den aanleg en het gebruik van daarin te omschrijven radiotelegraaf- en radiotelefooninrichtingen, niet bestemd voor het overbrengen van telegrammen of het voeren van gesprekken, en de geleidingen en lijnen, welke voor het gebruik van deze inrichtingen zijn bestemd. (...)
> Bij algemeenen maatregel in het eerste lid bedoeld, kunnen met betrekking tot de in het eerste en tweede lid bedoelde inrichtingen, geleidingen en lijnen, onder meer bepalingen worden gesteld:
> a. ten aanzien van den aanleg, het gereed voor het gebruik aanwezig hebben en het gebruik van de inrichtingen, geleidingen en lijnen;
> b. ten aanzien van den inhoud van en de contrôle op hetgeen door middel van de inrichtingen wordt uitgezonden, alsmede ten aanzien van de beschikking over hetgeen met de inrichtingen wordt opgevangen;
> c. ter regeling van de heffing en de invordering van met betrekking tot de inrichting te betalen rechten; (...)
> Als regel wordt bij dezen algemeenen maatregel van bestuur gesteld, dat het gebruik van de inrichtingen, geleidingen en lijnen, bedoeld in het eerste en tweede lid van dit artikel, zoodra het door Ons in het algemeen belang wordt noodig geacht, geheel of ten deele wordt gestaakt. ...'

De Tweede Kamer kon zich evenwel niet geheel vinden in het voorstel en had onder meer problemen met de uitgebreide bevoegdheden om bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regelingen te treffen.[2] Voorts ontbraken criteria aan de hand waarvan deze bevoegdheden konden worden getoetst, met als

1. TK 1926-1927, 353, nr. 1.
2. TK 1926-1927, 353, nr. 3.

mogelijk gevolg dat de omroep wat betreft de controle op de inhoud van de uitzendingen volledig zou zijn overgeleverd aan de willekeur van de minister.

Het gewijzigde voorstel van wet dat uiteindelijk in het parlement werd besproken, was enigszins aangepast aan de kritiekpunten.[1] Met name de opmerkingen over de willekeur en het ontbreken van criteria voor de verstrekking van de machtigingen en de controle op de uitzendingen werden gehonoreerd en vertaald in een wijziging van het wetsvoorstel. Het in sub b gestelde, dat de controlebevoegdheid regelde, werd aangevuld met 'een en ander ter bescherming van de rechten van derden en ter voorkoming van gevaar voor de veiligheid van den Staat, de openbare orde of de goede zeden'. Ook merkte de minister op dat hij van zins was een onafhankelijke commissie te belasten met het toezicht.

De verdere behandeling van de Radiowet in het parlement werd voorts bepaald door het gegeven dat inmiddels voorbereidingen waren getroffen voor het verlenen van een machtiging aan de PHOHI (NV Philips Omroep Holland Indië), een commercieel initiatief om uitzendingen te verzorgen voor de overzeese rijksdelen, in het bijzonder Nederlands-Indië. Niet zozeer het voornemen een machtiging te verlenen wekte de belangstelling van de Kamer, doch de bedoeling om daarbij aan de bestaande omroeporganisaties niet dezelfde plaats toe te kennen, als op nationaal niveau. Bovendien bleek er sprake te zijn van een exclusieve vergunning aan de PHOHI, zodat de omroepen ook niet meer de mogelijkheid zouden hebben om zelf een vergunning aan te vragen.

Inmiddels was overigens ook door de KRO en NCRV een verzoek gedaan om uitzendingen voor Indië te mogen verzorgen. Later volgden de VPRO en de VARA. De AVRO verzocht op principiële gronden niet om een dergelijke toestemming. Nu immers de PHOHI algemene uitzendingen wilde verzorgen, was er voor de AVRO geen plaats. Deze gang van zaken leidde niet alleen tot Kamervragen,[2] doch ook tot extra belangstelling voor de voorwaarden van vergunningverlening en zendtijdtoewijzing in het kader van het nieuwe artikel 3ter T&T.

De uitgangspunten van het rapport-Ruys de Beerenbrouck betreffende de toewijzing van zendtijd aan instellingen met een bijzonder karakter, zoals neergelegd in het wetsvoorstel, werden door de Kamer onderschreven. Een zogenaamde neutrale omroep werd ook daar niet nagestreefd. De PHOHI-problematiek met het streven naar algemene uitzendingen versterkte deze stellingname. Voor Indië werd namelijk gedacht aan een exclusieve machtiging voor het brengen van ongekleurde programma's: 'een voorlopige, uitsluitende machtiging gegeven tot het rondzenden (waaronder begrepen het verder verspreiden) van Nederland uit van muziekprogramma's en het doen van

1. TK 1926-1927, 353, nr. 5-7.
2. TK Hand. 1927-1928, p. 1447.

mededeelingen van leerzamen, ontspannenden, nuttigen en godsdienstigen aard in de Nederlandsche taal. Het doen van mededelingen van politieken aard en het voeren van politieke propaganda is uitdrukkelijk verboden.'[1]

Amendementen

Door de Kamer werden drie amendementen aangenomen. Het voornaamste amendement betrof de verdeling van de zendtijd. In het wetsvoorstel was niet aangegeven op welke wijze de zendtijd tussen de aanvragers zou worden verdeeld. Na hetgeen de Kamer ter ore was gekomen over de PHOHI-zender wenste deze dat de toetsingscriteria in de wet zouden worden opgenomen. Daarbij werd men evenwel meteen geconfronteerd met de vraag naar de grondslag voor de zendtijdverdeling. Kon de politieke vertegenwoordiging in het parlement tot uitgangspunt worden genomen, of diende er rekening te worden gehouden met de hoeveelheid leden van de omroeporganisaties, of waren er wellicht nog andere maatstaven aan te leggen? In eerste instantie neigde de Kamer naar de introductie van het criterium van de evenredigheid tussen omroeporganisaties.[2] Evenredigheid bleek echter te moeten (kunnen) worden uitgelegd als 'pariteit'.[3] Pariteit was een beladen begrip, het kenschetste de verdeling tussen links en rechts (en was mitsdien een verdeling op politieke grondslag). Dit kon niet de instemming van een meerderheid van de Kamer wegdragen.[4] Het uiteindelijk goedgekeurde amendement bracht de volgende tekst: 'Bij het verleenen eener machtiging tot het doen van uitzendingen wordt, den radio-raad gehoord, de beschikbare zendtijd *naar billijkheid* verdeeld over de omroeporganisaties, die voldoen aan nader bij dezen algemeenen maatregel van bestuur te stellen eischen.'[5] Het billijkheidsargument moest zodanig worden uitgelegd, dat daarmee werd bedoeld rekening te houden met eenieders rechtmatige aanspraken. Aanspraken die getoetst moesten worden aan verschillende factoren, waarbij 'het getal' een van de belangrijkste zou zijn, hetgeen later ook zou blijken uit de nadere regelgeving. 'Het getal' betrof dan zowel het aantal leden van omroeporganisaties als een door de Kamer bedoelde verdeling naar geestelijke en godsdienstige stromingen.

De Kamer bewerkstelligde ook dat de minister geen beleidsvrijheid meer toekwam om al dan niet tot het verlenen van een vergunning over te gaan. Waar in het wetsvoorstel oorspronkelijk stond 'Een machtiging kan, (...) wegens gevaar voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden worden geweigerd', werd bij amendement de ruimte van de minister

1. TK Hand. 1927-1928, p. 1147.
2. TK 1927-1928, 77, nr. 7.
3. Oud, P.J., *Het jongste verleden, parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940*, deel III/IV, Van Gorcum Assen, 1948, p. 300.
4. TK Hand. 1927-1928, p. 1471.
5. TK Hand. 1927-1928, p. 1479.

drastisch ingeperkt door toevoeging van het woordje 'slechts': 'Een machtiging (...) kan *slechts* (...) worden geweigerd'.[1]

De minister had in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel reeds de gedachte van een permanent adviescollege inzake de omroep ontwikkeld. Ofschoon meermalen aan de Kamer werd toegezegd dat tot de instelling van een dergelijk college zou worden overgegaan, zodra de nieuwe wetsbepalingen van kracht zouden worden, stond de Kamer erop een bijzondere bepaling hieromtrent te formuleren. In artikel 3quater werd de Radioraad in het leven geroepen, die 'zoowel op daartoe door Onzen voornoemden Minister gedaan verzoek, als uit eigen beweging, voorlichting geeft aan de Regeering omtrent alle met den radio-omroep in verband staande onderwerpen'.[2]

Voorts wees de Kamer de voorgestelde retributie als financieringsmiddel voor de omroep af. De omroepen hadden kenbaar gemaakt een dergelijke bijdrage niet nodig te hebben, onder meer omdat er een concurrentievervalsend effect van zou kunnen uitgaan. Bij hen speelde het – niet expliciet – uitgesproken argument dat zij niets voelden voor de onderlinge samenwerking, die min of verbonden was aan het kunnen verkrijgen van een vergoeding. Niet ten onrechte heerste deze indruk bij de omroepen. In de Kamer was het reeds naar voren gebracht: 'De heffing is de gouden band, die hen bindt en die hen zal binden tot een nationalen omroep. Vraag het aan alle omroepvereenigingen, aan alle deskundigen; zij zullen zeggen: de heffing zal het tot stand komen van den nationalen omroep bevorderen.'[3]

Uitingsvrijheid

De radio-omroep werd door de Kamer niet of nauwelijks geplaatst in het kader van de uitingsvrijheid, zoals deze tot uitdrukking was gebracht in artikel 7 van de Grondwet. Slechts sporadisch treft men opmerkingen aan die wat dieper ingaan op de constitutionele aspecten die aan de omroep verbonden zijn. Met name het SDAP-kamerlid Van den Bergh vormde een van de schaarse uitzonderingen. Hij besteedde hieraan in zijn algemene beschouwingen enige aandacht: 'Het allerbelangrijkste vraagstuk lijkt mij de tegenstelling: vrije meningsuiting tegenover de zg. neutraliteit. Met volle overtuiging wil ik mij scharen naast den Minister, wanneer deze de zg. neutraliteit verwerpt en de vrije meningsuiting vooropstelt. Ik juich ten volle toe, dat ieder, die ook op godsdienstig, politiek of maatschappelijk gebied iets tot zijn medeburgers te zeggen heeft, dat ook per radio zal kunnen doen, ook dan, zoals op dit gebied te verwachten is, wanneer niet allen met zijn mening kunnen instemmen.'[4]

1. TK 1927-1928, 77, nr. 7.
2. TK 1927-1928, 77, nr. 7; TK Hand. 1927-1928, p. 1479.
3. TK Hand. 1927-1928, p. 1469.
4. TK Hand. 1927-1928, p. 1442.

Voorzover de Kamer zich interesseerde voor vragen van fundamentele aard, werden deze hoofdzakelijk naar voren gebracht in het kader van de controle op de inhoud van de uitzendingen. 'Censuur' was het centrale sleutelwoord maar benadrukte slechts één van de vele constitutionele vragen die met de omroep samenhangen.

Ook de omroepen zelf lijken de Kamer niet te hebben gewezen op hun positie als beschermers van de uitingsvrijheid. Gezien het feit dat zij zich ook in de verschillende commissies hiervoor niet sterk hadden gemaakt (en zelfs voorstander waren van de invoering van preventieve censuur), behoeft dit evenwel geen verwondering te wekken. De omroepen hadden zich een beperkt blikveld aangemeten en waren vooral geïnteresseerd in de hoeveelheid zendtijd.

In het verdere verloop van de ontwikkeling van de omroep tot het einde van de dertiger jaren zullen de Grondwettelijke context en daarmee samenhangende aspecten van de uitingsvrijheid onderbelicht blijven. Het 'unieke' Nederlandse omroepbestel heeft zijn unieke karakter zeker niet aan dit soort meer juridisch ter zake doende overwegingen ontleend. Pragmatische en politieke argumenten hadden de overhand.

2.4 Het Radioreglement en het Zendtijdbesluit

Radioreglement

Met de publikatie van de Radiowet,[1] kon een begin worden gemaakt met de feitelijke regeling van de omroep. Na eerst de Radioraad te hebben ingesteld, legde de minister een ontwerp-Algemene Maatregel van Bestuur, het Radioreglement (RR) dat verdere invulling gaf aan de bepalingen van de wet, aan deze raad ter advisering voor en stelde vervolgens de tekst vrijwel ongewijzigd vast.[2]

In de Kamer was reeds besproken dat de zendtijd zou moeten worden verdeeld naar 'stromingen' in de samenleving. Het Radioreglement gaf hieraan in artikel 2 invulling door te bepalen dat machtigingen slechts zouden worden verstrekt aan omroeporganisaties die konden aantonen, dat zij 'in zoodanige mate gericht zijn op de bevrediging van de in het volk levende cultureele en godsdienstige behoeften, dat hare uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn'.

Een machtiging omvatte het 'uitzenden (waaronder begrepen heruitzenden) van mededeelingen van woord-, toon- en beeldinhoud van ontspannenden, leerzamen, politieken, aesthetische, etischen of religieuzen aard, bestemd voor allen, die deze wenschen te ontvangen'. De minister zou tevens toestemming kunnen verlenen voor het uitzenden van educatieve programma's, omschreven

1. Stb. 1928, 169.
2. Stb. 1930, 272.

als 'mededeelingen van leerzamen aard, die voor bepaalde personen zijn bestemd'. Ook 'mededeelingen van zakelijke aard, bestemd voor allen, die deze wenschen te ontvangen' zouden in bepaalde gevallen kunnen worden toegestaan. Andere dan de in het Radioreglement genoemde categorieën van mededelingen waren niet geoorloofd.

Het Radioreglement bevat overigens nog een aantal bepalingen die interessant zijn, maar waar niet op zal worden ingegaan. In artikel 11 wordt de mogelijkheid geschapen om de omroeporganisaties te laten betalen voor de kosten verbonden aan de controle op de naleving van de bepalingen van het reglement. Artikel 12 regelt de abonneeradio. Verder staat in artikel 33, lid 1: 'Zonder toestemming van den Minister is het doorgeven van door buitenlandsche omroepstations uitgezonden programma's verboden'.[1]

Zendmachtigingen

Voor de omroepen hadden Radiowet en Radioreglement tot gevolg dat de experimentele radiotelefoniemachtiging van de NSF werd omgezet in een machtiging met een omroepkarakter, waarin de bepaling was opgenomen dat de NSF machtiging kreeg 'voor de aanleg en het gebruik van een radiotelefonie-inrichting 'ten behoeve van het uitzenden van mededeelingen van woord- en tooninhoud van ontspannenden, leerzamen, aesthetischen, politieken, ethischen en religieuzen aard, bestemd voor allen, die daarnaar wenschen te luisteren, uitsluitend afkomstig van omroeporganisaties, welke daartoe door den minister van Waterstaat zijn aangewezen'. De AVRO de VARA kregen eveneens toestemming om op de door de minister toegestane tijden op de NSF-zender uitzendingen te verzorgen.[2]

De KRO en NCRV hadden reeds een soortgelijke machtiging gekregen in het kader van hun aanvraag voor de zender in Huizen. Evenals in de NSF-machtiging was in deze machtiging de bepalingen opgenomen dat op verzoek van de minister van Waterstaat overdag of in de avond de beschikking over de zender gegeven moest worden ten behoeve van andere groepen of doeleinden, op door de minister goed te keuren of vast te stellen voorwaarden.

De VPRO kreeg geen zelfstandige zendtijd toegewezen, doch werd medegebruik toegekend. Hetzelfde gebeurde met nog een groot aantal andere gegadigden (onder meer de Humanistische en Idealistische Radio Omroep, HIRO; de Vereeniging van Liberale Radio Amateurs, VLRA en de Vrijdenkers Radio Omroep, VRO), die op incidentele basis zendtijd ter beschikking kregen gesteld door de gemachtigde omroeporganisaties.

1. Zie hierover: Hins, A.W. (1991), p. 14 e.v.
2. Beschikkingen dd. 18 april 1928, nr. 7 en 8, aangehaald in Enserinck, P.A., p. 25.

Zendtijdbesluit 1930

Met het verstrekken van de machtigingen was nog geen uitsluitsel gegeven over de omvang van de zendtijd. Ten aanzien van de zendtijdtoewijzing bepaalde het Radioreglement niet meer dan hetgeen reeds in de wet stond, namelijk verdeling naar billijkheid na advies van de Radioraad. De verdeling van de zendtijd was niettemin het grote discussiepunt van de eerste omroepregeling.

De Radioraad werd door de minister om advies gevraagd over de wijze waarop de zendtijd tussen de gegadigden diende te worden verdeeld, maar deze kon niet tot een eensluidend advies komen. Reden waarom de minister koos voor een eigen compromisvoorstel: ieder van de vier grote omroeporganisaties (AVRO, NCRV, KRO en VARA) kreeg twintig procent van de beschikbare zendtijd toegewezen. De overige omroepen, waaronder de VPRO, zouden onderling 5 procent te verdelen hebben. De resterende vijftien procent werd toegewezen ten behoeve van een 'algemeen programma'.

Met deze verdeling verkregen de NCRV, KRO en VARA een gelijke of grotere zendtijdtoewijzing als voorheen. Een en ander ging ten koste van de AVRO, die op historische gronden en als omroep met een algemeen/neutraal karakter op een groter aandeel aanspraak maakte.

Een interpellatie, aangevraagd van liberale zijde – waar de meeste sympathie voor de AVRO bestond –, bracht het Zendtijdbesluit uitvoerig aan de orde in de Tweede Kamer.[1] Duidelijk bleek hoe sterk inmiddels de omroeporganisaties waren vervlochten met het politieke veld. De minister verdedigde de door hem gekozen verdeling door te stellen dat hij er naar gestreefd had om recht te doen aan alle levensuitingen, zonder welke bevooroordeling en bevoorrechting dan ook. Waarmee hij aangaf dat zijn keuze was ingegeven door de eerdere overwegingen uit de Kamer toen de Radiowet 1928 aan de orde was. De minister merkte ook op dat hij geen verdeling naar politieke verhoudingen had nagestreefd.

Uit het debat bleek duidelijk dat het laatste woord over de zendtijdverdeling nog niet was gezegd. Nog lang na het nemen van zijn besluit werd de minister met oppositie vanuit de Kamer geconfronteerd. In het bijzonder aan liberale zijde maakte men zich sterk voor een ruimere zendtijdtoewijzing aan de AVRO.[2]

Het algemene programma

In het Zendtijdbesluit regelde artikel 3 dat elk van beide zenders (Huizen en Hilversum) één dag per week beschikbaar diende te zijn voor de uitzending van een zogenaamd 'algemeen programma'. Dit programma zou onder

1. TK Hand. 1929-1930, p. 2208-2219 en p. 2229-2262 (zogenaamde eerste interpellatie-Boon).
2. Onder andere tijdens de tweede interpellatie-Boon (TK Hand. 1931-1932, p. 1512-1533). Zie ook: Oud, P.J., p. 232.

toezicht van een nog in te stellen 'Algemeen Programma Commissie' tot stand moeten komen en bestaan uit: 'mededeelingen van woord-, toon- of beeldinhoud van ontspannenden, leerzamen, aesthetischen of ethischen aard en zal zoodanig moeten zijn, dat aan den inhoud niemand redelijkerwijze aanstoot kan nemen'.[1] Het programma zou beurtelings worden verzorgd door de vier grote omroeporganisaties AVRO, KRO, NCRV en VARA. Het Zendtijdbesluit liet de mogelijkheid van gezamenlijke verzorging open. Zolang deze niet zou plaatsvinden, moesten ingevolge het besluit de kosten door de omroepen zelf worden gedragen.

De juridische grondslag voor het algemene programma was omstreden, onder meer omdat het niet expliciet in de Radiowet werd genoemd.[2] Wel was er tijdens de behandeling van de Radiowet gesproken over de wenselijkheid van een algemeen programma met een min of meer neutraal karakter, waarin de gezamenlijkheid van de omroep tot uitdrukking zou moeten komen.[3]

Dat het algemeen programma er toch kwam, moet niet in de laatste plaats worden toegeschreven aan het feit dat binnen de regering nog steeds de gedachte van één nationale omroep werd gekoesterd. De medewerking van de omroepen aan het algemeen programma, waar zij geen voorstander van waren onder andere omdat het ten koste van hun eigen zendtijd ging, bleef echter beperkt.

Een open bestel: algemene of bijzondere omroep

De Radiowet bepaalde dat machtigingen voor het doen van uitzendingen slechts mochten worden geweigerd wegens gevaar voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden. Voorzover deze weigeringsgronden niet konden worden toegepast diende de zendtijd naar billijkheid te worden verdeeld over de omroeporganisaties die voldeden aan de in het Radioreglement gestelde vereisten. De wet regelde derhalve met deze ruime toegangscriteria een 'open bestel'.

Een specifiek criterium, samenhangend met de omvang van het ledenaantal of het stromingskarakter – beide als relevant element genoemd tijdens de parlementaire behandeling –, kwam noch in de wet noch in het Radioreglement voor. Op zich waren er dus geen redenen om voor de karakterisering van omroeporganisaties onderscheidingen als 'algemeen' versus 'bijzonder' en 'groot' versus 'klein' te introduceren.

Hooguit zou men uit het feit dat machtigingen alleen aan 'geestesstromingen' mochten worden verstrekt, kunnen afleiden dat alle omroeporganisaties een bijzonder karakter (lees: gebaseerd op een geestelijke grondslag) behoorden

1. Aldus luidt de omschrijving van het algemeen programma in de ministeriële beschikking (10 juni 1930, nr. 1) tot instelling van een commissie tot keuring van het algemeen programma, Enserinck, A.A.M., p. 141.
2. Enserinck, A.A.M., p. 142-143, Gerbrandy, P.S., p. 52; anders: Grutzner, C.C., p. 367-377.
3. TK Hand. 1927-1928, p. 1442, 1449, 1455 en 1475.

te hebben. Voor omroepen als NCRV, KRO, VARA en VPRO was deze karakterisering zonder meer van toepassing. Anders lag het met de AVRO, die als grootste omroep een algemeen karakter had. In de statuten van de AVRO was als doelstelling opgenomen: 'De vereeniging stelt zich ten doel: a. in het algemeen: het bevorderen van den radio-omroep in den meest uitgebreiden zin, zonder voorkeur voor eenige godsdienstige of politieke richting en met streven naar vermijding van al datgene, wat zou kunnen kwetsen'. Hieruit kan worden opgemaakt dat de AVRO beoogde omroep op neutrale grondslag te bedrijven. Verder blijkt de doelstelling een overlap te vertonen met de taken van het algemeen programma.

Op grond van haar statutaire doelstelling zou de AVRO strikt genomen dan ook niet voor zendtijd in aanmerking kunnen komen. Dit sloot evenwel niet aan bij de politieke realiteit, die met zich mee bracht dat de AVRO niet kon worden uitgesloten. Aan het probleem werd dan ook een mouw gepast en de minister verklaarde de positie van de AVRO tijdens de begrotingsbehandeling in 1931 als volgt: '... maar ik heb eenvoudig verdeeld naar billijkheid. Ik heb gezien – ik kan mij vergist hebben, maar zie dit nog niet in – vier groote geestesstroomingen, de Katholieke, de orthodox-Protestantsche, de socialistische geestesstroming en *verder een groote groep van de bevolking, die genoegen neemt met de AVRO* ...'.[1] Oftewel: omdat de AVRO een grote aanhang heeft, is het een geestesstroming in de zin van het Radioreglement. Een redenering die niet iedereen kon overtuigen,[2] maar overigens op bijna gelijke wijze door de Raad van State is toegepast om de Veronica Omroep Organisatie toe te staan.[3]

De gelijke verdeling tussen de vier grote omroepen was mede bepaald aan de hand van de ledenaantallen. AVRO, KRO, NCRV en VARA zouden ieder tussen de 80.000 en 100.000 leden hebben en daarmee aanspraak kunnen maken op een gelijke behandeling.[4]

Het ledenaantal was overigens als zodanig niet het enige beoordelingscriterium. Ook speelde mee dat de vier grote omroepen zich manifesteerden als omroepen die een *algemeen* programma brachten. Hiermee werd niet het eerdere algemene programma bedoeld, maar aangegeven dat zij zich niet slechts wensten toe te leggen op programma's die uitsluitend betrekking hadden op hetgeen direct met de geestesstroming te maken had (bijvoorbeeld kerkdiensten), doch ook op andere terreinen ten behoeve van het gehele publiek actief wilden zijn (zoals verstrooiende programma's). Daarentegen wilden omroepen als de VPRO zich strikt beperken tot de verzorging van pro-

1. TK Hand. 1931-1932, p. 404.
2. Zie onder andere: Gerbrandy, P.S., p. 48-49.
3. Zie paragraaf 2.17.
4. TK Hand. 1929-1930, p. 2217.

gramma's die in directe relatie stonden tot hun eigen achterban en niet het gehele publiek tot doelgroep hadden.

Door zo de verdeling van zendtijd te koppelen aan de programmatische dienstverlening van de omroep, werd voor de overheid de vormgeving van de omroepprogramma's mede tot beoordelingscriterium.

Kleine zendgemachtigden

Tot het bestel behoorden verscheidene zendgemachtigden die naast brede programma's van de AVRO, KRO, NCRV en VARA, uitzendingen verzorgden voor specifieke doelgroepen. Het Zendtijdbesluit kende hen tezamen slechts vijf procent van de totaal beschikbare zendtijd toe, waarvan het grootste gedeelte bovendien toekwam aan de VPRO. Daarmee onderscheidde de VPRO zich weer van de andere kleine zendgemachtigden.

Aan deze zendtijdverdeling lag niet alleen ten grondslag dat men de vier grote omroepen voldoende gelegenheid wilde geven om uitzendingen te verzorgen. Ook bestond er vrees voor versnippering, die tijdens de eerder genoemde interpellatie inzake de zendtijdbeschikking door de minister niet in het belang van een (open) bestel werd geacht.[1]

Ook hier kan men zich afvragen of dit uitgangspunt wel strookte met de wetstekst, aangezien die geen onderscheid maakte tussen grote en kleine omroepen. Ook de totstandkoming van de wet geeft geen aanknopingspunten voor het weren van kleine omroepen. De openheid van de Radiowet bleek dus in haar praktische toepassing uiterst beperkt te zijn.

Radio-Controle-Reglement

Het laatste deel van de regeling van de omroep betrof het systeem van toezicht op de inhoud van de uitzendingen. In artikel 3ter was bepaald dat nadere regels moesten worden gesteld 'ten aanzien van den inhoud van en de controle op hetgeen wordt uitgezonden, ter voorkoming van gevaar voor de veiligheid van den Staat, de openbare orde of de goede zeden ...'.

Tijdens de behandeling van de Radiowet was er niet veel oppositie gerezen tegen het gegeven van preventieve en repressieve controle op radio-uitzendingen. Tegenover de opvatting dat 'dit in ons volksleven een nieuw en in 't geheel niet onschuldig element zal doen intreden, dat niet strookt met het beginsel van vrije meningsuiting', stond de mening van kamerleden die vonden dat preventief toezicht onvermijdelijk was: 'Immers per radio kan alles plotseling door de geheele wereld uitgezonden worden zonder vrees dat het meer te achterhalen is. Met de drukpersvrijheid of het recht van vereeniging en vergadering achtten zij dit niet te vergelijken, en ook daar is er wel contrôle. Waar repressie onmogelijk is, daar is preventie niet te vermijden.'[2]

1. TK Hand. 1929-1930, p. 2216.
2. TK 1927-1928, 77, nr. 1.

Voorgaande kritische kanttekeningen komen alleen voor in het Voorlopig Verslag. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel was geen der politieke partijen uitdrukkelijk tegenstander van een stelsel van preventief en repressief toezicht. De totstandkoming van een regeling behoefde dan ook geen directe aanleiding tot moeilijkheden te geven. Het verschijnen van het Radio-Controle-Reglement leidde niet zoals het Zendtijdbesluit tot een interpellatie.[1]

Het Reglement voorzag in de instelling van een commissie belast met de controle op de radio-uitzendingen. Deze Radio-Omroep-Controle-Commissie (ROCC) oefende door middel van het vooraf onderzoeken van programma's aan de hand van te overleggen teksten preventief toezicht uit.[2] Wanneer er bezwaren waren tegen een programma, mocht geen uitzending plaatshebben, op straffe van onderbreking. De controle achteraf bestond uit het beluisteren en opnemen van uitzendingen.

Naast het boetestelsel van het Radioreglement, voorzag het besluit bij wijze van sanctie in de mogelijkheid dat de minister een omroeporganisatie voor bepaalde tijd zou kunnen uitsluiten van het doen van uitzendingen. De vrijgekomen zendtijd zou moeten worden verdeeld over de andere organisaties. Tegen besluiten van de Radio-Omroep-Controle-Commissie was geen beroep mogelijk, wel kon de minister besluiten van de commissie schorsen en/of vernietigen.

Met de afkondiging van het besluit inzake de radiocontrole kwam een voorlopig einde aan de eerste fase van de overheidsbemoeienis met de omroep. Een min of meer compleet stelsel van regelgeving bestaande uit een wettelijk kader in de Telegraaf & Telefoonwet, regeling bij Koninklijk Besluit (Radioreglement, Radio-Controle-Reglement) en ministeriële beschikking (Zendtijdbesluit) vormde het instrumentarium waarmee de omroep in Nederland verder gestalte werd gegeven.

2.5 Toezicht

Het toezicht en daarmee samenhangende opvattingen omtrent de soort en inhoud van de omroepprogramma's kregen veel belangstelling van het parlement. Een diepgaande beschouwing over de toepassing van de radiocontrole is hier echter niet zinvol. Niet alleen heeft deze reeds elders ruime aandacht gekregen,[3] ook in het licht van de toenmalige tijdgeest moet de

1. Stb. 1930, 272.
2. Zie de instructie voor de Radio-Omroep-Contrôle-Commissie: Stb 1930, 169.
3. Onder andere: Enserinck, P.A., p. 64 ev.; Enserinck, A.A.M., p. 160 ev.; De Boer, J., p. 144 ev.; Heuvel, J.H.J. van den, 'Gij zult geen aanstoot geven: overheidsingrijpen in programma's van radio en televisie na de Tweede Wereldoorlog', in: Heuvel e.a., J.H.J. van den, *Een vrij zinnige verhouding: de VPRO en Nederland 1926-1986*, Ambo Baarn, 1986, p. 233-281. Wijfjes, H.,

invloed van de censuur op het algehele stelsel niet worden overschat. Daarom gaat de aandacht hier alleen uit naar de gevolgen van de censuur voor de regelgeving.

Zoals reeds werd geconstateerd, bestond er ondanks enige daarover in het parlement gemaakte kanttekeningen, geen bezwaar tegen de invoering van zowel preventief als repressief toezicht. Strijdigheid met beginselen van de uitingsvrijheid woog niet op tegen algemene belangen, zoals de veiligheid van de staat en de bescherming van de goede zeden.

Tot aan de invoering van de Radiowet had het toezicht bestaan uit het toepassen van de ruime bevoegdheden die de Telegraaf- en Telefoonwet gaf. Deze waren niet specifiek gericht op de omroep en er is weinig bekend over concreet optreden tegen de omroepuitzendingen tot 1928.

Zodra de Radiowet was goedgekeurd, kwamen de eerste problemen met het toezicht op de inhoud van de uitzendingen naar boven. Ofschoon er noch een Radio-Controle-Reglement noch een Radio-Controle-Commissie was, verschafte de Radiowet reeds voldoende handvatten voor een actiever overheidshandelen. Want de wet was nog maar een goed jaar in werking getreden, of de overheid, die tot dan toe niet of nauwelijks van zich had laten horen, greep in. In september en oktober 1929 werden achtereenvolgens een uitzending van de vrijdenkersbeweging en een toespraak van AVRO-directeur W. Vogt op last van de minister afgebroken.

Kamervragen en een discussie tijdens de postbegroting (de omroep viel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van waterstaat) waren het gevolg.[1] Gedurende een interpellatie van het SDAP-kamerlid Albarda over het verbod tot uitzending van een aantal redes tijdens het SDAP/NVV-congres, werd in het parlement voor het eerst de radiocensuur in het algemeen aan de orde gesteld.[2]

Deze en andere interpellaties, alsmede schriftelijke vragen aan de minister, leidden er evenwel niet toe dat er veel veranderde in het toezichtstelsel. De meeste van de in het parlement geuite bezwaren hadden overigens betrekking op uitzendingen van omroepen, die niet (of juist wel) tot de vriendenkring van de vragenstellers/interpellanten waren te rekenen.[3] Wel traden er verschuivingen op in de meningen over wat nog wel en niet in uitzendingen was toegestaan.

Ingrepen in de uitzendvrijheid

Allereerst deden zich verschuivingen voor in de opvattingen over de aard van de programma's. In het Radioreglement was een omschrijving opgenomen van

Radio onder restrictie, overheidsbemoeiing met radioprogramma's 1919-1941, Stichting Beheer IISG Amsterdam, 1988.

1. TK Aanh. 1929-1930, 17, 23 en 33; TK Hand. 1929-1930, p. 966 ev.
2. TK Hand. 1930-1931, p. 392-409.
3. Zie bijvoorbeeld: Oud, P.J., p. 244 e.v.

de soort programma's die door de omroepen mochten worden verzorgd, namelijk 'mededeelingen (...) van ontspannenden, leerzamen, politieken, aesthetischen, ethischen of religieuzen aard'.

In deze opsomming ontbreken reclame-uitingen en de zogenaamde 'zakelijke' uitzendingen. Dergelijke uitzendingen werden niet toegestaan. Dit betekende niet dat er geen reclame voorkwam in de uitzendingen van de omroepen. Integendeel, herhaaldelijk heeft de minister de omroepen terecht moeten wijzen.

Maar het was in het bijzonder de politieke inhoud van de programma's die de aandacht van de regelgever trok. Zoals ook uitvoerig door Wijfjes beschreven[1], waren het de politiek gekleurde uitzendingen, en met name die van de VARA (maar ook van de Vrijdenkers-Radio-omroep), die gaandeweg steeds verder in de verdrukking kwamen. Een groot aantal, zo niet de meeste, van de ingrepen van de Radio-Omroep-Controle-Commissie had betrekking op 'politieke mededeelingen'.

Dit optreden van de ROCC en veelvuldige opmerkingen in de Kamer,[2] leidden er toe dat in 1933 het Radioreglement werd gewijzigd. Bij KB van 22 april werd een artikel 2, lid 2 aan het Radioreglement toegevoegd dat een verbod inhield van mededelingen die 'inhouden een rechtstreeksche dan wel zijdelingsche of bedekte ondermijning van godsdienst, zedelijkheid, gezag en volkskracht, noch kennelijk bestemd zijn voor het buitenland, indien bekend is, dat zij in een bevrienden Staat niet zijn toegelaten. Mededeelingen van politieken aard mogen bovendien niet anders inhouden dan een stellige uiteenzetting of toelichting van politieke beginselen.'[3] In bijzondere gevallen kon de minister eventueel vrijstelling verlenen.

Met de invoering van deze wijziging werd allereerst beoogd een einde te maken aan de polemiek in de ether door alleen nog 'thetische' (feitelijke, niet controversiële) beschouwingen toe te staan. Politieke meningsverschillen dienden niet langer via de ether te worden uitgevochten. De omwenteling in Duitsland van 1933 speelde verder zeker een rol bij het opnemen van een verbod op kritiek, indien die zich richtte op buitenlandse staten. Met name de VARA had zich regelmatig kritisch uitgelaten over de opkomst van de fascistische beweging in Duitsland. Kennelijk bestond de angst dat dit de buitenlandse betrekkingen en de angstvallig hoog gehouden neutrale positie van Nederland zou beïnvloeden. Ten slotte vond de Kamer dat de Radio-Controle-Commissie onvoldoende optrad tegen vermeende schendingen van de regels.[4] Enserinck geeft als mogelijke oorzaak een onvolledige interpretatie

1. Wijfjes, H., p. 57 e.v.
2. Onder andere: TK Hand. 1932-1933, p. 948, 952, 969 en 975.
3. Stb. 1933, 223.
4. Onder andere: TK Aanh. 1933, 71.

door de Commissie van haar bevoegdheden en toetsingscriteria.[1] Daarin werd met deze wijziging van het Radioreglement voorzien.

De 'politieke mededeelingen' vormden praktisch de enige programmacategorie waaraan nadrukkelijk en systematisch aandacht werd besteed. Voorzover argumenten om strenger op te treden ontleend waren aan de gespannen internationale verhoudingen, moet worden benadrukt dat het hier niet alleen de omroep betrof, maar dat vergelijkbare situaties zich bij de pers voordeden.

2.6 Zendtijdverdeling blijft ongewijzigd

De toewijzing van zendtijd is gedurende de jaren dertig de spil van de omroepactualiteit gebleven. De eerste verdeling bij ministeriële beschikking, zoals in het Zendtijdbesluit 1930 verwoord, had oorspronkelijk een voorlopig karakter. Wanneer er aanleiding was om over te gaan tot een heroverweging van de verdeling, bij voorbeeld op grond van gewijzigde inzichten of omdat er zich nieuwe gegadigden aandienden, zou een nieuw besluit (kunnen) worden genomen. De beoogde flexibiliteit is in de praktijk niet veel toegepast. De verdeling waarbij het belangrijkste deel van de beschikbare zendtijd aan de vier grote algemene omroepen toekwam is niet herzien, ook al werd er telkenmale op aangedrongen dat de AVRO meer zendtijd moest hebben, omdat deze bij het besluit van 1930 onevenredig was benadeeld. Slechts bij de kleine zendgemachtigden vonden binnen de hen ter beschikking gestelde vijf procent zendtijd wijzigingen plaats.

De zendtijdverdeling, zoals geregeld in het Zendtijdbesluit 1930, is tot in lengte van dagen praktisch ongewijzigd is gebleven.

Toegang tot het bestel

Met de regeling van de omroep in 1930 was een open bestel gecreëerd, hetgeen ook nadrukkelijk de bedoeling was. Echter tegelijkertijd werd de opvatting gehuldigd dat versnippering van zendtijd diende te worden tegengegaan. Dat het moeilijk was beide tegengestelde standpunten met elkaar te verenigen, blijkt reeds uit het feit dat enerzijds geen noemenswaardige verschuivingen plaatsvonden in de toegedeelde zendtijd, en anderzijds het aantal nieuwe omroeporganisaties tot het minimum beperkt bleef.

Slechts incidenteel kregen andere organisaties dan de AVRO, NCRV, KRO, VARA en VPRO toegang tot de ether. De Vereeniging van Liberale Radio Amateurs (VLRA), de Humanistische en Idealistische Radio Omroep (HIRO), het Onderwijsfonds voor de Binnenvaart, de Vrijdenkers Radio Omroep en nog enige andere organisaties kregen al dan niet per individuele aanvraag zendtijd toegewezen. De toegewezen zendtijd ging af van de vijf procent die

1. Enserinck, A.A.M., p. 194-195.

voor hen en de VPRO gereserveerd was, en/of moest worden ingeleverd door de meest aanverwante algemene omroep. De algemene omroepen hadden zeker in het begin moeite met het afstaan van zendtijd.[1]

Kwantitatief gezien is de deelname van andere dan de vijf grote omroeporganisaties te verwaarlozen. Een verbreding, in de zin van toename van pluralisme, werd evenmin gerealiseerd.

Abonneeradio

Met de huidige wettelijke regeling in gedachten, is het interessant nader stil te staan bij de eerste vorm van abonnee-omroep, de abonnee-radio. Reeds een jaar na de eerste uitzendingen startte de NSF met een zender die gecodeerde beursberichten uitzond. Deze berichten waren alleen te ontcijferen door abonnees die in het bezit waren van de benodigde ontcijferingscodes. Deze abonneeradio avant-la-lettre werd in het RadioReglement omschreven als zakelijke omroep: 'mededeelingen van zakelijken aard uit hoofde van eener daartoe strekkende tusschen afzender en ontvanger bestaande rechtsbetrekking'.

Het is niet alleen opmerkelijk te moeten constateren dat sindsdien de abonnee-omroep enige tijd is verdwenen (de Omroepwet kende geen abonneeomroep), maar ook valt op dat de definitie van abonneeprogramma in de Mediawet nauwelijks afwijkt van die uit de jaren dertig (artikel 1, lid 1 sub h: een programma dat door middel van een draadomroepinrichting gelijktijdig wordt uitgezonden naar meer dan één aangeslotene op een draadomroepinrichting, die een daartoe strekkende overeenkomst hebben gesloten met de verzorger van het programma).

2.7 Televisie

In 1929 vonden in Nederland in navolging van eerdere buitenlandse voorbeelden, de eerste televisie-experimenten plaats. Bij de totstandkoming van de Radiowet 1928 was ook al met de televisie rekening gehouden, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting: 'Reeds bestaat zulk een gebruik (= gebruik van radiotelefonie- en telegrafie-inrichtingen) bij de microtelefonische opneming en doorzending van mededeelingen van woord- en tooninhoud in den zin van den radio-omroep. Onder zulk gebruik valt echter ook de reeds hier en daar aanmeldende toepassing der zoogenaamde televisie'.[2] Uit deze toelichting blijkt ook dat televisie onder de ruimere betekenis van het begrip radio viel.

1. Zie onder andere: *Verslag van den Radioraad, de Radio Omroep Controle Commissie, de Algemene Programma Commissie 1931*, p. 31.
2. TK 1926-1927, 353, nr. 1-2.

Ook had de kennis van het bestaan van televisie geleid tot een aanpassing van de definitie van het omroepbegrip. De commissie-Ruys de Beerenbrouck omschreef in 1926 omroep nog als 'mededeelingen van woord- of tooninhoud'. In het Radioreglement werd dit 'mededeelingen van woord-, toon-, of *beeld* inhoud'. Toen in 1936 de omroepen definitieve vergunningen kregen, werd ook daarin gesproken van het verlenen van toestemming tot het doen van mededeelingen van woord-, toon- of *beeld* inhoud. Vanaf 1936 was het dus toegestaan in Nederland televisie te verzorgen. Dat het er niet van kwam, lag voornamelijk aan het gegeven dat eerst na de Tweede Wereldoorlog de techniek van de televisie uit het ontwikkelingsstadium geraakte. Ook de hoge kosten speelden een rol.

Overigens werd al in een relatief vroeg stadium onderzoek verricht naar de mogelijke invoering van televisie. In 1935 werd een speciale televisiecommissie werd ingesteld met de taak een onderzoek te doen naar de kansen voor televisie in Nederland. Het rapport beschreeft onder meer dat in het buitenland reeds geregelde experimentele uitzendingen werden gemaakt.[1] De commissie stond positief tegenover de eventuele invoering van televisie in Nederland, maar zag op korte termijn nog geen daadwerkelijke realisering onder andere vanwege het kostenprobleem en de programmaverzorging.

2.8 Reclame

Onder 'zakelijke omroep' werd niet alleen de eerder omschreven vorm van abonnee-radio begrepen, maar ook reclame. Reclamemededelingen behoorden uitdrukkelijk niet tot de lijst van toegestane categorieën van mededelingen, zoals opgesomd in artikel 2 RR. Dit was mede gedaan omdat men niet zoals in de Verenigde Staten een ontwikkeling naar commerciële radio wenste. In bepaalde gevallen of omstandigheden kon de minister op grond van artikel 2, lid 7 RR alsnog toestemming verlenen voor het doen van mededelingen van zakelijke aard. Deze vrijstellingsgrond had evenwel geen betrekking op reclame maar op programma-onderdelen, die niet verzorgd waren door de omroepen zelf, zoals pers- en nieuwsberichten afkomstig van persbureaus.[2]

Bij de invoering van de Radiowet hadden de omroepen min of meer vrijwillig afstand gedaan van een heffing ter financiering van het omroepbestel. Weliswaar dekten de bijdragen van luisteraars en contributiegelden van leden het merendeel der kosten, toch weerhield dat de omroepen er niet van ook sluikreclame uit te zenden door het vermelden van merknamen en fabrikanten. De HDO, die uitzond via de NSF-zender, zou de eerste zijn geweest die zich aan reclame bezondigde door het uitzenden van een door Jamin gesponsorde

1. *Verslag van de televisiecommissie, eerste gedeelte,* mei 1937.
2. Enserinck, P.A., p. 90.

lezing, getiteld 'Lof der zoetheid'. Er werd zelfs een contract afgesloten met Peek en Cloppenburg om programma's te beëindigen met de mededeling 'Nu is het geen weer om op straat te zijn, tenzij met een regenjas van P&C'.[1]

Er kwamen ook verzoeken van derden om reclame-uitzendingen te mogen exploiteren, waarbij dan een deel van de inkomsten aan de staat zou worden afgedragen (een voorloper van de STER ?). De Radioraad adviseerde echter aan de minister dat invoering van reclame in Nederland niet gewenst was.[2] Daarop deelde de minister aan de omroepen mede dat niet kon worden toegestaan dat op zijdelingse of rechtstreekse wijze reclame werd gemaakt voor derden en dat ook niet werd overwogen op enigerlei wijze dergelijke vormen van reclame toe te staan.[3] Verder ging hij gedetailleerd in op de diverse vormen van verboden en toegestane mededelingen. Kennelijk was deze brief van de minister niet voldoende duidelijk, want door de omroeporganisaties werd overleg gevraagd. Hieruit volgde een nadere uitleg van de minister. Reclame voor liefdadige doeleinden was toegestaan en ook bestond er geen bezwaar tegen het vestigen van aandacht op het 'Nederlandsche product'. Voorkomen moest worden 'dat voor producten van een bepaalde onderneming of voor een bepaalde fabrikant reclame wordt gemaakt, aangezien zoodanige reclame terecht aanleiding zou geven tot gegronde klachten van concurrenten'.

Naast de reclame voor derden, leidde de grote onderlinge concurrentieslag waarin de omroepen in de jaren dertig waren verwikkeld, tot veel reclame voor de eigen omroep en met de omroep samenhangende activiteiten. De minister stelde al snel paal en perk aan deze eigen-reclame. In een schrijven van 25 april 1931 aan de omroepen deelde hij mede dat slechts op bescheiden wijze reclame voor de eigen zaak mocht worden gemaakt. Aan nevenactiviteiten van de omroepen mocht niet langer via de microfoon aandacht worden gegeven.[4]

2.9 Definitieve machtigingen: de afronding van een tijdperk

De omroeporganisaties hadden in de periode tot 1936 nimmer een definitieve machtiging voor het doen van omroepuitzendingen gekregen. Telkens waren er machtigingen verleend met een voorlopig karakter, aanvankelijk in afwachting van een definitieve regeling. Zelfs toen deze definitieve regeling er wel was in de vorm van de Radiowet 1928, bleven er zoveel vragen open (in het bijzonder over de beschikbare zendtijd en de verdeling ervan), dat de machtigingen die toen verleend werden ook van tijdelijke aard waren. Daar kwam

1. Vogt, W., *Een leven met radio*, p. 185-186.
2. Enserinck, P.A., p. 93.
3. Ministerieel schrijven dd. 3 januari 1935, nr. 13, opgenomen in Enserinck, P. A., p. 95.
4. Enserinck, P.A., p. 90.

bij dat het niet zeker was of Nederland wel aanspraak kon blijven maken op een tweetal frequenties voor de verzorging van de binnenlandse omroep.

Voor een deel was de oorzaak van het uitblijven van definitieve machtigingen niet gelegen bij de overheid, maar droegen de omroepen daar zelf ook toe bij. Want al in 1930 zond de minister aan de omroepen ontwerp-machtigingsvoorwaarden ter becommentariëring toe. Deze lieten echter na om tijdig te antwoorden en het duurde zo'n anderhalf jaar voordat alle antwoorden binnen waren.

Zo kon de vreemde situatie ontstaan dat niet aan de binnenlandse omroep de eerste machtigingen werden verleend, maar dat de PHOHI, de omroep voor de overzeese koloniën, die eer te beurt viel.

Machtiging PHOHI

De verzorging van uitzendingen naar Nederlands-Indië had al aandacht gekregen in het parlement tijdens de behandeling van de Radiowet 1928. De Kamer vond in de wijze waarop men voornemens was een machtiging aan de PHOHI (NV Philips Omroep Holland Indië, een samenwerkingsverband van Philips en nog een aantal andere ondernemingen) aanleiding om de positie van de grote omroeporganisaties te benadrukken. Deze zouden recht hebben op eenzelfde betrokkenheid als bij de binnenlandse omroep. Uit de definitieve machtiging aan de PHOHI, die in september 1934 werd verleend, bleek dat echter niet.[1]

De machtiging stond de PHOHI toe om mededelingen uit te zenden van 'woord-, toon- of beeldinhoud van ontspannenden, leerzamen en nuttigen aard, bestemd voor allen, die deze wenschen te ontvangen. Uitgesloten zijn uitzendingen van propagandistischen aard op het gebied van den godsdienst, alsmede uitzendingen die niet beantwoorden aan de wenschen en behoeften der samenleving in de overzeesche gebiedsdelen des Rijks buiten Europa.' De participanten in de zender hadden geen moeite met deze strenge bepaling.

Reclame-uitzendingen waren niet toegestaan, zij het dat de minister van binnenlandse zaken 'in bepaalde gevallen en omstandigheden en bij wijze van tijdelijken maatregel' ontheffing kon verlenen. Deze ontheffingsmogelijkheid was niet zonder reden opgenomen. In 1933 had de PHOHI, uitzendend op een voorlopige machtiging, kenbaar gemaakt dat niet tot een kostendekkende exploitatie kon worden gekomen en dat, zo daar geen verandering in kwam, overwogen werd de uitzendingen te staken. Men verzocht derhalve om toestemming voor reclame-uitzendingen, die vervolgens in maart 1934 voor de periode van één jaar werd verleend. De eerste commerciële uitzendingen waren daarmee een feit. De reclame-uitzendingen bleken overigens geen succes te zijn en de toestemming werd in 1937 ingetrokken.

1. Ministeriële beschikking nr. 1, dd. 15 september 1934 geciteerd in Enserinck, P.A., p. 155.

In de PHOHI-machtiging werd de zendtijd voor twee derde aan de PHOHI zelf toegewezen en kregen de KRO, NCRV, VARA en VPRO ieder een twaalfde deel. De AVRO deed uit principiële overwegingen niet mee (er werd al een algemeen programma verzorgd door de PHOHI, hetgeen een bijdrage van de AVRO overbodig maakte).

Dat hier uitdrukkelijk de uitgangspunten, zoals een verdeling van de zendtijd naar stromingen, werden losgelaten die met veel verve door de omroepen en de Kamer bij de behandeling van de Radiowet 1928 waren verdedigd, gebeurde geruisloos. De omroepen waren er inmiddels achter gekomen dat zij geen middelen hadden om deze uitzendingen te verzorgen en dat er bovendien niet veel voordeel was te behalen met het verzorgen van uitzendingen voor Indië. Het feitelijk gebruik van de toegewezen zendtijd is dan ook gering gebleven.

Machtigingen binnenlandse omroep

Na de PHOHI waren de binnenlandse omroepen aan de beurt. Begin 1936 werden de definitieve machtigingen aan de AVRO, KRO, NCRV, VARA en VPRO verstrekt.[1] De VPRO werd dus als volwaardige omroeporganisatie beschouwd en was met een eigen machtiging niet langer afhankelijk van de andere organisaties.

De lijn van de machtigingsvoorwaarden stemde grotendeels overeen met die van de PHOHI. Inhoudelijk waren er echter de nodige verschillen.

De omroepen kregen toestemming '*tot het uitzenden van mededeelingen van woord-, toon- of beeldinhoud van ontspannenden, leerzamen, politieken, aesthetischen, ethischen of religieuzen aard, bestemd voor allen, die deze wenschen te ontvangen*'. In tegenstelling tot de PHOHI was er geen enkele mogelijkheid voor reclame-uitzendingen.

Ook enkele kleine omroeporganisaties (HIRO en RVU) kregen een machtiging. Alle andere kleine organisaties verdwenen van het toneel, òf omdat zij niet als omroeporganisatie konden worden aangemerkt (Onderwijsfonds voor de Binnenvaart, Politieradio), òf omdat op grond van de doelstelling van de omroeporganisatie het onmogelijk werd geacht dat uitzendingen zouden worden uitgezonden, die binnen de normen vielen (zoals de Vrijdenkers Radio Omroep, VRO).

Al met al werd hier op een niet geheel onomstreden wijze schoon schip gemaakt. Dat organisaties, die eerder wel voor zendtijd in aanmerking kwamen, niet langer als omroeporganisatie werden aangemerkt, riep vraagtekens op. De Radiowet bood in beginsel ook geen grondslag om op de aangevoerde gronden de uitzendingen van de VRO te staken.

1. Ministeriële beschikking nr. 1, dd. 26 februari 1936, geciteerd in Enserinck, P.A., p. 103.

NOZEMA

De Telegraaf- & Telefoonwet maakte geen onderscheid tussen een machtiging tot het doen van uitzendingen en het in bedrijf hebben van een zender. Vanuit de Kamer waren bezwaren naar voren gebracht tegen de mogelijke verspilling van middelen, wanneer iedere omroep zijn eigen zender zou bezitten (dergelijke plannen bestonden), die voor het grootste deel van de tijd niet gebruikt zou worden.[1]

De grote omroepen konden evenwel instemmen met een voorstel om gezamenlijk met de overheid een vennootschap, de Nederlandsche Omroep Zender Maatschappij (NOZEMA) in het leven te roepen, die de aanleg en het beheer over de zenders van de omroep op zich zou gaan nemen. De overheid zou voor zestig procent in deze vennootschap participeren, de overige aandelen zouden worden verdeeld onder de omroepen. Aan de positie van de NOZEMA als exclusieve zenderbeheerder werd een wettelijke grond gegeven.[2]

Een nieuwe omslag dient zich aan

Met het verlenen van de definitieve machtigingen werd een turbulente periode afgerond. In een periode van ongeveer tien jaar werd de omroep in regelgeving vervat en kwam er een stabilisering in de verhoudingen binnen het bestel. Maar ook tussen het bestel en de overheid ontstond een evenwicht. Na jaren, waarin de Kamer zich intensief had bezig gehouden met het onderwerp, trad een periode van betrekkelijke rust in. Het tot stand gebrachte bestel was echter hoofdzakelijk gebaseerd op pragmatische en ad hoc overwegingen. Een werkelijk gestructureerde visie ontbrak.

Rond 1939 werd desalniettemin duidelijk dat het bestel niet langer op de bestaande weg kon voortgaan: De steun voor de omroepen brokkelde af (ledenaantallen liepen terug en veel luisteraars, de zogenaamde klaplopers, waren geen lid van een omroep), de kosten van de omroep waren niet meer door de organisaties zelf op te brengen, de oude tendens van algemene, neutrale omroep deed weer opgang en de introductie van televisie moest na het rapport van de televisiecommissie niet worden uitgesloten.

Daarom bereikte in april 1940 het Parlement een wetsvoorstel dat de invoering van een omroepheffing regelde en daarmee een einde maakte aan het zo karakteristieke element van geheel door leden betaalde omroep.[3] Als argument voor deze heffing werden de hoge kosten van de omroep aangevoerd (binnenlandse omroep, werelduitzendingen, uitzendingen overzeese gebieden en invoering televisie).

Een gedeelte zou worden bestemd voor de verzorging van omroeptaken, die naar het oordeel van de regering onvoldoende was (zoals het algemeen pro-

1. TK Hand. 1932-33, p. 1536-1553 (interpellatie Van Dijk).
2. Stb. 1935, 403.
3. TK 1939-1940, 315.

gramma, dat geen groot succes was, hetgeen door de regering regelmatig openlijk betreurd werd).

De eerste indrukken waren dat voor deze plannen een voedingsbodem aanwezig was. Het uitbreken van de oorlog verhinderde evenwel dat de beoogde herziening, die op zich alleen betrekking had op de introductie van een heffing, maar wat betreft haar effecten verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben gehad, door het parlement behandeld werd.

2.10 De omroep tijdens de Tweede Wereldoorlog

De Tweede Wereldoorlog maakte een verdere ontwikkeling van het omroepbestel onmogelijk. In eerste instantie werd het bestel ongemoeid gelaten en konden de omroepen met enige restricties hun activiteiten voortzetten, maar dat veranderde al snel toen de omroep werd ingeschakeld als onderdeel van de propagandamachinerie.

Hoe het de omroep tijdens de Tweede Wereldoorlog is vergaan, is elders al uitvoerig beschreven.[1] De omroepen kwam in eerste instantie onder het toezicht te staan van een 'Rundfunkbetreuungsstelle', en in maart 1941 moesten de omroepen plaatsmaken voor de 'Rijksradio-omroep'. Het enige dat voor de omroeporganisaties overbleef was de exploitatie van hun programmabladen. Begin 1942 werden deze echter 'geconcentreerd' en verscheen alleen nog een uitgave van de Nederlandsche Omroep.

Het bestel stilgezet

Zo hield dus in feite het omroepbestel gebaseerd op de Telegraaf- en Telefoonwet op te bestaan. Daarvoor in de plaats kwamen verordeningen van de bezetter en een door de bezetter gecontroleerde omroep, maar beide hebben nauwelijks sporen nagelaten.

Dit geldt ook voor de invoering van een verplichte luisterbijdrage. Het eerdere plan tot de invoering ervan, zoals vervat in het wetsvoorstel uit april 1940, werd eind december 1940 omgezet in een verordening. Iedere samenhang met de overwegingen die ten grondslag lagen aan het eerdere wetsvoorstel, ontbrak echter. De invoering geschiedde slechts met de bedoeling om de financiering van de omroep, die niet langer gebaseerd was op de ledenbijdragen, zeker te stellen.

1. Heuvel, H.J.H. van den, *Nationaal of verzuild, de strijd om het Nederlandse omroepbestel in de periode 1923-1947*, Ambo Baarn, 1976; Verkijk, D., *Radio Hilversum 1940-1945*, Arbeiderspers Amsterdam, 1974.

2.11 Wederopbouw of een nieuw bestel?

Met het eindigen van de Tweede Wereldoorlog kwam ook voor het omroepbestel de vraag naar wederopbouw en herstel naar voren. Een vraag die al eerder door de regering in ballingschap te Londen was gesteld en die – in het licht van de komende bevrijding – in het bezette Nederland ook aandacht kreeg. Al spoedig zou blijken dat de omroep weer werd wat hij altijd was geweest: stof voor uitgebreide discussie en bron van tegenstellingen.De discrepantie in de opvattingen over het na-oorlogse bestel richtte zich vooral op de vraag of er moest worden gekozen voor de terugkeer van het oorspronkelijke bestel of voor de komst van een nieuwe inrichting van de omroep.

Het standpunt van de overheid was reeds in Londen voorbereid en kwam er op neer dat vooralsnog de overheid de verzorging van de omroep voor haar rekening zou nemen vooruitlopend op de totstandkoming van een nieuwe omroepstructuur. Toen dan ook het zuiden van Nederland werd bevrijd, kwam onmiddellijk een onder het militair gezag ressorterende radiozender in de lucht, Radio Herrijzend Nederland. Deze startte in oktober 1944 met uitzendingen vanuit Eindhoven.

Het Tijdelijk Telegraaf-, Telefoon- en Radiobesluit

De grondslag voor Radio Herrijzend Nederland werd geboden door het Tijdelijk Telegraaf-, Telefoon- en Radiobesluit (TTTR-besluit).[1] Niet alleen regelde dit besluit dat de verordeningen van de bezetter inzake de omroep buiten werking werden gesteld, ook het Radioreglement 1930 werd verder 'buiten toepassing gelaten'. Dit met uitzondering van de bepalingen over het verzorgen van uitzendingen door of vanwege de overheid. Hiermee samenhangend bepaalde het besluit niet alleen dat de door de bezetter ingestelde 'Rijksradio-omroep' werd opgeheven, maar bovendien werden alle eerder verleende machtigingen voor de aanleg en het gebruik van radio-telegraaf- en radiotelefooninrichtingen ingetrokken. Daarmee verloren dus de omroeporganisaties hun rechten om uitzendingen te mogen verzorgen.

Het verzorgen van omroepprogramma's voor de binnenlandse omroep werd in artikel 8 van het besluit opgedragen aan de minister van Algemene Zaken. Deze kon de omroep naar eigen inzicht inrichten. Zijn enige zorg behoorde daarbij te zijn 'dat die omroep zooveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt ter bevordering van de oplossing van de vraagstukken, die in verband met de buitengewone tijdsomstandigheden voorziening behoeven'. Zendtijd diende te allen tijde aan het militair gezag ter beschikking te worden gesteld, wanneer deze mededelingen aan het Nederlandse volk wenste te doen. Mocht de minister van Algemene Zaken niet in staat zijn de verzorging van de omroep

1. Stb. 1944, E 118.

voor zijn rekening te nemen, dan verviel deze verzorging aan het militair gezag.

De financiering van de omroep werd gewaarborgd door de invoering van een omroepbijdrage van ten hoogste twaalf gulden (artikel 3, lid 3 TTTR). Aan de minister van Binnenlandse Zaken werd opgedragen een uitvoeringsbeschikking hieromtrent op te stellen.[1]

De overheid zet de omroepen buiten spel

Het Tijdelijk Telegraaf-, Telefoon- en Radiobesluit maakte de omroep derhalve tot een beleidsinstrument van de overheid en deed alle verwachtingen van de oude omroeporganisaties vervliegen. Deze hadden immers in afwachting van de bevrijding en het daarmee verwachte herstel van hun oude positie, in mei 1944 de Federatie van Omroepverenigingen opgericht. Dit samenwerkingsorgaan van AVRO, VARA, NCRV en KRO richtte zich op een herstel van het oude omroepsysteem. Aan hun intenties kwam een cru einde toen zij, bezig met de voorbereiding van de eerste naoorlogse uitzendingen, op 8 mei 1945 door het militair gezag uit de omroepgebouwen werden gezet.

Herhaling van zetten

Het vernieuwingsstreven van de overheid was ingegeven door een tweetal gedachten. Allereerst bestond er ontevredenheid omtrent het vooroorlogse bestel. Die ontevredenheid richtte zich voornamelijk op het ontbreken van samenwerking tussen de verschillende omroeporganisaties en de hiermee samenhangende gedachte van een nationale omroep. Het zich afzetten tegen wat ook wel 'sectarisme' werd genoemd was een typisch kenmerk van de overheidsopvattingen inzake omroep en derhalve niet als een nieuw (naoorlogs) fenomeen te bestempelen.[2] Een tweede argument was gelegen in de veronderstelling dat de samenleving veranderd was. Bij de toenmalige regering bestond duidelijk de overtuiging dat de scherpe onderscheidingen in maatschappelijke en geestelijke stromingen minder manifest waren dan voorheen. De Memorie van Toelichting op het TTTR-besluit formuleerde het als volgt: 'het (is) zeer wel denkbaar, dat in Nederland ook verlangd wordt, dat met betrekking tot de organisatie van het omroepwezen maatregelen worden genomen, die een verdergaande splitsing keeren of waardoor die organisatie naar buiten meer als een eenheid optreedt'.[3]

De afkeer tegen het hernieuwd betrekken van de oude omroeporganisaties bij het bestel werd nog versterkt door de persoonlijke opvattingen in het eerste naoorlogse kabinet van minister-president W. Schermerhorn en de in deze

1. Stcrt. 1946, 73.
2. Zie ook: TK Hand. 1945-1946, p. 788.
3. Geciteerd in Heuvel, J.H.J van den (1976), p. 207-208.

bevoegde minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, G. van der Leeuw.

De houding van de regering, het streven naar een ander en meer 'nationaal' omroepbestel, en het standpunt van de omroepverenigingen gericht op volledig herstel, vertoonden overeenkomsten met de wederzijdse opvattingen rond de totstandkoming van de Radiowet 1928.

Radio Nederland in Overgangstijd

Uit het eerder aangehaalde TTTR-besluit bleek dat het niet de bedoeling was de rol van het militair gezag in de omroep te handhaven. Het Besluit kende immers als regel dat de minister van Algemene Zaken de bevoegdheid toekwam de omroep te regelen. In afwachting van definitieve regelgeving zou oorspronkelijk een commissie, de Commissie voor de Radio-omroep, als opvolger van het militair gezag worden belast met de verzorging van de omroep. In deze commissie zouden ook de oude omroeporganisaties participeren, wier medewerking onontbeerlijk werd geacht voor een meer reguliere omroepverzorging. Het kabinet-Schermerhorn oordeelde het echter gewenst om een sterker sturende positie te verwerven, opdat niet het risico te groot zou worden dat de omroeporganisaties het herstel van hun oorspronkelijke positie zouden realiseren.

Binnen de bestaande krachtsverhoudingen konden evenwel de omroepen niet geheel buiten spel worden gelaten. Desalniettemin moesten zij min of meer gedwongen akkoord gaan met de oprichting van de stichting Radio Nederland in Overgangstijd (RNO), waarin zij weliswaar enerzijds een meerderheid (een bestuurslid voor iedere omroep, óók de VPRO) kregen, maar anderzijds toch een minderheid vormden. De overige vier extern te benoemen bestuursleden, samen met de vertegenwoordiger van de VPRO, werden namelijk geacht sympathiek te staan tegenover de nationale omroepgedachte die bij het kabinet leefde.

De uitzendingen van Radio Nederland in Overgangstijd, waarvan het bestaan tot felle kritiek leidde,[1] hebben slechts een korte duur gehad (20 januari 1946-15 januari 1947).

2.12 'Tijdelijke' regeling 1947

De renaissance van het oude omroepbestel kreeg zijn beslag onder het kabinet-Beel, en werd in de troonrede van 1946 reeds aangekondigd: 'het ligt in het voornemen om, den Radioraad gehoord, een wettelijke basis te ontwerpen voor een nationaal omroepbestel op publiekrechtelijke leest, waarbij de verschillende levensbeschouwingen, in organisch verband opgenomen, voor het

1. Onder andere: TK Bijl. 1946-1947, 2 VI, nr. 8.

uitdragen van eigen beginselen beschikking zullen krijgen over zendtijd'.[1] Het parlement ondersteunde het herstel van de oude situatie en bekritiseerde tegelijkertijd de ideeën van het vorige kabinet over de instelling van een nationale omroep.[2]

De regering kwam met de 'tijdelijke' regeling 1947, die de omroepen hun eigen positie in belangrijke mate teruggaf, maar tevens een aantal belangrijke veranderingen inhield.[3] De minister kondigde aan dat hij nog in 1947 hoopte te komen met een definitieve regeling.[4]

De Nederlandse Radio-Unie

De oprichting van de Stichting Nederlandse Radio-Unie (NRU), waaraan een zelfstandig takenpakket werd toegekend, was een van die belangrijke veranderingen. Ook het karakter van de toewijzing van zendtijd veranderde met de komst van de NRU.

De NRU vormde een 'vrijwillig' samenwerkingsverband tussen de grote omroeporganisaties, inclusief de VPRO, waartoe ook nieuwe omroepen zouden kunnen toetreden mits zij over tenminste zestig uur zendtijd per jaar beschikten. De bestaansduur van de stichting was gekoppeld aan de verdeling van de zendtijd op grond van het Zendtijdbesluit 1930. Artikel 2 van de NRU-statuten bepaalde namelijk: 'De stichting is opgericht voor onbepaalde tijd, doch zij zal niet kunnen worden ontbonden zolang het tegenwoordig radiobestel voortduurt of de zendtijdverdeling van negentienhonderd dertig niet aanzienlijk is gewijzigd ...'. Daarmee werd overigens voorbijgegaan aan het feit dat het Zendtijdbesluit 1930 bepaalde dat één dag per week gereserveerd was voor het algemeen programma, terwijl in 1947 meer dan 25 procent van de totale zendtijd werd bestemd voor de gezamenlijke programmering.

De gezamenlijke taken werden eveneens in de statuten vermeld: 'het uitzenden onder gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van programma's, die door de algemene omroeporganisaties zijn voorbereid ...' en 'het gezamenlijk voorbereiden en gezamenlijk uitvoeren van programma's voor nationale feest- en gedenkdagen, ...'. Deze samenwerking, die van overheidswege als een conditio sine qua non was opgelegd voor het verkrijgen van zendtijd, betekende een eerste daadwerkelijke vorm van 'gezamenlijk programma', waarnaar in de jaren dertig zo was gestreefd, maar dat toentertijd nimmer werd gerealiseerd. Weliswaar werd nog bepaald dat de gezamenlijke programma's voorbereid zouden worden door de individuele omroeporganisaties, de uitzending

1. Zie ook: TK Hand. 1946-1947, p. 253.
2. Zie vorige noot.
3. Stcrt. 1947, 31 (Beschikking van de minister van OKW dd. 15 januari 1947 tot vaststelling van een tijdelijke regeling met betrekking tot de samenstelling en de uitvoering van de programma's voor de binnenlandse omroep).
4. TK Hand. 1946-1947, p. 1071.

diende evenwel te geschieden onder gezamenlijke verantwoordelijkheid. Daarbij beschikten de omroepen echter over een vetorecht met betrekking tot programmastof waartegen zij principieel bezwaar hadden. Dit vetorecht maakte het functioneren van de programmaraad belast met de vaststelling van de inhoud van het gezamenlijk programma er niet eenvoudiger op.

Met de aan de NRU toebedeelde taak inzake nationale programma's, verkreeg het bestel zo een nieuwe zendgemachtigde met een eigen omroeptaak, die duidelijk afweek van die van de reguliere omroepen.

De statuten repten ook van een andere nieuwe omroeptaak, die pas later aan betekenis zou winnen: 'het verbeteren van de mogelijkheid van ontvangen, door het stichten, respectievelijk uitbreiden van de regionale omroep, die tevens dienstbaar wordt gemaakt aan de behoefte aan uitzendingen met een streekkarakter'.

Zendgemachtigden en zendtijdverdeling

In het oorspronkelijke radiobestel was op grond van artikel 3ter T&T en het Radioreglement gekozen voor een open stelsel, dat in principe toelating van iedere omroeporganisatie voorschreef, zodra eenmaal aan de gestelde toegangsvoorwaarden was voldaan. Dit stelsel werd deels buiten werking gesteld en de beslissingsbevoegdheid omtrent toelating kwam feitelijk geheel in handen van de minister te liggen. De regeling 1947 had wat betreft de zendgemachtigden een tweeledig karakter. Enerzijds waren er algemene bepalingen omtrent de toegang tot de omroep opgenomen, anderzijds werden de zendgemachtigden merendeels met name genoemd. Individuele zendtijdbeschikkingen ontbraken evenwel.

De AVRO, KRO, NCRV en VARA keerden dus als omroeporganisaties terug. Een deel van de hun toegewezen zendtijd moest, zoals aangegeven, worden afgestaan aan de nieuwe NRU die, onder het toezicht van een programmaraad, belast was met de samenstelling van het gezamenlijk en nationaal programma. Ofschoon de VPRO als omroeporganisatie werd genoemd, werd haar in het besluit zelf geen zendtijd toegekend. Dat de VPRO ook daadwerkelijk zendtijd kreeg toegewezen bleek eerst uit het bij het besluit behorende zendtijdverdelingsschema. Verder werd een nieuwe zendgemachtigde in het schema opgenomen, het Interkerkelijk Overleg Radio-aangelegenheden (IKOR), belast met de verzorging van kerkelijke uitzendingen.

Omdat de regeling 1947 slechts een uitvoering was van het Tijdelijk Telegraaf- en Telefoonbesluit, waarin was bepaald dat de desbetreffende artikelen uit het Radioreglement niet buiten werking waren gesteld, bleef naast de zendtijd die toebedeeld was aan de omroeporganisaties onverminderd de bevoegdheid van de overheid van kracht zelf (regerings)uitzendingen te verzorgen. Uit het zendtijdschema in de bijlage bij het besluit bleek dat in principe de verdeling ongewijzigd was gebleven: de vier grote omroepen behielden het merendeel van de beschikbare uitzenduren, waarvan zij 780 uur

ter beschikking dienden te stellen voor het algemeen/nationaal programma. Voor de VPRO was een ondergeschikte rol weggelegd en het IKOR verkreeg beperkte zendtijd op de zondagen.

Open of gesloten bestel

Veelal wordt gesteld dat het bestel van na de Tweede Wereldoorlog (dat min of meer tot aan de Omroepwet van 1967 ongewijzigd in stand is gebleven) als gesloten moet worden gekenmerkt.[1] De facto was daarvan, gebaseerd op politieke en beleidsmatige overwegingen, zeker sprake, maar een juridische grondslag was hiervoor niet aanwezig.[2]

Het TTTR bepaalde immers dat de minister geheel bevoegd was om te beslissen over de materiële ordening van het omroepbestel. Aan hem kwam derhalve ook de discretionaire bevoegdheid toe om al dan niet nieuwe instellingen toe te laten. Ook in de tekst van het besluit van 1947 werd uitgegaan van de mogelijkheid om nieuwe organisaties toe te laten.[3] Daarbij komt dat het TTTR slechts een aantal bepalingen van het Radioreglement 1930 buiten werking stelde en de eerder verleende zendtijdtoewijzingen introk. Artikel 3ter van de T&T bleef als zodanig dus onverkort gehandhaafd en daarmee ook de imperatieve voorwaarden voor de toelating van zendgemachtigden, die toentertijd zo nadrukkelijk bedongen waren door het parlement.

Programmavoorschriften en toezicht

Ten aanzien van de inhoudelijke voorwaarden voor de uitzendingen van de zendgemachtigden gold in grote lijnen hetzelfde als bij de toewijzing en verdeling van de zendtijd. Nu het Radioreglement niet langer in werking was, werd artikel 3ter van de Telegraaf- en Telefoonwet het enige referentiepunt om te bepalen wat wel of niet in uitzendingen was toegelaten. In 3ter werden de criteria aangegeven voor het eventueel ingrijpen van de overheid ('... ter voorkoming van gevaar voor de veiligheid van den Staat, de openbare orde of de goede zeden (...) ter bescherming van de rechten van derden ...').

De preventieve censuur keerde nadrukkelijk niet terug, ofschoon spoedige herinvoering van het Radioreglement en het Radio-Omroep-Contrôle-Reglement wel was overwogen.[4] Het vooroorlogse stelsel van preventieve en repressieve censuur maakte plaats voor een eigen verantwoordelijkheid van de omroeporganisaties.

Het toezichtsregime werd wel aangevuld met een nieuwe toezichthouder, de Regeringscommissaris voor de Omroep, die een centrale rol kreeg met

1. Onder Andere Heuvel, J.H.J van den (1976), p. 259; Nota omroepbestel, TK 1964-1965, 8099, nr. 2, p. 2.
2. TK Hand. 1946-1947, p. 1083-1084.
3. TK Hand. 1946-1947, p. 1084; EK Hand. 1946-1947, p. 706.
4. TK Bijl. 1946-1947,2 VI, nr. 9, p. 54.

betrekking tot het toezicht op de omroep. Hij had onder meer de bevoegdheid om de omroeporganisaties en hun organen aanwijzingen te geven, die deze verplicht waren op te volgen. Beroep tegen de beslissingen van de Regeringscommissaris bij de minister was mogelijk. Ook kon de Regeringscommissaris gelasten dat bepaalde onderwerpen in het gezamenlijk programma werden opgenomen en dat het programma vervolgens onder zijn verantwoordelijkheid werd uitgezonden.

Artikel 17 van de tijdelijke regeling bevatte voorts de bepaling dat de Regeringscommissaris een spreekverbod kon opleggen aan omroepmedewerkers 'wier optreden voor de microfoon daartoe aanleiding geeft'. Van deze mogelijkheid werd al snel gebruikgemaakt. De oud-minister(-president) en voorzitter van de Radioraad, P.S. Gerbrandy, kreeg een dergelijk verbod opgelegd, toen hij zich tegen de mogelijke onafhankelijkheid van Indonesië keerde. Het betrof hier een incident dat veel stof deed opwaaien, waarna nauwelijks meer van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt.

Op zich zou het ontbreken van regels voor de inhoud en vormgeving van het programma tot rechtsonzekerheid geleid kunnen hebben. In de praktijk kon er evenwel, op een klein aantal incidenten na, zeer goed zonder nadere programmaregels worden gewerkt.

Wereldomroep

De omroepen hadden zich in de jaren dertig gekant tegen de rol van de PHOHI en bedongen dat zij gerechtigd zouden zijn om uitzendingen voor de overzeese rijksdelen te verzorgen. Van die mogelijkheid werd slechts zeer sporadisch gebruikgemaakt.

In 1947 bleek dat de omroepen iedere belangstelling voor deze vorm van omroep hadden verloren. Het besluit van de minister om de verzorging van de Wereldomroep op te dragen aan een door hem in het leven te roepen stichting, noch het gegeven dat voor de Wereldomroep het stelsel van preventief en repressief toezicht gehandhaafd bleef, ontmoette grote kritiek.[1] De omroepen gaven zelfs aan in de overgangsperiode naar een definitief bestel geen zeggenschap bij de Wereldomroep na te streven.[2] Dat daarmee de Wereldomroep, die voorheen altijd in handen was geweest van particuliere organisaties, tot een staatsomroep werd, interesseerde de omroepen of de politiek niet. Slechts de financiën vormden later regelmatig aanleiding tot opmerkingen in de Staten-Generaal.

1. TK Bijl. 1946-1947, 2 VI, nr. 8, p. 34.
2. TK Bijl. 1946-1947, 2 VI, nr. 9, p. 54.

Regionale omroep
De komst van de regionale omroep speelde zich af in een schijnbaar vacuüm van juridische non-existentie. In de regeling van na de Tweede Wereldoorlog kwam het fenomeen van de regionale omroep niet aan de orde omdat het niet noodzakelijk werd geacht regionale omroep, vooruitlopend op een definitieve regeling, reeds nader te regelen.[1]

Er vonden echter wel regionale omroepuitzendingen plaats. Het ontstaan ervan was nauw verbonden met radio 'Herrijzend Nederland'. In Zuid-Nederland waren tijdens de eerste fase van de bevrijding door de strijdkrachten zenders in het leven geroepen, die naarmate de tijd vorderde niet langer nodig waren voor de verzorging van de (landelijke) omroep. Dit gaf mede aanleiding tot het in het leven roepen van de Regionale Omroep Noord en Zuid (RON en ROZ).[2] De verzorging van de regionale omroep had in eerste instantie nog plaats onder de verantwoordelijkheid van Radio Herrijzend Nederland en Radio Nederland in Overgangstijd en de ideeën over regionale omroep vonden in deze periode een gewillig oor bij de overheid, aangezien ze prima pasten in de gedachten over de invoering van een nationale omroep.

Ofschoon niet expliciet verwoord in het besluit van 1947, viel de verzorging van de regionale omroep gezien haar statuten mede onder de verantwoordelijkheid van de NRU. Ten behoeve van de verzorging van de regionale omroep werden regionale adviesraden in het leven geroepen, samengesteld uit vertegenwoordigers van de diverse stromingen op cultureel gebied in de betrokken streek. Deze adviesraden adviseerden omtrent de samenstelling van het regionale omroepprogramma.[3]

2.13 De regulering van televisie

Uit de ontwikkeling van de omroep in de eerste naoorlogse jaren is op te maken dat er geen sprake was van een keerpunt in de omroepregulering en -ordening. Er was geen nieuw bestel tot stand gekomen, noch werden initiatieven om te komen tot een 'nationale' omroep overgenomen. Wel werd de noodzaak erkend om ook voor de omroep een meer definitief kader te ontwikkelen. Niet voor niets heette de naoorlogse regeling het 'Tijdelijk' Telegraaf-, Telefoon- en Radiobesluit. Dit besluit was evenwel niet meer dan een regeling op dezelfde grondslag als het bestel van de jaren dertig, namelijk artikel 3 T&T. In feite bleef daarmee de juridische basis, tenminste wat betreft het wetgevingsaspect, ongewijzigd. Deze situatie zou niet wijzigen tot

1. TK Hand. 1946-1947, p. 1071; TK Bijl. 1946-1947, 2 VI, nr. 9, p. 54.
2. Heuvel, J.H.J. van den (1976), p. 252-254; Hins, A.W., 'De parlementaire geschiedenis van de regionale omroep', *Massacommunicatie*, juni 1983, p. 149; SROL-omroep Limburg, *Van centralisatie naar decentralisatie*, p. 4.
3. TK Bijl. 1946-1947, 2 VI, nr. 9, p. 54.

de invoering van de Omroepwet in 1967. Zelfs de komst van televisie had hierop geen invloed.

De komst van televisie

In lijn met de ontwikkeling van de radio-uitzendingen, werden de eerste televisieprogramma's uitgezonden als onderdeel van een technisch experiment. In 1948 verkreeg Philips een fabrikantenmachtiging van het ministerie van Verkeer & Waterstaat om met een zender, die was opgesteld in Eindhoven, de ontwikkeling van het fenomeen televisie ter hand te nemen.

Alvorens een definitief standpunt in te nemen over de wenselijkheid van televisie stelden de ministers van OKW en V&W in oktober 1948 een commissie in die primair tot taak had de invoering van televisie te onderzoeken.[1] Veel vorderingen werden er kennelijk noch door de commissie noch door het kabinet gemaakt, want in de daarop volgende jaren werd vanuit de Kamer herhaaldelijk gevraagd naar de stand van zaken. In 1951 werd door de Kamer, bevreesd dat op definitieve beslissingen werd vooruitgelopen, aangedrongen op een nota waarin het kabinet aan zou geven hoe gedacht werd over de eventuele invoering van televisie.[2] De bevoegde staatssecretaris J.M.L.T. Cals zegde een dergelijke nota toe.

Televisiebeschikking 1951

In plaats van eerst met een nota te komen, maakte de regering in mei 1951 via een perscommuniqué bekend dat het televisie-experiment in afwachting van definitieve regelgeving gedurende twee jaren op beperkte schaal kon worden voortgezet. De kosten zouden volgens de regering moeten worden gedragen door de omroepverenigingen en de NV Philips. Wel mocht de NOZEMA in technisch opzicht aan het experiment leiding geven en kon het gebruik van de zendmast Lopik zonder verdere kosten worden gecontinueerd.

De televisiebeschikking 1951, slechts tien artikelen lang, waarin de nadere regels voor de voortzetting werden aangegeven, verbond het doen van televisieuitzendingen aan een machtiging.[3] Er werd daarbij van uitgegaan dat er in principe maar één machtiging met een maximale duur van twee jaar zou worden verstrekt.

De beschikking zelf schreef voor dat de uitzendingen niets mochten bevatten dat gevaar kon opleveren voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden. Films mochten slechts worden uitgezonden voorzover deze door de Centrale Commissie voor de Filmkeuring waren goedgekeurd voor alle leeftijden. Het motief voor deze regeling moest gezocht worden in het feit dat 'bij televisie niet, zoals bij de bioscoop, van Overheidswege

1. TK 1948-1949, 1000 VI, nr. 6, p. 38.
2. TK Hand. 1950-1951, p. 1615.
3. Opgenomen in TK Bijl. 1951-52, 2300 VI, nr. 12, Bijlage I.

maatregelen kunnen worden getroffen, die het jeugdige personen onmogelijk maken vertoningen bij te wonen, die niet voor hen geschikt zijn'. Bovendien behield de minister zich het recht voor om personen voor een bepaalde termijn de medewerking aan televisieprogramma's te ontzeggen. Als laatste veiligheidsklep werd de bevoegdheid ingebouwd om in het algemeen belang de uitzendingen geheel of gedeeltelijk te staken. Ook de regering erkende dat het hier om een pakket verregaande maatregelen ging, maar voerde ter verdediging aan dat het toch maar een tijdelijke regeling betrof. Daarmee ging zij voorbij aan de werkelijke noodzaak. Verder was voorzien in een televisieraad die de minister ongevraagd en gevraagd van advies kon dienen over alle met de televisie samenhangende onderwerpen en over de inrichting en invoering van een definitief omroepbestel.

In een tweede ministeriële beschikking werd de nieuw opgerichte Nederlandse Televisie Stichting (NTS) aangewezen als machtigingshouder voor televisie, naast de NRU voor de radio.[1] Evenals de NRU zouden de omroepen deel uitmaken van het bestuur en dienden eventuele nieuwe omroepen eveneens tot het bestuur te worden toegelaten. De NTS verkreeg voor twee jaar de bevoegdheid maximaal drie uur per week televisie-uitzendingen te verzorgen. De werkelijke zendtijd werd afhankelijk gemaakt van een nog door de televisieraad uit te brengen advies. De aanwijzing gaf ook voorschriften voor de wijze waarop de uitzendingen moesten worden aangekondigd: 'Experimentele uitzending van de Nederlandse Televisie Stichting; Programma verzorgd door ..... (hierna te vermelden de naam van de instantie – NTS of één of meer harer leden –, die het betrokken programma verzorgen).'

Dat de bemoeienis van de overheid vergaand was in het experimentele stadium van de televisie bleek niet alleen uit de hiervoor gegeven algemene machtigingsvoorwaarden, maar kwam nog eens extra nadrukkelijk naar voren in de door de NTS verkregen machtiging. Artikel 4 verplicht de NTS namelijk de aanwijzingen van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van door deze aan te wijzen vertegenwoordigers op te volgen. Aangezien een bepaling die preventieve of enige andere vorm van toezicht op de inhoud van de uitzendingen verbood ontbrak, creëerde dit artikel de mogelijkheid van iedere vorm van toezicht.

Daarnaast schreef de beschikking een uitgebreide informatieplicht voor. De NTS moest al haar besluiten aan de minister van OKW doen toekomen. De programmagegevens dienden ter beschikking te worden gesteld van onder andere OKW, de televisieraad en de PTT. Ook was de NTS verplicht aan de televisieraad inlichtingen te verstrekken. Ten slotte diende de NTS zich te onthouden van 'het voeren van handelsreclame in de uit te zenden programma's'. Dit in tegenstelling tot de eerste uitzendingen van Philips, die wel een

1. Opgenomen in TK Bijl. 1951-1952, 2300 VI, nr. 12, Bijlage II.

eerste vorm van televisiereclame (bijna uitsluitend voor Philips-produkten) hadden gekend.

De instelling van de Televisieraad kwam in een derde besluit aan de orde.[1] Dit adviescollege kreeg een samenstelling die niet vergelijkbaar was met de al bestaande Radioraad. Niet alleen was deze raad in omvang groter (23 leden), ook waren de leden mede afkomstig uit verschillende ministeries en belangenorganisaties (zoals Nederlandse Dagblad Pers, Bioscoopbond en Philips). Er was wel een koppeling gelegd met de Radioraad omdat de functies van voorzitter en secretaris van zowel de Radio- als de Televisieraad door dezelfde personen werden bekleed.

Eerste televisienota

De nota waarnaar het parlement bij herhaling had gevraagd, werd eerst in november 1951 toegezonden. Toen waren er al twee maanden na het nemen van voornoemde beschikkingen verstreken en had op 3 oktober de eerste officiële uitzending plaatsgehad.[2] De nota verwoordde voornamelijk wat al in de praktijk gestalte had gekregen.

De NTS als samenwerkingsverband van de omroepen werd aangewezen als enige zendgemachtigde. Dit betekende dat er geen bereidheid was om aan de AVRO, KRO, VARA en NCRV afzonderlijk een machtiging te verschaffen, maar dat zij slechts onder de paraplu van de NTS programma's mochten samenstellen. Als extra concessie zouden de vier – evenals dat het geval was met de NRU – moeten toestaan dat ook nieuwe organisaties tot de NTS konden toetreden.

De toe te wijzen zendtijd zou beperkt moeten blijven en tenminste een vierde deel diende te worden besteed aan een gezamenlijk programma. Voor dit gezamenlijk programma zou de inhoudelijke verantwoordelijkheid door de NTS moeten worden gedeeld met de omroeporganisaties, waarbij 'door de NTS en de daarin samenwerkende omroeporganisaties er doelbewust naar gestreefd wordt haar programma's voor de Nederlandse bevolking zo algemeen mogelijk aanvaardbaar te maken'. Reclame voor de eigen omroeporganisatie diende zoveel mogelijk te worden vermeden. Wat betreft politieke uitzendingen keerde men terug naar het vooroorlogse standpunt: dergelijke uitzendingen mochten niet meer inhouden dan een stellige uiteenzetting of toelichting van politieke beginselen. De mogelijkheid van commerciële uitzendingen, waaronder mede te verstaan het uitzenden van reclame, zou nog onderwerp van nadere studie moeten zijn.

De bespreking van de nota had het karakter van een achterafdiscussie, aangezien er al een regeling was. De regering merkte daarover op dat zij bij haar eerdere toezegging van de nota daarom ook een voorbehoud had ge-

1. Opgenomen in TK Bijl. 1951-1952, 2300 VI, nr. 12, Bijlage III.
2. Zie onder andere: Schroevers, M., *Televisie: van horen, zien en zenden*, p. 51.

maakt.[1] De Kamer kon zich in beginsel verenigen met het experimentele stelsel. Wel was er twijfel over de noodzaak van televisie, gezien de hoge kosten verbonden aan de invoering en voor de consument. Daarnaast had men wat moeite met de regeling ten aanzien van de inhoud van de uitzendingen ('De uitzendingen mogen niets bevatten, dat gevaar kan opleveren voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden'). Gevraagd werd waarom er niet voor was gekozen om artikel 2, lid 2 van het Radioreglement 1930 over te nemen ('Zij mogen niet inhouden een rechtstreekse dan wel zijdelingse ondermijning van godsdienst, zedelijkheid, gezag en volkskracht'). Daarbij werd ook nog gevraagd naar de relevantie van artikel 57, lid 2 RR, waarin werd bepaald dat 'het uitzenden van mededelingen, die in strijd zijn met de veiligheid van den Staat, de openbare orde of de goede zeden' niet waren toegestaan. Deze beperking vond men 'een tikje dictatoriaal aandoen'.[2]

Volgens staatssecretaris Cals hadden de bepalingen uit het Radioreglement in het verleden aanleiding gegeven tot misverstanden en was daarom voor deze formulering gekozen. Aan het feit dat het Radioreglement sprak van mededelingen die in strijd *zijn* met de veiligheid van de staat, etc. terwijl artikel 6 ging over mededelingen die in strijd *kunnen* zijn, moest volgens de staatssecretaris geen waarde worden gehecht.

Tweede ronde

Een definitieve regeling van de Televisie was echter nog niet gereed toen op 1 oktober 1953 de termijn van twee jaar verliep, waarvoor de NTS een machtiging had verkregen. Omdat de regering op die datum nog geen standpunt had weten te formuleren over hoe het nu verder met de televisie moest, werd de machtiging verlengd tot 1 december 1953.[3]

In november verscheen een tweede televisienota,[4] waarin de regering op grond van de ervaringen in de experimentele periode koos voor de definitieve invoering van televisie. De betrokkenheid van de overheid bij de televisie werd gebaseerd op het financieringsargument, het bestaan van een monopolie en de verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitzendingen die ook in het buitenland zouden kunnen worden ontvangen. Een definitieve regeling voor de televisie vond de regering echter nog te prematuur, omdat televisie nog volop in ontwikkeling was. Desalniettemin werd een aantal uitgangspunten geformuleerd, waarvan opname in een definitieve regeling noodzakelijk werd geacht.

De regering meende dat de uitzendingen moesten worden toevertrouwd 'aan organisaties, die uit cultureel oogpunt daartoe het meest geschikt zijn'. De

1. TK Bijl. 1951-1952, 2300 VI, nr. 14, p. 49.
2. TK Hand. 1951-1952, p. 1261-1263.
3. Stcrt. 1953,187.
4. TK 1953-1954, 3200 IV, nr. 12.

omroeporganisaties waren daarmee de aangewezen instellingen om de programmaverzorging voor de beeldomroep onder zekere voorwaarden ter hand te nemen. Een directe overheidsinvloed op de samenstelling van de programma's werd niet voorgestaan. Wel zou het mogelijk moeten zijn om besluiten van de NTS te vernietigen en diende het programma zo te worden ingericht dat het in zijn geheel voor een zo groot mogelijk aantal kijkers aanvaardbaar zou zijn. De verzorging van dat deel van de uitzendingen dat is aan te merken als algemeen programma, diende te berusten bij de omroeporganisaties en niet bij een afzonderlijke programmastaf. Wel werd een Algemene Programma Commissie noodzakelijk geacht, die de keuze zou moeten bepalen uit door de omroepen gemaakte uitzendingen ten behoeve van het algemene programma. De verdeling van de zendtijd werd in de nota vooral bezien vanuit het gezichtspunt van een eventuele uitbreiding, die noodzakelijk werd geacht om onder meer een bredere programmering mogelijk te maken en in de pas te lopen met de zendtijdontwikkelling in het buitenland.

In december 1953 ontving de Tweede Kamer dan toch een wetsvoorstel ter definitieve regeling van de omroep, dat alleen betrekking had op de radio.[1] Genoemd naar zijn indieners, voorzag het wetsvoorstel Cals-Höppener dat reeds de contouren bevatte van wat later de Omroepwet zou worden, onder andere in een verdeling van de zendtijd naar de omvang van de zendgemachtigden. Het wetsvoorstel is echter niet afgehandeld en bij de indiening van de Omroepwet weer ingetrokken.[2]

Televisiebesluit 1956

In het vervolgens van kracht geworden Televisiebesluit 1956 vond de discussie over de regelgeving voor de televisie een voorlopige einde.[3] Volgens goed gebruik zou ook deze als tijdelijk bedoelde regeling het lange tijd volhouden (in dit geval tot 1965). Het besluit bevatte ten opzichte van het concept van 1954 enige wijzigingen, maar veel bleef ook ongewijzigd.

Onder de experimentele regeling van 1951 was er slechts één zendgemachtigde, de NTS, die statutair verplicht was ook open te staan voor nieuwe participanten. Het Televisiebesluit 1956 verleende niet langer een dergelijke exclusieve machtiging, maar gaf ook afzonderlijke toestemmingen aan de AVRO, KRO, NCRV, VARA en VPRO. Tevens werd de mogelijkheid geopend dat kerkgenootschappen voor een machtiging in aanmerking kwamen. Uit het samenstel van bepalingen mag worden opgemaakt, dat behoudens ten aanzien van de kerkgenootschappen, het televisiebestel van 1956 een gesloten bestel was. Slechts de met name genoemde organisaties kregen toegang tot de televisie, met eventuele nieuwkomers werd niet langer

1. TK 1953-1954, 3344.
2. Zie paragraaf 2.16.
3. Stb. 1955, 579.

rekening gehouden, dit in tegenstelling tot de regeling in de experimentele periode. Voorts bleef de mogelijkheid aanwezig dat de regering en het koninklijk huis van de televisie gebruik konden maken.

De zendtijd werd door de minister verdeeld, na de Radioraad te hebben gehoord. De NTS kreeg minimaal vijfentwintig procent en maximaal vijftig procent van de totale zendtijd tot haar beschikking. De rest werd verdeeld onder de omroeporganisaties. Criteria voor de verdeling tussen de omroeporganisaties waren in het besluit niet te vinden. Ten hoogste vijf procent van de zendtijd stond ter beschikking van kerkgenootschappen, naar evenredigheid in mindering te brengen op de zendtijd van de NTS en de omroeporganisaties. Daarmee werd de positie van de kerkgenootschappen, die voorheen geen toegang tot de televisie hadden, grotendeels gelijk aan die bij de radio.

Verder regelde het besluit dat de zendtijd in bijzondere gevallen kon worden uitgebreid, dat er onderling kon worden geruild en gezamenlijke uitzendingen konden plaatsvinden.

De algemene regels ten aanzien van de inhoud van de uitzendingen stemden grotendeels overeen met die van 1951. De uitzendingen mochten geen gevaar opleveren voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden. De regels van de filmkeuring waren van toepassing en er was slechts repressief toezicht. De sanctiemogelijkheden bleven ongewijzigd. De machtiging kon worden ingetrokken, de uitzending kon worden gestaakt en personen met laakbaar gedrag konden voor bepaalde tijd van hun werkzaamheden worden uitgesloten. Er waren echter ook twee veranderingen die dienen genoemd te worden.

Allereerst was er niet langer een absoluut verbod op het dienstbaar zijn aan reclamedoeleinden. In 1951 bepaalde de regeling nog dat de machtigingshouder zich diende te onthouden van 'het voeren van handelsreclame'. Nu werd de mogelijkheid opengelaten dat de minister toestemming kon verlenen voor reclame.

Een tweede wijziging betrof de NTS. De regelgeving inzake televisie gaf voor de eerste keer een beschrijving van de programmataak van de NTS. Zij moest een nationaal programma verzorgen op nationale feestdagen en was belast met de heruitzending van buitenlandse programma's. Ook zond zij de programma's uit van kerkgenootschappen waaraan zendtijd was toegewezen. Voorts bestond het programma van de NTS uit alle andere programma's, die door de Programma-Commissie in samenwerking met een of meer programmastaven van de omroeporganisaties waren voorbereid. Naar analogie met de regels voor radio werd een pseudo vetorecht ten aanzien van het programma van de NTS geïntroduceerd. Bij bezwaar van één van de omroepen tegen een programma van de NTS, was een besluit bij algemene stemmen van het bestuur van de NTS nodig.

2.14 Commerciële omroep?

De discussie over een finale regeling van de omroep werd in de jaren na het Televisiebesluit gedomineerd door de vraag of er een of andere vorm van commerciële omroep zou moeten worden geïntroduceerd.

De discussie werd bovendien nog eens verrijkt met het argument dat in de Bondsrepubliek reclame was geïntroduceerd, waarvan men repercussies vreesde voor het Nederlandse bedrijfsleven.[1] De Jonkvrouwe Wttewaall van Stoetwegen wist het daardoor ontstane dilemma treffend uit te drukken: 'Straks wordt het zo, dat de televisie uit het buitenland, die natuurlijk wel reclame brengt, bij ons kan gezien worden en dan krijgen wij nog, dat de reclame voor de buitenlandse produkten ons wordt voorgezet, terwijl onze eigen spullen niet aangeprezen mogen worden. Dat is toch heel erg, Mijnheer de voorzitter!.'[2] De verantwoordelijke staatssecretaris, R.G.A. Höppener, gaf in zijn reactie te kennen dat voor de regering het oude motief voor eventuele invoering van reclame – financiering van het omroepbestel – niet langer het enige argument was. De roep om reclame vanuit het bedrijfsleven werd eveneens als een legitiem belang onderkend.[3] De staatssecretaris stelde evenwel invoering van reclame en commerciële omroep op één lijn, hetgeen hem op een reprimande van de Jonkvrouwe kwam te staan: invoering van reclame en commerciële omroep zijn twee verschillende zaken.[4]

Kort daarna, begin 1959, maakte de regering een einde aan alle onzekerheid met de mededeling dat etherreclame zou worden ingevoerd. De voorbereiding van een nota werd ter hand genomen. In de nota Reclametelevisie bepleitten de opstellers Y. Scholten en G.M.J. Veldkamp, de staatssecretarissen van OKW (het ministerie waaronder de omroep viel) en Economische Zaken, de invoering van reclametelevisie in de vorm van commerciële omroep op een nieuw in te richten tweede zendernet.[5] Met 'commerciële omroep' doelde de nota op de vorm van reclametelevisie waarbij reclameboodschappen werden geplaatst in een volledig televisieprogramma, dat op commerciële basis werd gefinancierd. Dit ter onderscheiding van reclameboodschappen in of naast een televisieprogramma, dat geheel of gedeeltelijk uit kijkgelden of subsidies werd bekostigd, de zogenaamde 'reclame in de televisie'.

Als het grote voorbeeld werd in de nota aan het Britse systeem gerefereerd met enerzijds een reclamevrij zendernet (BBC) en anderzijds een uitsluitend met reclame gefinancierd net, gecontroleerd door de ITA (Independent Television Authority). Het 'Beierse' (strak gereguleerde reclame binnen een publiek bestel) en 'Amerikaanse' (koppeling tussen reclame en programma-

1. TK Hand. 1958-1959, p. 2346.
2. TK Hand. 1958-1959, p. 2363.
3. TK Hand. 1958-1959, p. 2387.
4. TK Hand. 1958-1959, p. 2398.
5. TK 1962-1963, 6270, nrs. 1-2.

inhoud) stelsel werden afgewezen. De nota stelde verder onder meer dat de toekomstige concessionaris van de commerciële omroep waarborgen zou moeten bieden aan de NTS (zoals coördinatie bij het verwerven van uitzendrechten). Voorts zouden eventuele overwinsten mogelijk worden afgeroomd ten behoeve van 'algemene culturele doeleinden'.

Geen argument werd door de beide staatssecretarissen onbenut gelaten om de invoering van commerciële omroep te verdedigen. In de Memorie van Antwoord betoogden zij onder meer dat het uitblijven ervan in strijd zou zijn met artikel 10 EVRM: 'Het weigeren van een zendmachtiging op overwegingen, die als voornaamste inhoud hebben, dat de gegadigden mede voornemens zijn reclame-uitzendingen te verrichten, zou dus een ongeoorloofde uitbreiding inhouden van de bij het verdrag voorziene restricties en zou, gebaseerd alleen op deze overwegingen, een onrechtmatig handelen van de overheid inhouden tegenover al die gegadigden'.[1] Verder stelden zij dat artikel 7 van de Grondwet ook reclame-uitingen beschermde en een vergunningenstelsel op grond van artikel 10, lid 1 EVRM moest voldoen aan de vereisten van het tweede lid.

Van alle aanvragen voor reclametelevisie, beantwoordde niet geheel toevallig die van de OTEM (Onafhankelijke Televisie Exploitatie Maatschappij) het meest aan de uitgangspunten van de nota. De OTEM was een samenwerkingsverband, waarin naast het bedrijfsleven en de banken ook de dagbladen participeerden (NRC, Algemeen Dagblad, Parool, Volkskrant en Telegraaf).[2] Andere gegadigden waren de NTS, het Comité tot oprichting van de Maatschappij tot Exploitatie van Televisiereclame (samenwerkingsverband van 47 dagbladen), de NV Nederlandse Televisie Maatschappij i.o. (afkomstig uit het bedrijfsleven), en de Nederlandse Organisatie van Tijdschrift-Uitgevers (NOTU). De OTEM wilde naar Brits model slechts reclame uitzenden in natuurlijke onderbrekingen in de programmering en wees het Amerikaanse systeem van gesponsorde programma's af.

Noch de omroepen, noch een parlementaire meerderheid ondersteunde de plannen van de beide staatssecretarissen. De belangen van de omroeporganisaties waren onvoldoende in ogenschouw genomen en de invoering van commerciële omroep teneinde etherreclame mogelijk te maken werd niet noodzakelijk geacht. Begin 1963 werd de regering gevraagd om in het licht van de komende verkiezingen vooralsnog af te zien van het verlenen van een concessie aan een onafhankelijke televisiemaatschappij voor reclametelevisie op een tweede televisienet. Uiteindelijk was het kabinet bereid een dergelijke toezegging te doen.[3] Daarmee werd commerciële omroep een verkiezingskwestie.

1. TK 1962-1963, 6270, nr. 3, p. 4-5.
2. P. Gros, *Televisie: Parlement, Pers en Publiek*, Assen, 1960, p. 235 e.v.
3. TK Hand. 1962-1963, p. 2449-2450.

Het REM-eiland

De publieke belangstelling in die tijd voor de omroep werd mede veroorzaakt door een televisiestation dat zich vanuit zee op het Nederlandse publiek richtte. De Rotterdamse scheepvaartondernemer Cornelis Verolme, die al eerder betrokken was geweest bij plannen voor commerciële omroep, was het wachten moe en installeerde een televisiezender op een voor de Nederlandse kust gelegen platform. De REM (Reclame Exploitatie Maatschappij) begon in augustus 1964 met uitzendingen onder de naam TV-Noordzee. Omdat het REM-eiland buiten de Nederlandse territoriale wateren viel, kon er niet tegen worden opgetreden. Teneinde in deze juridische lacune te voorzien werd in korte tijd bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend dat de onschuldige titel 'Voorzieningen ten aanzien van installaties op het onder de Noordzee gelegen deel van het continentale plat' droeg.[1] Het voorstel omvatte zeven artikelen, waarvan het belangrijkste bepaalde dat installaties opgericht op het continentale plat geacht werden tot het Nederlandse grondgebied te behoren. Op grond van dit anti-REM-wetje, werd op 17 december 1964 met de sterke arm een einde gemaakt aan de uitzendingen van TV-Noordzee.

De grondslag van het wetje was echter hoogst omstreden en kreeg ook in de juridische literatuur veel aandacht. Bij lezing van de verschillende aan de anti-REM-wet gewijde artikelen valt echter op dat de juristen zich slechts druk maakten over de volkenrechtelijke aspecten van de regelgeving en praktisch geheel voorbijgingen aan de politieke en mediarechtelijke dimensie.[2]

In het regeerakkoord bij de totstandkoming van het nieuwe kabinet-Marijnen was wegens het controversiële karakter van het onderwerp – het REM-eiland speelde een belangrijke rol – vastgelegd, dat een bijzondere commissie zou adviseren over de omroep. Deze zogenaamde Pacificatiecommissie kwam in haar interimrapport tot de weinig schokkende conclusie dat, ofschoon aan de invoering ervan niet te onderschatten bezwaren waren verbonden, reclame in de ether moest worden toegelaten.[3] Als argumenten werden genoemd de aandrang uit het bedrijfsleven, de invoering van reclame in andere landen en de met de reclame te verwerven inkomsten. Wel was het noodzakelijk een strikte scheiding tussen programma's en reclame te garanderen. Het rapport van de Pacificatiecommissie wees verder op de noodzaak een compensatieregeling voor de pers te treffen.

1. TK 1963-1964, 7643, nrs. 1-3.
2. Onder andere: M.A.M. Verstegen, 'Volkenrechtelijke verwarring rond de Veronica' en het tv-platform', *NJB* 1964, p. 262-266; F. Duynstee, 'Veronica en T.V. platform', *NJB* 1964, p. 326-328; H.F. van Panhuys, 'Veronica versus TV-eiland', *NJB* 1964, p. 565-572; A.J.P. Tammes, 'Is het plaatsen en gebruiken van een 'televisie-eiland' rechtmatig!', *NJB* 1964, p. 672-675 en A. Bockwinkel, 'Televisie-eiland in de branding', *NJB* 1964, p. 744-747.
3. TK Hand. 1964-1965, p. 7893.

Het kabinet valt
Ofschoon de instelling van de Pacificatiecommissie bedoeld was om aan een politieke controverse te ontkomen, bleek het tegendeel het geval. Dat het kabinet-Marijnen uiteindelijk over de omroepproblematiek viel, had het evenwel grotendeels aan zichzelf te wijten. Mede naar aanleiding van het verschijnen van het interimrapport van de Pacificatiecommissie wierp de Kamer bij de begrotingsbehandelingen van 1964 de vraag op, of het wel noodzakelijk was nog langer te wachten op de invoering van reclame en het toelaten van andere (lees: commerciële) zendgemachtigden.[1] Er zou immers minstens een jaar voorbijgaan, voordat het eindrapport van de commissie zou verschijnen en daarmee kon het nog wel tot 1967 duren alvorens nieuwe wetgeving geëffectueerd zou zijn (de Omroepwet verscheen inderdaad pas in 1967 in het Staatsblad). In een motie werd de regering verzocht vóór 1 maart 1965 haar standpunt over beide onderwerpen kenbaar te maken, hetgeen door de minister werd toegezegd.[2] In hoog tempo werd vervolgens getracht tot een regeringsstandpunt te komen, hetgeen mislukte omdat er binnen het kabinet duidelijke voorstanders waren van de invoering van commerciële omroep. In verschillende kabinetsvergaderingen werden weliswaar verschillende alternatieven voor de inrichting van de omroep en de invoering van reclame bepleit, geen ervan kreeg de steun van een kabinetsmeerderheid. En daarmee was de val van het kabinet een feit.

2.15 Het overgangsbestel

De regeringsverklaring van het nieuwe kabinet-Cals bevatte een compromis over de toekomstige regeling van de omroep en het reclamevraagstuk.[3]

Aangekondig werd dat voor de verdeling van de zendtijd zou worden aangesloten bij het verleden door de toegang te reserveren voor organisaties die gericht moesten zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele en godsdienstige dan wel geestelijke stromingen. Additioneel diende volgens de regeringsverklaring te worden aangesloten bij een getalscriterium, onder meer om versnippering van zendtijd te voorkomen. Wat betreft een in te stellen overgangsbestel zou de ondergrens bij radio en televisie op onderscheidenlijk 10.000 en 15.000 leden komen te liggen. Organisaties met 100.000 of meer leden zouden aanspraak kunnen maken op twee-en-een-half uur televisie-uitzendingen. Een tweede element dat naar voren werd gebracht betrof de wens om meer coördinatie en gezamenlijkheid na te streven door programma-coördinatiecommissies in te stellen en een ('werkelijk') gezamenlijk programma

1. TK 1964-1965, C 714 e.v.
2. TK 1964-1965, 7800, nr. 22.
3. Stcrt. 1965, 80.

voor te schrijven. Het knelpunt reclame zou dusdanig moeten worden geregeld dat reclame binnen het bestel mogelijk werd. Commerciële omroep werd in de regeringsverklaring conform de eerder gemaakte afspraken afgewezen.

Radio- en Televisiebesluit 1965

De voorstellen van de regering werden eerst uitgewerkt in de Nota betreffende het Omroepbestel.[1] Vervolgens publiceerde de regering in november 1965 de regeling van het overgangsbestel in de vorm van een nieuw Radio- en Televisiebesluit.[2]

Voor toewijzing van zendtijd kwamen omroeporganisaties in aanmerking die statutair en feitelijk uitsluitend dan wel in hoofdzaak ten doel hadden radio- en/of televisie-uitzendingen te verrichten. Zij moesten zich een volledig programma ten doel stellen, dat in beginsel alle categorieën van programma's omvatte. Het stromingsbeginsel werd, zoals reeds aangegeven in de regeringsverklaring, gecontinueerd evenals het beginsel dat omroepen direct noch indirect gericht mochten zijn op of dienstbaar mochten zijn aan het maken van winst, voorzover niet bestemd voor de omroeptaak.

Nieuw in het overgangsbestel was de voorwaarde dat er minimaal 100.000 leden moesten zijn om in aanmerking te komen voor zendtijd. Voor het lidmaatschap telden de leden en de abonnees op de omroepbladen mee, waarmee de basis werd gelegd voor het 'omroepbladenbestel'. Aspirant-omroepen konden worden toegelaten wanneer zij tenminste 15.000 leden hadden. De minister kon voorts zendtijd toewijzen aan de Nederlandse Radio Unie, de Nederlandse Televisie Stichting, kerkgenootschappen, genootschappen op geestelijke grondslag, politieke partijen die zitting hadden in de Tweede Kamer, en voor overheidsuitzendingen.

In een afzonderlijk artikel werden de 'kleine zendgemachtigden' geregeld, waaronder niet op winst gerichte instellingen moesten worden verstaan, die voldoende representatief waren voor een belangrijke stroming of groepering van het volk om gebruik van de omroep te rechtvaardigen. Anders dan voor gewone omroeporganisaties was het dus niet nodig dat de uitzendingen geacht konden worden van algemeen nut te zijn. Echter als aanvullende eis gold wel dat er een redelijk belang bij het gebruik van de zendtijd diende te zijn en tevens dat de luisteraars/kijkers een redelijk belang moesten hebben bij kennisneming van de uitzending. De zendtijd kon bovendien pas worden toegewezen nadat de minister de Tweede Kamer van het voornemen daartoe op de hoogte had gesteld. Aan deze kennisgeving waren verder geen gevolgen verbonden.

1. TK 1965-1966, 8099.
2. Resp. Stb. 1965, 484 en Stb. 1965, 485.

Van de totale zendtijd stond ten hoogste vijf procent ter beschikking van de kleine zendgemachtigden en de andere eerder genoemde restcategorieën zoals politieke partijen en kerkgenootschappen. Verder kon de overheid nog zendtijd vorderen.

De 95 procent die overbleef ging voor een kwart naar de NRU en de NTS, terwijl de landelijke omroeporganisaties het resterende driekwart kregen. De omvang van de zendtijd voor de landelijke omroeporganisaties werd daarmee voor de eerste maal gebonden aan objectieve criteria door de introductie van de A-, B- en C-status voor omroepen, waarvoor onderscheidenlijk de ledentallen van 100.000-250.000, 250.000-400.000 en meer dan 400.000 bepalend waren. Tegelijkertijd werden de AVRO, KRO, NCRV en VARA aangewezen als A-omroep en kreeg de VPRO de C-status. De voor landelijke omroeporganisaties bestemde zendtijd werd verdeeld in de verhouding 1:3:5. Aspirant-omroepen met minimaal 15.000 leden kregen ten hoogste drie uur zendtijd. De minister was wel bevoegd om, indien hij dit noodzakelijk achtte, de verdeling te herzien. In bijzondere gevallen en voor bijzondere doeleinden kon de minister extra zendtijd ter beschikking stellen. Hij kon eveneens ruiling van zendtijd toestaan en twee of meer omroeporganisaties mochten gezamenlijke uitzendingen verzorgen. Voor het uitzenden van reclameboodschappen waren maximaal 24 minuten per dag per zendernet beschikbaar.

De programmavoorschriften bleven in grote lijnen ongewijzigd. De omroeporganisaties waren gehouden de gehele zendtijd te vullen met een programma dat alle categorieën omvatte en de minister was bevoegd om nadere aanwijzingen te geven.

De uitzendtaak van de NTS/NRU werd voor het eerst duidelijk omschreven. Het programma moest dusdanig worden ingericht dat het 'een ontmoetingspunt is voor de geestelijke en maatschappelijke stromingen in het volk, ook van die welke niet zijn vertegenwoordigd door een organisatie of instelling die zendtijd heeft gekregen; het zal voorts uitzendingen bevatten, die zich bij uitstek voor gezamenlijke voorbereiding, uitvoering of uitzending lenen; ...'. Ook diende op – door de minister te bepalen – feestdagen 'met betrekking tot de leden van ons Koninklijk Huis, alsmede op andere nationale feest- en herdenkingsdagen' een nationaal programma te worden uitgezonden.

Het toezicht hoorde verder tot de bevoegdheden van een speciale regeringscommissaris, die weer verantwoording schuldig was aan de minister. De regeringscommissaris kon daartoe vergaderingen bijwonen en inzage in stukken vorderen. Daarnaast had de minister de bevoegdheid om door hem aan te wijzen personen de toegang tot de radio en televisie te ontzeggen. Deze bevoegdheid bestond ook al onder de eerdere regelingen. Daarnaast bevatte de regeling de verplichting dat de uitzendingen niets mochten bevatten dat gevaar kon opleveren voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden en mochten zij behoudens toestemming niet dienstbaar zijn aan

reclamedoeleinden. Uitdrukkelijk bepaalden de besluiten dat de controle op de uitzendingen slechts repressief van aard was.

De reclame zou verzorgd gaan worden door een afzonderlijke rechtspersoon, de Stichting Ether Reclame (STER).

2.16 De Omroepwet

Het Radio- en Televisiebesluit 1965 vormde niet de enige voorloper van het wetsvoorstel Omroepwet[1], dat in april 1966 aan de Tweede Kamer werd toegezonden, maar vertoonde tevens overeenkomsten met het wetsvoorstel Cals-Höppener uit 1953, dat echter bij de indiening van de Omroepwet werd ingetrokken.[2]

Zendtijd voor landelijke omroep kon volgens het nieuwe voorstel slechts worden toegewezen aan instellingen die uitsluitend, althans in hoofdzaak ten doel hadden radio- of televisie-uitzendingen te verzorgen, die in beginsel alle programmacategorieën omvatten. Daarbij moesten zij in zodanige mate gericht zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele en godsdienstige behoeften, dat hun uitzendingen uit dien hoofde geacht konden worden van algemeen nut te zijn. Daarnaast konden aspirant-omroepen worden toegelaten met minimaal 15.000 leden en, zoals ook in de eerdere besluiten geregeld, werd het mogelijk dat kerkgenootschappen, genootschappen op geestelijke grondslag, politieke partijen en andere 'kleine' zendgemachtigden beperkt toegang kregen. Een opvolger van de NRU en NTS, de Nederlandse Omroep Stichting (NOS), kreeg een zelfstandige en aanvullende uitzendtaak, maar diende volgens de wet ook een uitingsmogelijkheid te verschaffen aan maatschappelijke, culturele en godsdienstige dan wel geestelijke stromingen die niet gerechtigd waren tot het verzorgen van eigen uitzendingen.

De criteria voor de verdeling van de zendtijd werden evenmin substantieel gewijzigd. Hetzelfde was het geval met de programmavoorschriften, die een ingrijpen van de overheid tot de mogelijkheden lieten behoren.

De Omroepwet bracht wel als noviteit een regeling van de regionale omroep en de draadomroepinrichtingen. Onder de verantwoordelijkheid van de NOS zouden regionale en andere kleinschalige programma's kunnen worden uitgezonden. Eventueel kon de toestemming ook worden verleend aan een aparte representatieve culturele instelling. Ten aanzien van de draadomroepinrichtingen werd geregeld dat die in de eerste plaats bestemd zouden zijn voor het doorgeven van omroepprogramma's, waarbij de minister de buitenlandse programma's waarvan doorgifte was toegestaan kon aanwijzen. Bestaande

1. TK 1965-1966, 8579.
2. TK 1953-1954, 3344.

omroepinstellingen zouden ook toestemming kunnen krijgen om via de kabel uit te zenden.

Ofschoon in het parlement nog het nodige werd gezegd over het wetsvoorstel, bleven de bij amendement aangebrachte veranderingen op het voorstel beperkt en hadden zij voornamelijk betrekking op minder principiële punten. De beslissingsbevoegdheden van de minister werden aangevuld met een consultatieprocedure bij het NOS-bestuur c.q. de Omroepraad. Het minimumaandeel van de NOS in de radiozendtijd werd ten opzichte van het wetsvoorstel (vijfentwintig procent) teruggebracht naar vijftien procent, maar het maximum van veertig procent bleef gehandhaafd. Aan de NOS werd ook de taak opgelegd om niet alleen programma's uit te zenden die zich leenden voor gezamenlijke uitzending, maar er tevens voor te zorgen dat door de programma's van de NOS een evenwichtig totaalbeeld ontstond.

Er werd nog wel uitgebreid stilgestaan bij de bescherming van de programmagegevens, omdat het abonnement op een programmagids meetelde als lidmaatschap en daarmee een belangrijke basis vormde voor het (voort)bestaan van de omroepinstellingen.[1]

De wet, waarvoor de basis dus al was gelegd in 1953, werd met ruime meerderheid aanvaard en trad in mei 1969 in werking.[2]

2.17 Toepassing en wijziging van de Omroepwet

De onmiddellijke consequentie van de nieuwe wet was vooral dat er nu een wettelijk kader voor de omroep was ontstaan, dat de regeling via tijdelijke besluiten verving. Verdere directe consequenties waren er niet, maar dit zou in de loop der jaren veranderen. In niet onbelangrijke mate was dit het gevolg van de nota over het massamediabeleid die in 1975 verscheen en waarin werd gepoogd een antwoord te geven op de veranderingen die zich sinds de Omroepwet hadden voorgedaan.[3] Door de vrijheid van meningsuiting en pluriformiteit als belangrijke uitgangspunten te nemen, concludeerde de nota dat de invoering van commerciële omroep opnieuw moest worden afgewezen, terwijl tegelijkertijd de specifieke taak van de landelijke omroep werd benadrukt. De nota heeft tot verschillende wijzigingen van de Omroepwet geleid.

1. Zie over auteursrecht op programmagegevens: Vollenhoven, L. van, *De zaak TeleVizier, in het bijzonder in auteursrechtelijk verband, een documentaire studie*, Kluwer Deventer, 1970; Hugenholtz, P.B., *Auteursrecht op informatie*, Kluwer Deventer, 1989, p. 112-118 en p. 163-165.
2. Stb. 1967, 176.
3. TK 1974-1975, 13.353, nr. 2.

Toewijzing zendtijd

De toewijzing van de zendtijd werd beïnvloed door de toetreding van eerst de TROS en later de Veronica Omroep Organisatie (VOO). De komst van de TROS (en in een later stadium van de EO) gaf weinig aanleiding tot problemen, maar met de VOO lag dat anders. De basis voor de VOO lag in het illegaal geworden zendschip Veronica, dat vanaf de Noordzee een veel beluisterd radioprogramma uitzond. Daarmee vormden de uitzendingen een directe concurrentie voor de binnenlandse omroep, die niet eenzelfde populair programma bracht. Een verbod op de uitzendingen van Veronica werd mogelijk toen – mede op aandrang van Nederland – in 1965 in Straatsburg door de Raad van Europa een verdrag werd aanvaard 'ter voorkoming van radio-omroep of televisie-uitzendingen door stations buiten nationaal gebied'.[1] De ratificatie van het verdrag liet op zich wachten omdat eerst binnen het bestaande omroepbestel een alternatief voor het Veronica-programma op poten moest worden gezet. Maar toen het programma Hilversum 3 eenmaal een feit was, werd het minder problematisch geacht om Veronica en andere zeezenders het zwijgen op te leggen.[2] Bij de behandeling van de benodigde wetswijziging was de verantwoordelijke minister van CRM sceptisch over de mogelijkheid dat Veronica een legale binnenlandse omroep zou kunnen worden. Hij betwijfelde onder meer of Veronica aan het stromingsvereiste van artikel 13 Omroepwet voldeed ('zij moeten in dusdanige mate gericht zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften, dat hun uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn'). Dit was ook de reden waarom in eerste instantie een zendtijdtoewijzing werd geweigerd, een beslissing die geen stand hield bij de Raad van State. De Raad van State redeneerde simpelweg dat uit het aantal leden wel moest volgen dat ook aan het stromingsvereiste werd voldaan.[3]

Daarom bevatte de wetswijziging van 1978 een wijziging van artikel 13 en 14 van de Omroepwet, die het stromingsvereiste aanscherpte.[4] Aspirant-omroepen die wilden toetreden zouden voortaan moeten aantonen dat hun programma 'zowel wat betreft de keuze van programma-onderdelen en van de onderwerpen daarin als de strekking ervan in zodanige mate afwijkt van de in dezelfde periode door de omroeporganisaties die zendtijd hebben verkregen uitgezonden programma's, dat het de verscheidenheid in de omroep vergroot'. Deze toegevoegde waarde werd ook een toelatingseis.

In 1979 werd verder de ledengrens verhoogd.[5] Voor een A-omroep van 400.000 naar 450.000, voor een B-omroep van 250.000 naar 300.000 en voor

1. Trb. 1965, 92.
2. TK 1971, 11.373 en 11.374.
3. KB 26/8/1975, AB 1977, 29.
4. Stb. 1978, 665.
5. TK 1978-1979, 14.486; Stb. 1979, 557.

een C-omroep van 100.000 naar 150.000 leden. De drempel voor aspirant-omroepen ging omhoog van 50.000 naar 60.000 leden. Tegenover deze verhoging stond wel een versoepeling van het ledencriterium. Iedereen vanaf zestien jaar die de contributie van de omroep had betaald, telde mee als lid. Voorheen konden alleen betalers van de omroepbijdrage worden meegeteld. De koppeling tussen lidmaatschap en abonnement op een omroepblad bleef evenwel gehandhaafd.

De toegang tot de omroep werd ook bemoeilijkt doordat de eisen voor de zogenaamde kleine zendgemachtigden werden verzwaard. Volgens de oorspronkelijke tekst van artikel 19 Omroepwet was het voldoende dat een instelling representatief was voor 'een belangrijke stroming of groepering van het volk' om te kunnen worden toegelaten. In de wetswijziging werd de groep van kleine zendgemachtigden ingeperkt tot instellingen die representatief waren voor 'een belangrijke, maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stroming in het volk'.

Verder werden de uitzendmogelijkheden voor politieke partijen verminderd. Oorspronkelijk regelde artikel 18 Omroepwet dat politieke partijen die in een nader aan te geven aantal kieskringen een kandidatenlijst hadden ingediend, in aanmerking kwamen voor zendtijd in het kader van de Tweede Kamerverkiezingen. In de door middel van een wetswijziging gewijzigde redactie van het artikel werd dat recht nog slechts voorbehouden aan partijen die in alle kieskringen aan de verkiezingen deelnamen.[1] Met de wijziging werd beoogd te voorkomen dat partijen die wel in alle kieskringen lijsten hadden ingediend, maar waarvan er een of meer ongeldig waren verklaard, alsnog aanspraak zouden kunnen maken op zendtijd. Tegelijkertijd werd de regeling uitgebreid naar de verkiezingen voor het Europees Parlement.

De verdeling van de zendtijd onderging in 1978 ten opzichte van de oorspronkelijke regeling een beperkte verandering doordat onder andere de omvang van de minimumzendtijd van de NOS werd aangepast aan de uitgebreide zendtijd. Een poging van de minister om een wettelijke basis te verschaffen aan zenderkleuring op de radio haalde geen parlementaire meerderheid.

Regionale en lokale omroep

De invoering van de Omroepwet betekende tevens dat voor de eerste maal een wettelijke basis werd gegeven aan de kleinschalige omroep doordat toestemming kon worden verleend voor radio- of televisieprogramma's die in het bijzonder betrekking hadden op een bepaald gewest of een bepaalde streek of stad. Die toestemming kon zowel aan de NOS als aan een zelfstandige omroepinstelling worden verleend. De nieuwe regeling leidde onder meer tot

1. TK 1981-1982, 17.241; Stb. 1982, 450.

de oprichting van een zelfstandige regionale omroeporganisatie in Noord-Brabant en Noord-Holland.

Naast artikel 47 Omroepwet, dat de kleinschalige etheromroep regelde, bood artikel 48 toegang tot de kabel. Er was echter geen bijzonder toelatingsregime en evenmin bestond er een sanctie op overtreding van het artikel. Van deze lacune werd onder meer in 1971 in de Limburgse gemeente Melick-Herkenbosch gebruik gemaakt om via draadomroepinrichtingen eigen lokale programma's te brengen.[1] De overheid die van mening was dat dergelijke programma's vooralsnog niet moesten worden toegelaten, vaardigde daarop de zogenaamde Kerstbeschikking uit, die bepaalde dat het gebruik van draadomroepinrichtingen voor het uitzenden van programma's was gebonden aan een toestemming van de minister van CRM.[2]

Pas in 1974 was de minister bereid een aantal experimenten met lokale omroep toe te staan. In een zestal gemeenten (Goirle, Melick-Herkenbosch, Zoetermeer, Deventer, Dronten en de Bijlmermeer (Amsterdam)), werd aan representatieve instellingen (grotendeels analoog aan de regeling van de regionale omroep) voor vier jaar toestemming verleend om enige uren per week uitzendingen te verzorgen. Na 1978 werd de toestemming verlengd, maar werden geen financiën meer ter beschikking gesteld.

Beperking overheidsbemoeienis

Artikel 10, lid 2 van de Omroepwet bepaalde dat de uitzendingen niets mochten bevatten dat gevaar opleverde voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden. Bovendien bood artikel 33, lid 4 de mogelijkheid om de toewijzing van zendtijd in te trekken, indien de voortduring daarvan gevaar zou opleveren voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden. Daarmee had de overheid de bevoegdheid uitzendingen te doen staken of te verbieden, zij het dat artikel 12, lid 1 Omroepwet bepaalde dat het toezicht van overheidswege op de inhoud van de uitzendingen alleen repressief mocht worden uitgeoefend. Beide bevoegdheden waren niet nieuw, maar hadden altijd al deel uitgemaakt van de naoorlogse regeling van de omroep.

Met als voornaamste argument dat er geen reden was om de vrijheid van meningsuiting via de omroep anders te regelen dan via de pers, dienden de kamerleden Brautigam, Voogd en Roethof in 1971 een initiatiefwetsvoorstel in ter afschaffing van artikel 10, lid 2 en 33, lid 4 (waarmee eveneens de noodzaak van artikel 12, lid 1 kwam te vervallen).[3] Zij zagen zich echter genoodzaakt hun wetsvoorstel in te trekken toen een kamermeerderheid een

1. Hins, A.W., 'Kabelomroep, de inrichting van een nieuw medium', *NJB* 1981, p. 917-929; Eijk, N.A.N.M. van, 'Lokale omroep: een heet hangijzer in omroepland', *Ars Aequi, themanummer Mediarecht*, AA 32(1983)1, p. 65-70.
2. Stcrt. 1971, 251.
3. TK 1970-1971, 11.120, nr. 2.

amendement aanvaardde waarvan de strekking was om artikel 33, lid 4 dusdanig te wijzigen dat de minister de bevoegdheid bleef behouden om de zendtijd in te trekken of op te schorten 'indien de voortduring daarvan gevaar zou opleveren voor de veiligheid van de Staat, of, na herhaald onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis, voor de veiligheid van personen of groepen van personen of voor de goede zeden'.[1] De parlementaire behandeling geeft aan waarom het wetsvoorstel niet de instemming van een kamermeerderheid kon verwerven. In de periode dat het wetsvoorstel in behandeling was, deden zich enige gevallen voor waarbij televisieprogramma's aanleiding gaven tot felle reacties bij het publiek. Het betrof in bijna alle gevallen programma's van de VPRO, met name de Barend Servet-Show. Ook de Kamer deelde in belangrijke mate de kritiek op deze programma's. In het geval van de Barend Servet-Show ging de minister er zelfs toe over de VPRO te berispen. Dit besluit werd door de Raad van State vernietigd.[2]

Door de intrekking van het initiatiefwetsvoorstel veranderde er voorlopig niets in de regelgeving. Dat zou pas gebeuren in 1978, toen zowel artikel 10, lid 2 als artikel 33, lid 4 zonder noemenswaardig verzet vanuit de Kamer werden geschrapt. Hierbij moet worden aangetekend dat de betreffende wetswijziging nimmer in werking is getreden. Pas met de invoering van de Mediawet is artikel 10, lid 2 definitief verdwenen.

Met de wetswijziging van 1978 werd ook de eigen verantwoordelijkheid van de omroep voor de inhoud van de programma's in de wet vastgelegd.

Voor het overige stonden de regels over de inhoud van de omroepuitzendingen in de periode na de inwerkingtreding van de Omroepwet niet ter discussie. Hierop vormde slechts de reclame een uitzondering. Naar aanleiding van een verzoek van de Kamer om de noodzaak van de reclame nader te bestuderen, concludeerde de minister weliswaar niet dat de omvang van de reclamezendtijd – anders dan door zelfregulering – zou moeten worden beperkt, maar wel werd in de wet de mogelijkheid geschapen om reclame voor bepaalde goederen en diensten te verbieden (artikel 50, lid 7 Omroepwet). In 1982 werd de reclamezendtijd voor televisie verder uitgebreid naar maximaal zes uur in plaats van de oorspronkelijke drie uur.[3] Ook het in de tussentijd ingestelde ministeriële verbod om rond het journaal van 19.00 uur reclame uit te zenden werd opgeheven.

1. TK 1972-1973, 11.120, nr. 14.
2. Zie over het toezicht op de programma's na de Tweede Wereldoorlog: Heuvel, J.H.J. van den, 'Gij zult geen aanstoot geven: overheidsingrijpen in programma's van radio en televisie na de Tweede Wereldoorlog', in: Heuvel e.a., J.H.J. van den, *Een vrij zinnige verhouding: de VPRO en Nederland 1926-1986*, p. 233-281.
3. TK 1981-1982, 17.133; Stb. 1982, 714.

2.18 Omroep in de Grondwet

Anders dan de drukpers, kende de Grondwet geen bijzondere bescherming toe aan de omroep. Daarmee ontbrak een constitutionele norm voor de wetgever, die zich bij de interpretatie van zijn regelingsbevoegdheid slechts kon laten leiden door het internationaal rechtelijk normenkader, dat met name in artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens wel een regeling van de omroep bevatte. Op dit internationaalrechtelijke kader wordt in hoofdstuk 4 uitgebreid ingegaan.

In 1976 werd evenwel een herzieningsvoorstel ingediend. Volgens dit voorstel zou artikel 7 Grondwet worden uitgebreid met drie extra leden waarvan het tweede zou moeten luiden : 'De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.'[1]

Aan deze tekst, die als onderdeel van de algehele Grondwetsherziening van 1983 in werking zou treden, waren diverse voorstellen voorafgegaan. Uit de parlementaire geschiedenis kan de tekst van de in 1966 door de Staatscommissie Cals-Donner opgestelde proeve voor een nieuwe Grondwet genoemd worden ('Het verlenen van zendvergunning voor radio en televisie wordt bij wet geregeld, met inachtneming van het belang van een geschakeerde omroep. Er is geen voorafgaand toezicht op de uitzendingen.'). Verder was er een mislukt voorstel tot wijziging van de Grondwet uit 1970 ('De wet stelt, met inachtneming van het eerste lid, regels omtrent een vergunningenstelsel voor radio en televisie'). De parlementaire geschiedenis van de grondwettelijke regeling van de omroep is elders nader besproken.[2]

Met de gekozen tekst wilde men volgens de Memorie van Toelichting bereiken dat de overheid een zo groot mogelijke beleidsvrijheid zou behouden en slechts uitsluiten dat op individuele programma's censuur zou worden uitgeoefend. De daardoor beperkte juridische relevantie van artikel 7, lid 2 Grondwet komt aan de orde in hoofdstuk 5.

2.19 Naar een herziene regeling van de omroep

Dat ook na de Radiowet 1928, de Omroepwet uit 1967 en de aanpassingen erop in 1978 en 1979, een hernieuwde algehele herziening van de regelgeving nodig leek, vormde de achtergrond van een adviesaanvrage in 1979 aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR werd

1. TK 1975-1976, 13.872.
2. Brenninkmeijer, A.F.M., 'Van drukpersvrijheid tot informatievrijheid', in: Koekkoek, A. e.a., *Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet*, Ars Aequi Nijmegen, 1982, p. 167-190; Meij, J.M. de (1989), p. 154-170.

gevraagd om in het licht van de technische ontwikkelingen uitgangspunten te ontwikkelen voor een nieuw overheidsbeleid, waarbij ook de organisatie en structuur van de omroep aan de orde dienden te komen. Op grond van dit advies zou dan een nieuw wettelijk kader voor de omroep moeten worden geschapen.

Advies Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Het advies, vergezeld van een groot aantal achtergrondstudies, verscheen in 1982 onder de titel *Samenhangend Mediabeleid.*[1] De Raad pleitte in zijn advies voor een 'vrijmakend beleid', waarin slechts plaats was voor overheidsingrijpen wanneer onvervangbare functies verloren dreigden te gaan. Daarbij doelde de Raad met name op de informatieve en expressieve functie van de omroep en minder op de verstrooiende.

De toetreding tot het bestel mocht niet exclusief blijven voorbehouden aan de bestaande omroepen, maar er diende ook ruimte te zijn voor nieuwe initiatieven. Het 'omroepbladenbestel' werd bekritiseerd en de Raad bepleitte een ontkoppeling van lidmaatschap en abonnement op een programmablad. Er zouden in een dergelijke situatie andere getalscriteria moeten komen, maar naast het getalscriterium zou zowel bij nieuwe als bestaande omroepen ook moeten worden gekeken naar de mate waarin aan de pluriformiteit werd bijgedragen. Het laatste zou moeten gebeuren door middel van een – geleidelijk in te voeren – periodieke toets.

Regionale omroep behoorde onder de paraplu van de NOS tot stand te komen, maar lokale omroep zou zich zelfstandig als welzijnsvoorziening kunnen ontwikkelen. Voor commerciële omroep werd in het rapport nog geen plaats ingeruimd. Daarentegen was de Raad voorstander van de introductie van abonneeprogramma's en nieuwe diensten via de kabel. Abonnee-omroep zou voor iedereen, dus ook voor binnenlandse omroepinstellingen, toegankelijk moeten zijn.

De zendtijdtoewijzing diende volgens de Raad dusdanig te geschieden dat er geen te grote wedijver zou ontstaan om leden te werven. Dit zou kunnen gebeuren door de stijging van het aantal leden in mindere mate van invloed te laten zijn op de omvang van de zendtijd. Uitbreiding van zendtijd zou kunnen worden gerealiseerd door de inrichting van een nieuw derde net. Op dit net zou één organisatie belast moeten worden met het verzorgen van aanvullende programmering met een accent op de informatieve en expressieve functie.

Behalve een minimumregeling voor informatie, zouden de programmavoorschriften, dus ook het volledige programmavoorschrift, kunnen vervallen. De Raad kwam tot deze opvatting in de veronderstelling dat de omroepen er alles

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Samenhangend Mediabeleid,* Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1982.

aan zouden moeten doen om zich voldoende te profileren naar hun achterban en zodoende automatisch zouden verschillen van andere omroepen. Voor te veel verstrooiende programma's hoefde niet te worden gevreesd omdat er in de visie van de Raad toch nauwelijks meer zendtijd kon worden toegewezen.

Op de vercommercialisering van de omroep zou conform eerder gedane aanbevelingen van de regeringscommissaris voor de omroep meer toezicht moeten worden gehouden.

Medianota

De standpuntbepaling van de regering naar aanleiding van het WRR-rapport had de nodige voeten in aarde. De minister van WVC ontmoette bij de opstelling van een nieuwe Medianota de nodige weerstand en verschillende concepten van de nota lekten uit.[1] Van wat in concept een nota was van meer dan honderd pagina's bleven er uiteindelijk zestien over: Naar verluid nam de minister zelf de pen ter hand en schreef tijdens een korte vakantie eigenhandig een nieuwe nota.[2]

Deze Medianota formuleert drie uitgangspunten voor het nieuw te vormen beleid: a) bescherming van de terecht grote vrijheid en bewaking van de verscheidenheid van meningsuiting door omroep en pers, b) bescherming van Nederlandse culturele verworvenheden en vergroting van de verschijningsmogelijkheden daarvoor en c) verruiming van het op individuele voorkeuren gerichte programma-aanbod.

De toelatingseisen van de Omroepwet zouden volgens de nota onverkort gehandhaafd moeten worden evenals de koppeling tussen lidmaatschap en abonnement op een programmablad. Wel zouden landelijke omroepen voortaan uitsluitend verenigingen mogen zijn, opdat de democratische controle vanuit de achterban beter gestalte kon krijgen.

De ideeën van de WRR over lokale omroep, regionale omroep, abonnee-omroep en nieuwe diensten werden grotendeels onderschreven en zouden in de regelgeving hun weerslag moeten krijgen. De toestemmingsverlening aan lokale en regionale omroep zou in handen van de plaatselijke en provinciale overheden moeten komen en abonnee-omroep en nieuwe diensten zouden niet worden opengesteld voor de binnenlandse omroep (de landelijke, regionale en lokale omroepinstellingen). Anderzijds zou de pers wel gelegenheid krijgen te participeren in het nieuwe medium teletekst dat tot dan toe uitsluitend werd verzorgd door de landelijke omroepen.

Een derde net zag de regering, die overigens wel voorstander was van uitbreiding van zendtijd, niet zitten. Evenals in het WRR-rapport, ging ook

1. Zie over de wederwaardigheden rond de nota ondermeer: Peeters, F, 'Een eindeloos doolhof vol Van Puthovens', in: *Vrij Nederland*, 8 oktober 1983.
2. TK 1982-1983, 18.035, nr. 1.

de nota uit van een strenger toezicht op de commerciële uitingen via de omroep.

Programmatisch zou er meer samenwerking moeten komen en in de regelgeving zouden instrumenten moeten worden opgenomen om samenwerking eventueel af te dwingen of op te leggen. Zo werd geopperd om in het kader van een betere afstemming tussen vraag en aanbod aan de zenderkleuring een wettelijke basis te geven.

Een nieuw element in de discussie was het voorstel om een Commissariaat voor de Media in te stellen, dat onder het adagium 'overheid op afstand' toezicht zou gaan uitoefenen op de omroep. Niet alleen zou dit Commissariaat voor de Media de bevoegdheden van de regeringscommissaris voor de omroep overnemen, ook zou het Commissariaat belast worden met taken, die voorheen bij de minister lagen, zoals de toelating van landelijke zendgemachtigden en het verstrekken van toestemmingen voor nieuwe diensten en abonneetelevisie.

Tijdens de behandeling van de Medianota werd door de Tweede Kamer een groot aantal moties ingediend, waarin werd verzocht om het in de nota uitgezette beleid op onderdelen aan te passen. De Tweede Kamer sprak zich uit voor handhaving van het bestaande bestel, maar verbond daar wel de voorwaarde aan dat meer nadruk gelegd zou moeten worden op de identiteit van de zendgemachtigden, de naleving van de programmavoorschriften en een algehele positieversterking van de binnenlandse omroep. In dit verband zou de zendtijd van de NOS, die volgens de Medianota gesplitst zou moeten worden in een omroeporganisatie en een facilitair bedrijf, niet verder mogen worden teruggebracht/uitgebreid dan tweemaal de omvang van een A-omroep en de NOS als zendgemachtigde zou meer nadrukkelijk een taak moeten krijgen op cultureel en kunstzinnig gebied. De NOS diende bovendien aan dezelfde programmavoorschriften wat betreft cultuur gebonden te zijn als de andere omroepen. Bij het voorstel tot opsplitsing van de NOS in een omroepinstelling en een facilitair bedrijf werden overigens de nodige kanttekeningen geplaatst.

Ofschoon de identiteit van de omroeporganisaties meer op de voorgrond zou moeten treden, werd ingestemd met een voorstel om de minimumcontributie niet te indexeren maar vast te leggen op tien gulden.

Ten aanzien van de lokale en regionale omroep stelde de Kamer voor om de toewijzingsbevoegdheid niet in handen te leggen van de lokale en regionale overheden, maar ter bescherming van de noodzakelijke onafhankelijkheid onder te brengen bij het nieuw te vormen Commissariaat voor de Media. Tevens keerde de Kamer zich tegen de plannen van de regering om de zendmachtiging voor regionale omroep in Limburg toe te wijzen aan een zeer dicht bij de regionale overheid staand initiatief.

Het genoemde verzoek om in het bijzonder de landelijke omroep te versterken, werd nog eens kracht bijgezet door de eis dat de volgens de

Medianota toch al geringe mogelijkheden voor private/commerciële vormen van omroep verder ingeperkt werden. In een andere motie werd bepleit om abonneetelevisie niet toe te staan een volledig programma te brengen en onder omstandigheden te verbieden exclusieve rechten op programma's te verwerven. Tegelijkertijd werd verzocht om meer informatie over de mogelijkheden tot 'pay-per-view'.

In een tweede ronde van de parlementaire behandeling ging de aandacht voornamelijk uit naar de ontvangst van buitenlandse omroepprogramma's. In een motie sprak de Kamer onder meer uit dat aan de verspreiding hiervan minder beperkingen zouden moeten worden opgelegd.

Kabelregeling

Naar aanleiding van het debat over de Medianota kwam de minister van WVC met de Kabelregeling als opvolger van de Kerstbeschikking, die al weer van 1971 dateerde.[1] De nieuwe regeling bevatte een ruimer regime voor de ontvangst van buitenlandse omroepprogramma's, een onderwerp dat door Hins uitvoerig is besproken en derhalve hier niet meer aan de orde komt.[2] Maar ook deblokkeerde de Kabelregeling de toestemmingsverlening voor lokale omroepinstellingen en voor interactief gebruik. Dit laatste was nodig om toestemming te kunnen verlenen voor een experiment met interactieve televisie op het kabelnet van Zaltbommel. Een nieuw beleid ten aanzien van de lokale omroep was ook nodig omdat reeds was gebleken dat de Kerstbeschikking niet kon verhinderen dat toestemming zou moeten worden verleend voor het uitzenden van programma's via draadomroepinrichtingen.[3] Daarbij kwam de grote druk die door lokale omroepinitiatieven en hun belangenorganisatie de Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON) werd uitgeoefend. In een nota bepleitte de OLON voor de lokale omroep een positie die gelijkwaardig zou zijn aan de landelijke omroep.[4] In het begin van de jaren tachtig bestond er bovendien bezorgdheid over het grote aantal illegale radio- en televisiezenders.[5]

Verder gaf de Kabelregeling de bevoegdheid aan machtigingshouders om via een draadomroepinrichting programma's uit te zenden die bestonden uit door de Kamers der Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad samengestelde onverkorte weergaves van het verhandelde in hun openbare

1. Stcrt. 1984, 145.
2. Hins, A.W., *Ontvangstvrijheid en buitenlandse omroep*, Amsterdam, 1991, p. 73 e.v.; zie ook: Hins, A.W., 'De nieuwe kabelregeling', *Auteursrecht/AMR*, 84/11, p. 104-107.
3. Vz. ARRS dd. 7/9/1982, Omroepvereniging Aquarius/minister van CRM, A1.1395(1982)/-S143 (niet gepubliceerd).
4. Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland, *De ontwikkeling van lokale omroepen*, Nijmegen, 1982.
5. Kooij, N.D.J., 'De Piraat', *Ars Aequi, themanummer Mediarecht*, AA32(1983)1, Ars Aequi Nijmegen, p. 88-94.

vergaderingen. De toestemming gold niet voor de gemeenteraad in het geval dat er in de betreffende gemeente een lokale omroep met vergunning was.

De regels voor lokale omroep kregen een meer open karakter, omdat voortaan op ruimere schaal toestemming konden worden verleend. Volgens het nieuwe regime diende de toestemmingverlening vooraf te worden gegaan door verzoek aan de gemeente om te adviseren over de representativiteit van de aanvragende instelling. Dit advies was echter niet prohibitief, zoals de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State al spoedig vaststelde.[1]

Met de Kabelregeling kwam een definitief einde aan het oude beleid om aan gemeentebesturen incidenteel toestemming te verlenen om programma's uit te zenden via de kabel. Eerder al had de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State afwijzend geoordeeld over deze mogelijkheid.[2] Tevens stelde hij vast dat niet-representatieve instellingen evenmin nog in aanmerking konden komen.[3]

Verscherpt toezicht

In de geest van de moties en de eigen Medianota, startte de minister van WVC een nieuw beleid inzake het toezicht op de uitzendingen van de omroepen. In augustus 1984 werd het besluit genomen tot inwerkingtreding van het nieuwe artikel 61 Omroepwet, dat al in 1978 aan de wet was toegevoegd.[4] Dit artikel gaf de minister ruimere mogelijkheden om sanctionerend op te treden en boetes op te leggen.

Het verscherpte toezicht richtte zich vooral op de naleving van het reclameverbod van artikel 11 van de Omroepwet, zoals nader uitgewerkt in het Reclamebesluit.[5] Allereerst werd via een stringenter toezicht op de programma's een inzicht gekregen in de wijze en mate waarop de regels werden overtreden. Aan de omroepen werden geconstateerde overtredingen kenbaar gemaakt, met als gevolg dat de omroepen her en der de merknamen vervingen door pieptoontjes of ze afplakten. Toen er naar de mening van de minister te weinig verbetering optrad, werd overgegaan tot het opleggen van boetes. De NOS, AVRO, TROS, KRO, VARA en Veronica, kregen in totaal voor een bedrag van 2,3 miljoen gulden boetes opgelegd. Het STER-tarief met een

1. Vz. ARRS dd. 12/6/1986, Stichting Oprichting Lokale Omroep Eindhoven/minister van CRM, nr. R01.84.1323/S91.
2. Vz. ARRS dd. 25/5/1982, Gemeente Rotterdam en burgemeester en wethouders van Rotterdam/minister van CRM en Burgemeester en wethouders van Amsterdam/minister van CRM, nrs. A-1.0650(1982) en A-1.0662(1982), (beide niet gepubliceerd).
3. Vz. ARRS dd. 21/9/1984, Stichting de Schiedamse Gemeenschap/minister van WVC, nr. R01.84.2229/S153 (niet gepubliceerd).
4. Stb. 1984, 463.
5. Stcrt. 1981, 16.

korting van 25 procent fungeerde als grondslag voor de berekening van de boetes.

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State oordeelde dat het door de minister aangelegde beoordelingscriterium uit het Reclamebesluit een bruikbaar criterium opleverde. Van reclame was volgens het reclamebesluit sprake wanneer het ging om 'boodschappen waarvan het doel of het onmiskenbaar effect is dat het publiek wordt bewogen tot het kopen van een bepaald produkt of het gebruik maken van een bepaalde dienstverlening, dan wel gunstig wordt gestemd ten aanzien van een bepaald bedrijf of bepaalde instelling'. Echter, volgens de Voorzitter diende tevens te worden bezien in hoeverre de boodschappen vermijdbaar waren en hadden behoren te worden vermeden. In een aantal van de gevallen was er desalniettemin volgens de Afdeling sprake van strijd met de Omroepwet. De door de minister gehanteerde boetegrondslag kon evenwel niet door de beugel, aangezien er naar de mening van de Afdeling geen reden was om de uitingen in kwestie op één lijn te stellen met door de STER uitgezonden reclameboodschappen. Om deze reden werden dan ook de resterende boetebesluiten vernietigd.[1] Op de vernietigde besluiten zijn geen nieuwe gevolgd.

2.20 De Mediawet

Op grond van de behandeling van de Medianota diende de regering in 1985 een wetsvoorstel in tot de invoering van een Mediawet, die de Omroepwet zou moeten vervangen.[2] De benaming Mediawet werd gekozen omdat in de wet ook de beperkte regelingen met betrekking tot de pers waren opgenomen. Dit betrof overigens voornamelijk het Bedrijfsfonds voor de Pers en de afdrachten uit de omroepreclame aan dit fonds. Ook werd de Persraad samen met de Omroepraad vervangen door een nieuwe Mediaraad. De behandeling van de wet nam veel tijd, maar pas in de Eerste Kamer werd fundamentele kritiek uitgeoefend op de inhoud van het voorstel. Deze kritiek, die niet in laatste plaats was gebaseerd op een artikel in het Nederlands Juristenblad van de Stichting tot Bevordering van een Richtig Mediabeleid, betrof de mogelijke strijdigheid met de Grondwet cq. Europese rechtsregels en het zwakke begrippenapparaat.[3] Zo werd betoogd dat het beoogde toezicht van het Commissariaat voor de Media op gespannen voet zou staan met het verbod

1. ARRS dd. 1/7/1985, VARA, NOS/Teleac, AVRO, VOO, KRO, TROS/minister van WVC, nrs. R01.85.0327/Sp40-Sp45. Over deze uitspraken: Manen, W.C. van, 'Recht en boete', *Informatierecht/AMI*, 86/6, p. 67-72.
2. TK 1984-1985, 19.136, nrs. 1-3.
3. Hins, A.W., e.a., 'De Mediawet: oude wijn in lekke zakken', *NJB* 1986, p. 1301-1305; Hins, A.W., P.B. Hugenholtz & W.F. Korthals Altes, 'De mediawet op medische indicatie aanvaard', *Informatierecht/AMI*, 87/4, p. 71-73.

op voorafgaand toezicht. Een en ander mocht de invoering van de wet niet verhinderen.[1]

Stringentere toelatingseisen

De Mediawet bepaalt niet langer dat een landelijke omroepinstelling representatief moet zijn voor een bepaalde stroming, maar acht het voldoende wanneer een omroep zich statutair ten doel stelt een bepaalde maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stroming te vertegenwoordigen en zich in haar programma richt op de bevrediging van in het volk levende maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften. Door deze verandering krijgen de landelijke omroepen een zelfstandiger positie ten opzichte van de stroming die zij verondersteld worden te vertegenwoordigen. Tegelijkertijd worden stichtingen uitgesloten van de toelating tot de landelijke omroep. Om de invloed van de leden zeker te stellen, kunnen slechts verenigingen toestemming krijgen. Daarmee is meer inhoud gegeven aan het reeds onder de Omroepwet bestaande vereiste dat leden en contribuanten op aanvaardbare wijze invloed moeten kunnen uitoefenen op het beleid van de omroepinstelling, een vereiste dat in de Mediawet is opgenomen.

De positie van de NOS, gesplitst in een zelfstandig produktiebedrijf (Nederlands Omroepproduktie Bedrijf, NOB) en een omroepinstelling (Nederlandse Omroepprogramma Stichting, NOS), is met de Mediawet enigszins gewijzigd. Een van de belangrijkste wijzigingen is veranderde bestuurssamenstelling, waardoor de landelijke omroepinstellingen de meerderheid van de bestuurszetels hebben en zo de besluitvorming controleren.

De verscheidenheid in de omroep is, voornamelijk gebaseerd op het klassieke argument van het tegengaan van versnippering, verder teruggebracht door het verschijnsel 'kleine zendgemachtigden' in te perken. Slechts kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag kunnen nog zendtijd krijgen. De behoeften van andere maatschappelijke en culturele stromingen behoren te worden ingevuld door de NOS. Ook de educatieve omroepinstellingen hebben in de Mediawet een nieuwe positie gekregen. Weliswaar zijn er nog verscheidene educatieve omroepinstellingen mogelijk, maar de wet schrijft voor dat aan de verlening van zendtijd voorwaarden kunnen worden verbonden ten aanzien van de samenwerking tussen educatieve omroepinstellingen. Dit heeft geleid tot de oprichting van de overkoepelende educatieve omroepinstelling Federatie Educatieve Omroep (FEDUCO).

De wat archaïsche bepaling uit de Omroepwet, waarin werd geregeld dat zendtijd ter beschikking kon worden gesteld aan ministers voor het gebruik door daartoe aangewezen overheidsinstellingen of personen, is aangevuld met de beperking dat de toewijzingen plaatsvinden ten behoeve van 'overheidsvoorlichting'. Het begrip overheidsvoorlichting is echter niet nader omschreven.

1. Stb. 1987, 249.

Voor de Wereldomroep is het regime ten opzichte van de Omroepwet niet essentieel veranderd. De overheid blijft via het benoemingsrecht van het bestuur de mogelijkheid houden om toezicht uit te oefenen op de inhoud van de uitzendingen. De unieke positie van de Wereldomroep als een door de Staat gecontroleerd vorm van omroep blijft daarmee gehandhaafd.

Relatief nieuw is de regeling van zogenaamde kabelkranten en abonnee-omroep, waarvoor in de Kabelregeling al een voorlopige regeling was opgenomen. De exploitatie van kabelkranten met reclame is volgens de Mediawet vrij, terwijl voor abonnee-omroep een toestemming van het Commissariaat voor de Media vereist is. De binnenlandse omroepen kunnen geen toestemming krijgen voor het verzorgen van kabelkranten of abonneetelevisie. De Mediawet verstaat onder een abonneeprogramma een programma dat via een draadomroepinrichting wordt uitgezonden naar aangeslotenen, die een daartoe strekkende overeenkomst hebben gesloten met de verzorger van het programma.

De lokale omroep, die in de tussentijd op grond van de Kabelregeling fors was gegroeid, krijgt in de Mediawet een definitieve wettelijke basis, zoals de regionale omroep, maar zonder dezelfde financiële waarborgen. Lokale en regionale omroepinstellingen kunnen toestemming krijgen voor het verzorgen van een programma wanneer zij zich zodanig richten op de bevrediging van in de gemeenschap levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften, dat zij van algemeen nut kunnen worden geacht. Verder dient er een hierbij aansluitend voor de betreffende gemeente representatief samengesteld orgaan te zijn dat het programmabeleid bepaalt. Over dit representatieve karakter dient door het Commissariaat voor de Media een advies te vragen aan de gemeenteraad. Voor de regionale omroep wordt de regeling net als die van de lokale omroep, zij het dat voor de gemeente de provincie in de plaats komt.

In de Mediawet zijn voorts nog een aantal 'curiosa' geregeld, die voorheen geen wettelijke basis hadden. De wet formaliseert de historische positie van de Kerkeraad van de Gereformeerde Kerk van Bloemendaal en de Generale Synode der Gereformeerde Kerken om in Bloemendaal en Apeldoorn lokale kerkdiensten uit te zenden. Het uitzenden van programma's voor in Nederland gelegerde buitenlandse militaire strijdkrachten is eveneens van een wettelijke basis voorzien.

Meer programmavoorschriften

In de Medianota was reeds gewag gemaakt van het feit dat de publieke omroepen dreigden te vercommercialiseren. De onvrede over de programmering van de omroep, die ook wel is aangeduid met termen als 'vertrossing' en 'vervoozing', heeft tot een aanscherping van de programmavoorschriften geleid.

Het algemene programmavoorschrift is in de Mediawet nader gespecificeerd, waarbij de minister de bevoegdheid heeft om vast te stellen hoeveel zendtijd moet worden besteed aan programma-onderdelen van onderscheidenlijk culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard. Daarnaast moeten de omroepen tenminste vijftig procent van de zendtijd besteden aan door henzelf of in hun opdracht geproduceerde programma's. Verder schrijft de wet een programmastatuut voor waarin de rechten en plichten van de werknemers belast met de samenstelling van de programma's wordt geregeld.

Ook de algemene inhoud van programma's van educatieve omroepinstellingen, kerkgenootschappen, genootschappen op geestelijke grondslag, politieke partijen, de STER en lokale en regionale omroepen is – weliswaar globaal – nader aangeduid. Zo moeten politieke partijen hun zendtijd geheel gebruiken voor een programma op politiek terrein en behoort het programma van lokale of regionale omroepinstellingen in het bijzonder betrekking te hebben op de desbetreffende gemeente of provincie.

De omroeptaak van de NOS is meer algemeen geformuleerd. Niet langer dient bijvoorbeeld de NOS een uitingsmogelijkheid te verschaffen aan stromingen die niet zelf kunnen uitzenden, maar is het de taak van de NOS 'behoeften' te bevredigen van stromingen waarin nog niet wordt voorzien. Er is dus geen noodzaak deze stromingen ook rechtstreeks toegang te verschaffen. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kan voorts nader worden aangegeven wat de specifieke uitzendtaken van de NOS zijn. In ieder geval is de NOS verplicht tenminste twintig procent van haar programma's van culturele aard te laten zijn. De NOS is verder belast met het verzorgen van het landelijke teletekstaanbod, maar moet dat doen in samenwerking met een door de minister aangewezen organisatie van in Nederland verschijnende dag- en nieuwsbladen. Hiervoor is het ANP aangewezen.[1]

Voor de kabelkranten geldt de beperking dat zij slechts stilstaande beelden mogen brengen. Voor de abonnee-omroep zijn er eveneens programmatische beperkingen. Reclame mag niet worden uitgezonden, en evenmin mag een volledig programma worden gebracht. De wet bevat voorts een regeling waarmee wordt beoogd te voorkomen dat de abonnee-omroep bepaalde exclusieve rechten verwerft op de uitzending van belangrijke evenementen.

Reclameregels

Uit de Medianota en het aangescherpte toezicht bleek reeds dat de reclame een onderwerp was dat steeds opnieuw de aandacht van de overheid trok. In de Mediawet is dan ook de bemoeienis met de inhoud van reclame in de uitzendingen gedetailleerd uitgewerkt.

De wet gaat uit van het begrip reclame-uitingen, waaronder worden verstaan reclameboodschappen en andere reclame-uitingen. Het onderscheid tussen

1. Stcrt. 1988, 8.

beide categorieën wordt bepaald door de vraag of met de uiting wordt beoogd c.q. de uiting tot gevolg heeft dat het publiek wordt bewogen tot het kopen van een bepaald produkt of het gebruik maken van een bepaalde dienstverlening, dan wel gunstig wordt gestemd ten aanzien van een bepaald bedrijf, een bedrijfstak of een bepaalde instelling zodat de verkoop van produkten of de afname van diensten wordt bevorderd.

Het uitzenden van reclameboodschappen staat de wet slechts toe indien daarvoor expliciet toestemming is verleend, hetgeen uitsluitend het geval is met de STER, die met de Mediawet de mogelijkheid krijgt om zogenaamde 'zwevende' reclameblokken uit te zenden. Voor de vraag of andere reclameuitingen zijn toegestaan, is relevant of het vermijdbare of niet-vermijdbare uitingen zijn. De minister kan in bijzondere gevallen ontheffing verlenen. De minister heeft de bevoegdheid in deze aan het Commissariaat voor de Media overgedragen.[1]

De wet biedt ook de mogelijkheid om het gebruik van zendtijd voor het doen van oproepen in het kader van ledenwerving of nevenactiviteiten te beperken.

Overheid op afstand

De noodzaak van 'overheid op afstand' was een van de centrale thema's bij de totstandkoming van de Mediawet. Zoals uit de beschouwing over de programmavoorschriften en reclameregels blijkt, is hieraan geen invulling gegeven door het terugdringen van de inhoudelijke bemoeienis met de omroepuitzendingen.

Wel is het Commissariaat voor de Media ingesteld dat belast is met een groot aantal taken die onder de Omroepwet door de minister werden uitgeoefend. De drie of vijf leden van het Commissariaat voor de Media worden door de minister bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen. Behalve een aantal functie-incompatibiliteiten zijn er geen regels voor de benoeming en heeft de minister derhalve volledig discretionaire bevoegdheid. Daarbij heeft de minister de bevoegdheid om besluiten van het Commissariaat voor de Media, waartegen overigens beroep mogelijk is bij de administratieve rechter, te schorsen of te vernietigen.

Het Commissariaat voor de Media beslist onder andere over de toelating van nieuwe omroepen, wijst zendtijd toe, regelt de zendtijdindeling van de landelijke omroep en is belast met het inhoudelijk en financieel toezicht op de omroep. In het kader van zijn toezicht kan het Commissariaat zendtijd intrekken en boetes opleggen. De intrekking of vermindering van zendtijd kan slechts gebeuren wanneer een omroepinstelling niet voldoet aan de verplichtingen van de wet. Een op zich ruime bevoegdheid, die niet nader door de wet wordt ingevuld.

1. Stcrt. 1988, 49.

Behoudens de ministeriële schorsings- en vernietigingsbevoegdheid, kan het Commissariaat voor de Media zelfstandig optreden. Onder de Omroepwet diende de minister bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in verschillende gevallen eerst de Omroepraad te raadplegen. Een dergelijke verplichting kent de Mediawet niet. Ten aanzien van de Mediaraad, die in de plaats is gekomen van de Omroepraad (en het adviescollege voor de pers, de Persraad), kent de wet geen verplichtingen meer tot adviesaanvragen.

2.21 Toepassing van de Mediawet

De invoering van de Algemene Maatregel van Bestuur bij de Mediawet, het Mediabesluit, en de werkzaamheden van het Commissariaat voor de Media zijn de belangrijkste uitwerkingen van de Mediawet.[1]

Mediabesluit

De bepalingen van het Mediabesluit waren deels nog onderwerp van een voorhangprocedure, maar dit heeft niet geleid tot nadere wetgeving.[2]

Het Mediabesluit bevat de procedurevoorschriften voor de toewijzing en verdeling van zendtijd aan omroepinstellingen, zoals deze door het Commissariaat voor de Media in acht moeten worden genomen. Ten aanzien van de in de Mediawet geregelde mogelijkheid om zwevende reclameblokken uit te zenden bepaalt het Mediabesluit dat maximaal vijf van dergelijke blokken per televisiezendernet zijn toegestaan.

Voor het overige is het Mediabesluit vooral van belang omdat daarin de programmavoorschriften nader worden uitgewerkt. De invulling van het volledig programmavoorschrift verplicht landelijke omroepen het programma te laten bestaan uit programma-onderdelen die voor tenminste twintig procent van culturele aard zijn. Voor informatieve, educatieve en verstrooiende onderdelen gelden respectievelijk de percentages vijfentwintig, vijf en vijfentwintig procent. Voor de toets van dit voorschrift zal gebruik worden gemaakt van het zogenaamde ESCORT-systeem, een programmaclassificatiesysteem van de European Broadcasting Union (EBU). Daarmee wordt de toets dus grotendeels aan de omroepen zelf overgelaten. Voor de NOS wordt de inhoud van het gezamenlijk programma nader aangeduid (onder andere dagelijkse nieuwsvoorziening, parlementaire verslaglegging en de actuele sportverslaggeving) en wordt aangegeven dat zij op de radio een aantal dienstverlenende programma's behoort te verzorgen (de bekende scheepvaartberichten en mededelingen van land- en tuinbouw).

1. Mediabesluit: Stb. 1987, 573.
2. TK 1987-1988, 20.235.

De reclameregels worden eveneens in het Mediabesluit uitgewerkt en bepalen onder meer dat programma-onderdelen van educatieve en informatieve aard vermijdbare reclame-uitingen mogen bevatten indien er sprake is van een evenwichtige registratie en presentatie en de uitingen in een redelijke verhouding staan tot het met het programma beoogde niet-commerciële doel. Het is dus toegestaan dat in journaals bedrijfsnamen worden vermeld indien dat voor de berichtgeving noodzakelijk is of dat in een boekbesprekingsprogramma de uitgever van een boek wordt genoemd.

Regulering en toezicht Commissariaat voor de Media

De taken van het Commissariaat voor de Media, voornamelijk zendtijdtoewijzing en toezicht, hebben tot een groot aantal beslissingen van dit bestuursorgaan geleid. Daarnaast heeft het Commissariaat voor de Media enige algemene regelingen opgesteld, die voornamelijk van toepassing zijn op het uitzenden van reclame- uitingen.

De beslissingen over de toewijzing en verdeling van zendtijd hebben voornamelijk betrekking op aanvragen van enerzijds kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag en anderzijds van lokale (en regionale) omroepinstellingen.

In de periode 1989-1991 zijn vrijwel alle verzoeken voor zendtijdtoewijzing aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag afgewezen, in de meeste gevallen wegens een onvoldoende representatief karakter of draagvlak. Slechts de Islamitische Omroepstichting (IOS) is als nieuwe omroepinstelling toegelaten. Aan de bestaande omroepinstelling het Humanistisch Verbond is in 1989 een verdubbeling van de zendtijd gegeven. Op aanvragen van de Interkerkelijke Omroep Nederland (IKON) en andere kerkgenootschappen om uitbreiding van zendtijd is door het Commissariaat voor de Media in eerste instantie negatief beslist. Dit oordeel moest worden bijgesteld nadat de Afdeling rechtspraak had geconcludeerd dat de afwijzing geen stand kon houden.[1] Naar het oordeel van de Afdeling hadden de betreffende omroepen zich terecht op het standpunt gesteld dat uitbreiding van zendtijd nodig was om een herkenbare positie te behouden.

De toewijzing van zendtijd aan lokale en regionale omroepinstellingen door het Commissariaat voor de Media heeft geleid tot meer dan driehonderd lokale en dertien regionale omroepinstellingen. Bij de toewijzing van zendtijd volgt het Commissariaat voor de Media in de regel de adviezen van de betreffende gemeentebesturen over het representatieve karakter van de instelling, een voorwaarde voor zendtijdtoewijzing. Enige malen is er door gemeenten meer dan één advies uitgebracht. Bij het maken van een keuze tussen verschillende aspirant lokale omroepinstellingen heeft het Commissariaat voor de Media zich voornamelijk laten leiden door het criterium van de kleinscha-

1. ARRS dd. 28/1/1991, R01.89.2788, *Mediaforum Bijlage*, (3) 1991-78, p. 60-61.

ligheid. De initiatieven die mede de verzorging van programma's in andere gemeenten tot doel hadden kwamen in de regel niet in aanmerking.

In het bijzonder het toezicht op de reclame heeft tot uitgebreide activiteiten van het Commissariaat voor de Media geleid. In een later enige malen aangepaste regeling zijn oorspronkelijk de gedetailleerde reclameregels van het bij de Omroepwet behorende reclamebesluit overgenomen. Een speciaal ingestelde Commissie van Deskundigen is belast met het adviseren van het Commissariaat voor de Media omtrent eventuele sancties. Zeker in de eerste jaren van zijn functioneren heeft het Commissariaat voor de Media veel sancties opgelegd, die vervolgens al dan niet door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State ongedaan zijn gemaakt en tot aanpassing van het door het Commissariaat voor de Media gehanteerde beleid hebben geleid. In een uitgebreide bespreking van het reclametoezicht en de jurisprudentie wijst Kabel op het complexe karakter van het onderwerp en de mogelijke beperkingen die het reclametoezicht kan meebrengen voor de omroepvrijheid.[1]

2.22 De Mediawet gewijzigd

Sinds de inwerkingtreding in 1988 is de Mediawet inmiddels tweemaal gewijzigd. Een eerste wijziging had betrekking op een verruiming van het reclameregime, een tweede betrof de invoering van commerciële omroep.[2]

Verruiming reclameregime

Met de wetswijziging inzake de verruiming van het reclameregime is beoogd met name de landelijke omroep meer concurrentievermogen te geven tegenover de inmiddels actief geworden commerciële omroepinstellingen uit het buitenland, met name in de vorm van het televisieprogramma RTL4, verzorgd door de Luxemburgse omroepinstelling CLT en daarnaast via radioprogramma's zoals Radio 10 afkomstig van de Italiaanse zendgemachtigde RTO Rete Zero SRL. Deze programma's worden allemaal via draadomroepinrichtingen verspreid. Anderzijds is via amendement het wetsvoorstel aangevuld met een regeling voor de invoering van reclame op de lokale en regionale omroep, een onderwerp waarover de minister van WVC eerder al een nota had doen verschijnen.[3]

Door de verruiming van het reclameregime is de maximale omvang van de reclamezendtijd bijna gelijkgesteld aan de normen van de EG-omroeprichtlijn (deze wordt besproken in hoofdstuk 4) en zijn eerdere beperkingen komen te

1. Kabel, J.J.C., 'Toepassing van de artikelen 52 en 55 Mediawet door de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State: overzicht periode 1988-1992', *Mediaforum*, (4) 1992-1, p. 4-11.
2. Resp. TK 1989-1990, 21.237; Stb. 1991,17 en TK 1989-1990, 21.554; Stb. 1991, 770.
3. TK 1989-1990, 21.533.

vervallen. Maximaal tien procent van de zendtijd kan met reclame worden gevuld met een maximum van twintig procent per uur. In het oorspronkelijke voorstel was het maximumpercentage van de richtlijn (vijftien procent) opgenomen, maar dit vond de Kamer te ver gaan en via amendement werd de omvang op tien procent gebracht. In beperkte mate is het tevens toegestaan dat reclame wordt uitgezonden in 'natuurlijke' onderbrekingen van bepaalde programma's. Een kamermeerderheid was ook voor het invoeren van reclame op zondag, maar amendering van het wetsvoorstel zou de aanvaarding in gevaar hebben gebracht. Reden voor de minister om op het laatste moment nog een wetsvoorstelletje in te dienen over de invoering van zondagreclame.[1] Dit voorstel was echter weer niet geheel conform de wensen van de betreffende kamermeerderheid, zodat het niet werd aanvaard.

De invoering van reclame op lokale en regionale omroep, waarvoor bij Algemene Maatregel van Bestuur aanvullende procedurele regels zijn gesteld,[2] is voor de duur van twee jaar (tot 1 januari 1994) geregeld. Het Commissariaat voor de Media kan aan een lokale of regionale omroepinstelling toestemming verlenen voor het uitzenden van reclame. De omroepinstelling dient in voorkomende gevallen een gedeelte van de reclame-inkomsten af te dragen aan daarvoor in aanmerking komende uitgevers van lokale of regionale dag- en nieuwsbladen. Via het latere wetsvoorstel commerciële omroep is deze regeling aangevuld met de bepaling dat indien de omroep en de uitgevers niet tot overeenstemming kunnen komen over deze afdracht, het Commissariaat voor de Media de hoogte van de afdracht kan vaststellen.[3] De beslissingen ten aanzien van de betreffende regels – waaronder de toewijzing van reclamezendtijd aan de Stichting Informatieve Radio Omroep in Someren (SIRIS), die geen overeenstemming nodig bleek te hebben met de uitgever van het regionale dagblad omdat de betreffende krant niet tevens als een lokaal dagblad kon worden aangemerkt – zijn door verschillende uitgevers aangevochten, maar de bezwaren zijn door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State niet gehonoreerd.[4]

Commerciële omroep

Wat al sinds het begin van de omroep in Nederland speelde, kreeg met de wetswijziging van 18 december 1991 zijn beslag: de invoering van commerciële omroep.[5]

Een duidelijke definitie van commerciële omroep bevat de aangepaste Mediawet niet. In principe wordt er de omroep mee bedoeld die niet tot de

1. TK 1990-1991, 21.627.
2. Stb. 1991, 382; TK 1990-1991, 22.186.
3. TK 1990-1991, 21.554, nr. 28; Stb. 1991, 769.
4. Onder andere: ARRS dd. 11/5/1992, R01.91.3020/Q01, *Bijlage Mediaforum* (4) 1992-6, p. 43-44.
5. Stb. 1991, 769.

landelijke omroep wordt gerekend en tenminste via draadomroepinrichtingen wordt verspreid. In tegenstelling tot wat gebruikelijk is, wordt gedurende de eerste drie jaar de toestemming voor commerciële omroep verleend door de minister van WVC en niet door het Commissariaat voor de Media. Er geldt daarbij een ruime discretionaire bevoegdheid, aangezien prodecureregels en selectiecriteria grotendeels ontbreken.[1]

De toestemming kan worden verleend aan een in een der EG-lidstaten gevestigde omroepinstelling, maar niet aan een binnenlandse omroepinstelling (wel is er een overgangsregime voor landelijke omroepen die commercieel willen worden). De toestemming kan worden gevraagd voor het verzorgen van radio- en/of televisie-uitzendingen. Indien toestemming wordt verkregen voor televisie omvat deze tevens het verzorgen van een teletekstprogramma. De toestemming is niet overdraagbaar en wordt verleend voor een periode van tien jaar.

Een aanvraag komt voorts eerst voor toewijzing in aanmerking indien het programma tenminste zestig procent van de op de kabel aangesloten huishoudens bereikt. Deze eis geldt niet alleen landelijk maar ook per provincie. De minister kan echter in bijzondere omstandigheden de dekking per provincie lager stellen. Jaarlijks moet bij het Commissariaat voor de Media worden aangetoond dat aan de dekkingseis wordt voldaan. De dekkingseis is het eerste jaar nog niet van toepassing teneinde de toegang van nieuwe aanbieders niet te bemoeilijken. Wel zullen kandidaten aannemelijk moeten maken dat zij een landelijk programma beogen.

De beheerders van draadomroepinrichtingen moeten tenminste de kostprijs voor het gebruik van de kabel in rekening brengen. Er zijn geen nadere regels vanwege de overheid met betrekking tot de kostprijs. Wel zal bij de aanvraag deze voorwaarde worden getoetst.

De toestemming voor binnenlandse commerciële omroep kan niet worden verleend aan overheidsorganen, instellingen die zendtijd hebben verkregen (d.w.z. binnenlandse omroepinstellingen, met uitzondering van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag), beheerders en exploitanten van een draadomroepinrichting en het NOB, noch aan een rechtspersoon of vennootschap waarmee een of meer van voornoemde rechtspersonen in een groep zijn verbonden.

Afwijzing vindt verder plaats wanneer a) de aanvrager, of een of meer van de rechtspersonen waarmee hij in een groep is verbonden, alleen of samen een aandeel van een vierde of meer hebben op de dagbladmarkt, of b) een rechtspersoon, of een of meer van de rechtspersonen of vennootschappen waarmee hij in een groep is verbonden, alleen of samen een aandeel van een

1. Zie: Eijk, N.A.N.M. van, 'Mag het ook een transparante omroep zijn?', *Mediaforum*, (3) 1991-6, p. 67-70.

vierde of meer hebben op de dagbladmarkt en, al dan niet krachtens overeenkomst met andere stemgerechtigden, alleen of samen ofwel meer dan een vierde van de stemrechten in de algemene vergadering van de aanvrager kunnen uitoefenen ofwel meer dan een derde van de bestuurders of van de commissarissen kunnen benoemen of ontslaan.

Kortom, indien het directe of indirecte aandeel van een aanvrager op de dagbladmarkt beneden de vijfentwintig procent blijft mag onbeperkt worden geparticipeerd in commerciële binnenlandse televisie. Indien het aandeel groter is dan vijfentwintig procent kan voor maximaal vijftig procent worden deelgenomen (dan is er immers geen sprake van controle over de groep/rechtspersoon). Er zijn momenteel geen uitgevers met een marktaandeel van vijfentwintig procent of groter (de Telegraaf als grootste heeft een aandeel van ongeveer achttien procent). Naar wordt aangenomen kunnen ook de andere genoemde rechtspersonen met een minderheidsbelang participeren in een commerciële omroepinstelling, aangezien er dan geen sprake is van 'verbonden zijn in een groep'.

De toestemming kan verder worden geweigerd indien redelijkerwijs te verwachten is dat de aanvrager de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen niet in acht zal nemen.

De programmavoorschriften voor de commerciële omroep zijn grotendeels overeenkomstig de EG-richtlijn. De reclameregels zijn vrijwel identiek, zij het dat er een aantal bijzondere beperkingen zijn: reclameboodschappen zijn slechts toegestaan indien de commerciële omroepinstelling aangesloten is bij de Stichting Reclame Code en de Reclame Code van toepassing is. Daarbij mogen de reclameboodschappen slechts worden uitgezonden in blokken met een minimale omvang van twee minuten. Ten aanzien van sponsoring is in afwijking van de EG-richtlijn, die de vermelding van sponsors toestaat, onder andere bepaald dat er voorzien moet zijn in een programmastatuut, dat sponsorvermeldingen op televisie slechts mogen bestaan uit stilstaande beelden en dat 'product placement' is verboden.

Op de programma's zijn voorts een aantal voorschriften van toepassing, die betrekking hebben op de aard en herkomst van de uitzendingen: minimaal vijftig procent dient te bestaan uit Europese produkties, minimaal tien procent van deze produkties moet worden geproduceerd door onafhankelijke producenten en mag niet ouder zijn dan vijf jaar en tenminste veertig procent moet bestaan uit oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige onderdelen. De laatste voorwaarde bestaat overigens niet voor de publieke omroep.

Abonnee-omroep

De regels over abonnee-omroep zijn tevens meer in overeenstemming gebracht met de realiteit. Bij de eerdere wetswijziging inzake de verruiming van het reclameregime was reeds toegestaan dat door abonnee-omroepen een 'venster' wordt verzorgd, dat door alle kijkers te zien is en niet alleen door de abon-

nees.[1] De abonnee-omroep mag ook reclame uitzenden en het verbod op een volledig programma is komen te vervallen.

Aanvullende regels binnenlandse omroep
Met de regeling van de commerciële omroep zijn ook enige onderdelen van de regeling van de publieke omroep aangepast. Zo is de reclame op zondag alsnog - via een amendement dat wel de steun van de meerderheid van de Kamer had – ingevoerd en de landelijke omroep heeft directe zeggenschap over de STER gekregen, doordat de meerderheid van het bestuur uit vertegenwoordigers van de landelijke omroep bestaat.

Voor de regionale en lokale omroep is een algemeen programmavoorschrift ingevoerd, dat voorziet in een bij AMvB te bepalen percentage programmaonderdelen van informatieve, culturele en educatieve aard (bepaald op vijftig procent). Het is de lokale en regionale omroep verder verboden hun programma buiten het eigen verzorgingsgebied uit te zenden of te doen uitzenden.

2.23 Toekomstige ontwikkelingen

Als onderdeel van het wetsvoorstel voor de verruiming van de reclameregels werden voorstellen gedaan ter herziening van het publieke deel van het omroepbestel (lees: de binnenlandse omroep cq. de landelijke, regionale en lokale omroep). Deze regels werden echter op verzoek van de Kamer uit het voorstel gelicht, omdat nader beraad over de voorstellen gewenst werd geacht. Deze discussie over de publieke omroep in Nederland is nog niet afgerond.[2]

De voorstellen gaan evenwel in de richting van een tienjarig concessiestelsel. De bestaande omroepen zouden voor tien jaar een vergunning moeten krijgen en gedurende deze periode niet voor behoud van hun A-status behoeven te strijden (inmiddels hebben alle landelijke omroepen de A-status). Tegelijkertijd zouden er gedurende deze periode geen nieuwe omroepen meer kunnen toetreden. Anderzijds is het de bedoeling de coördinatie, samenwerking en gezamenlijke programmering te versterken, waarvan het maar de vraag is of daardoor de eigen identiteit van de omroepen wordt bevorderd.

Evenmin afgerond is de discussie over de toekomst van de lokale en regionale omroep. De minister van WVC heeft onder andere te kennen gegeven de invoering van commerciële lokale omroep te willen heroverwegen.

Ethertoegang
Een andere ontwikkeling is eveneens ingezet met de regeling over de verruiming van het reclame-regime. Deze wetswijziging betekende ook de introduc-

1. TK 1989-1990, 21.237, nr. 30; Stb. 1991, 17.
2. TK 1991-1992, 22.147.

tie van een nieuw artikel 167A dat de mogelijkheid schept om buitenlandse omroepinstellingen via de ether te laten uitzenden. Sinds de regels voor commerciële omroep kan daarenboven worden toegestaan dat commerciële omroepen in aanvulling op hun uitzendingen via draadomroepinrichtingen, hun programma's (additioneel) via de ether verspreiden.

De verzorgers van een drietal buitenlandse omroepinstellingen is in maart 1992 op tijdelijke basis toestemming verleend radioprogramma's via nog niet gebruikte FM-frequenties uit te zenden. Mede naar aanleiding van een uitgebracht advies,[1] zullen definitieve regels over de verdeling van nog beschikbare etherruimte worden opgesteld, waarbij ook een eventuele herziening van het wettelijk kader zal worden meegenomen.

2.24 Conclusie

De bemoeienis van de Nederlandse overheid met omroepprogramma's kan het beste geschetst worden als een ad hoc-activiteit waarbij voornamelijk achter de ontwikkelingen die zich in de praktijk voordeden werd aangelopen.

Reeds de eerste omroepuitzendingen kenden geen eenduidig regelgevend kader en slechts op grond van de toenmalige telecommunicatieregelgeving kon invloed worden uitgeoefend op de uitzendingen. Dit betekende tevens dat de toegangsvereisten en verdelingscriteria oorspronkelijk gebaseerd waren op een telecommunicatiegrondslag. Eerst met de aanvulling van de Telegraaf- en Telefoonwet in 1928 ontstond een meer specifiek kader voor de omroep. Deze aanvulling droeg twee van de belangrijkste kenmerken van de omroepregulering in zich die tot op heden in stand zijn gebleven.

In de eerste plaats kenmerkten de regels zich door een hoge mate van conserverend karakter. De zich in de praktijk gevormde situatie van 'particuliere' zendgemachtigden en zendtijdverdeling werd grotendeels bestendigd. Een tweede element betrof de inhoudelijke wijze van zendtijdtoewijzing en -verdeling. In de wet werd een systeem vastgelegd dat zendtijd slechts kon worden toegewezen aan maatschappelijk relevante organisaties die zich met omroep bezighielden. Dit vereiste is nog steeds in vrijwel ongewijzigde vorm van toepassing op de landelijke omroep.

Anders dan men wellicht zou verwachten hebben noch de Tweede Wereldoorlog, noch de maatschappelijke veranderingen die in de jaren zestig/zeventig plaats hadden, verandering gebracht in de bemoeienis van de overheid met omroepprogramma's en de inrichting van het bestel. Ofschoon de directe censuur na de Tweede Wereldoorlog werd afgeschaft, werden de grote lijnen

1. Advies van de Commissie toewijzing etherfrequenties (commissie-Donner), *Verdeelde frequenties, veranderde omroep*, Ministerie van WVC Rijswijk, 1992.

van zendtijdtoewijzing en -verdeling gehandhaafd en deels aangescherpt. Een poging van de overheid om eind jaren veertig een nieuwe nationale omroep te introduceren faalde, evenals herhaalde pogingen om te komen tot een nieuwe definitieve regelgeving van de omroep.

Uiteindelijk kreeg de omroep dan toch een eigen kader, neergelegd in de Omroepwet van 1967. Deze wet handhaafde de toewijzingscriteria zoals die reeds in de jaren dertig golden, maar impliceerde ook de afwijzing van commerciële omroep. Lange tijd was er gediscussieerd over de invoering van een dergelijke vorm van omroep, maar uiteindelijk volstond de overheid met de introductie van reclame op radio en televisie. Met de Omroepwet werd ook de mythe gecreëerd van een open omroepbestel, dat de toegang van nieuwe zendgemachtigden kon betekenen. Dit was niet meer dan een vertekende schets van de werkelijkheid, want feitelijk werd met de Omroepwet de beleidsvrijheid, die voorheen bestond bij het toelaten van nieuwe zendgemachtigden, aan diverse beperkingen, zoals minimum-ledenaantallen, gebonden. De toelatingseisen werden gaandeweg verder aangescherpt voor zowel landelijke omroepen, 'kleine zendgemachtigden' en politieke partijen. Ook de huidige Mediawet beperkt de mogelijkheden voor de toelating van landelijke omroepinstellingen en kleine zendgemachtigden. De plannen voor een herziening van de Mediawet maken de toegang tot de landelijke publieke omroep vrijwel onmogelijk door de eventuele invoering van een tienjarig concessiestelsel. Tegelijkertijd is er het verlangen om weer te streven naar een versterking van de gezamenlijke programmering.

Voorzover er in het verleden nog wel ruimte was (en nu is) voor nieuwe gegadigden, stonden deze voor de keuze zich te richten naar de in de wet vastgelegde criteria of af te zien van uitzendingen. Dit leidde er toe dat nieuwe omroepen als TROS, EO en VOO zich toegang konden verschaffen door zich te profileren als de vertegenwoordigers van 'nieuwe' stromingen in de samenleving.

Wat betreft de zendtijdverdeling blijken vooral de bestaande omroepen slechts geringe gevolgen te hebben ondervonden van de wijzigingen in het regelgevende kader. De oorspronkelijke vijf omroepen (AVRO, KRO, NCRV, VARA, VPRO) aangevuld met de nieuwkomers (TROS, EO en VOO) hebben samen met de NOS nog steeds tot taak zorg te dragen voor de invulling van het grootste gedeelte van de zendtijd. Andere zendgemachtigden nemen een marginale positie in, die steeds verder dreigt af te kalven. Ook dit past in het historisch perspectief. Aan het begin van het omroepbestel bestond er een bont gezelschap van 'kleine' zendgemachtigden. Het beleid van de overheid heeft er steeds toe geleid dat ook wat betreft de zendtijdverdeling de positie van deze zendgemachtigden verder achteruitging. Sinds de Omroepwet staat daar tegenover dat de NOS een expliciete taak heeft in de behoefte te voorzien van stromingen in de samenleving die geen eigen toegang tot de omroep hebben.

Programmatisch zien we een ontwikkeling waarbij de overheid een toenemende bemoeienis aan de dag legde met de inhoud van de uitzendingen. Enerzijds verdween het preventief toezicht op de inhoud van de uitzendingen, maar is daar anderzijds voor een steeds grotere betrokkenheid bij de vormgeving van de inhoud in de plaats gekomen. De concretisering van deze ontwikkeling is terug te vinden in de toename van programmavoorschriften.

De Mediawet bevestigt de beperkte mogelijkheden van de regelgever. Ofschoon deze wet bedoeld is om onder meer via de instelling van een Commissariaat voor de Media een nieuwe ordening en ordeningsmechanismen binnen de omroep te creëren, is er als zodanig geen duidelijke relatie te constateren tussen dit nieuwe kader en een veranderde praktijk (de toename aan en verscherping van de regels duidt daar ook op). De Mediawet heeft buiten de verdere verzelfstandiging van de regionale omroep en de regeling van de lokale omroep, geen fundamentele veranderingen veroorzaakt.

De belangrijkste veranderingen in de Nederlandse omroep en regelgeving hebben zich voorgedaan als gevolg van externe factoren, waarbij de komst van op Nederland gerichte omroep vanuit het buitenland een niet onbelangrijke rol heeft gespeeld. Wellicht ongewild ontstond hierdoor de noodzaak om wat in de Mediawet de commerciële omroep wordt genoemd te regelen.

Deze ontwikkeling uit het buitenland heeft er verder toe geleid dat de publieke omroep zich – deels noodgedwongen – is gaan richten op de rol van concurrent van de buitenlandse omroep in een slag om de kijker/luisteraar. De wetgever heeft deze ontwikkeling veroorzaakt en bevorderd door uit financiële overwegingen onder meer de reclameregels voor de publieke omroep vergaand te versoepelen. Tegelijkertijd is door het Commissariaat voor de Media gevoerde toezicht op overtreding van sluikreclame duidelijk verscherpt ten opzichte van het toezicht ten tijde van de Omroepwet.

Tevens is er een juridisch kader geschapen voor zogenaamde (binnenlandse) commerciële omroep. Kenmerkend voor dit kader is dat het de overheid een grote discretionaire bevoegdheid toekent bij de toelating van private omroepinstellingen, doordat de wet slechts een beperkt aantal voorschriften bevat. Bovendien is het Commissariaat voor de Media eerst na drie jaar bevoegd om over de toelating te beslissen.

De aanwezigheid van commerciële omroep (vanuit het buitenland) heeft eveneens haar invloed gehad op het herstructureringsproces van de publieke omroep, waaraan de wetgever nog maar nauwelijks vorm heeft gegeven. Dit proces is tot nu toe primair gericht geweest op een versterking van de concurrentiepositie ten opzichte van de commerciële en buitenlandse omroep, waardoor de publieke omroep haar identiteit in belangrijke mate aan de private omroep is gaan ontlenen. Voorzover er wel veranderingen zijn ingezet, zoals de onderlinge programmatische samenwerking en net-coördinatie, hebben deze zich grotendeels buiten de regelgeving om afgespeeld.

3 Omroepvrijheid en overheidsbemoeienis in Frankrijk

3.1 Inleiding

De keuze om de bemoeienis van de overheid met de omroep in Nederland te vergelijken met die in Frankrijk is in het eerste hoofdstuk al deels verklaard. Enerzijds zijn tijdens de verschillende fasen in de ontwikkeling van de Franse omroep parallellen aanwezig met de ontwikkelingen in Nederland, anderzijds is de mate en aard van de betrokkenheid van de overheid soms dusdanig verschillend dat zij zich uitstekend leent voor vergelijking en nadere analyse. Aan deze overwegingen kan worden toegevoegd dat – mijns inziens geheel ten onrechte – in de Nederlandse literatuur de ontwikkelingen in het Franse omroepbestel vrijwel onbesproken zijn gebleven, hetgeen waarschijnlijk deels te wijten is aan onbekendheid met de situatie, en deels samenhangt met de relatieve ontoegankelijkheid van het beschikbare materiaal. In Nederlandse juridische bibliotheken zijn recente publikaties over de Franse omroep op één hand te tellen en het maar beperkt geautomatiseerde Franse bibliotheekwezen maakt de bestudering van het Franse omroepbestel evenmin tot een aantrekkelijke aangelegenheid.

3.2 Toenemende overheidsbemoeienis

Beginfase Franse omroep
Het begin van de omroep in Frankrijk kenmerkt zich, evenals dat het geval was in verschillende andere landen van Europa, door een relatief geringe overheidsbemoeienis, die mede het gevolg was van een niet op de juiste wijze inschatten van het fenomeen omroep. Toch is het kenmerkend voor de Franse situatie dat reeds van het begin af aan omroep als een vorm van publieke dienstverlening werd beschouwd en de overheid een actieve bijdrage leverde. De oorzaak moet onder andere worden gezocht in het feit dat de omroep werd beschouwd als deel van de telecommunicatie die tot de publieke dienst werd gerekend.[1]

1. Over de ontstaansgeschiedenis van de Franse omroep: Ducaud, R., *Le régime juridique de la radiodiffusion*, Valat Montpellier, 1928; Laurain, L., *l'Etat français et la radiodiffusion*, Venot Dijon, 1930; Grutzner, C.C., p. 181-206 en Debbasch, C., *Droit de l'audiovisuel*, Dalloz Paris, 1991, p. 98-130 en 204-250.

De verzorging van de programma's werd door het verantwoordelijke ministerie der PTT – oorspronkelijk in afwachting van een definitieve regeling voor de omroep – grotendeels overgelaten aan particulieren. Er mochten reclameboodschappen worden uitgezonden, waarvan een deel aan de staat diende te worden afgedragen. Aan deze open situatie kwam in 1923 een einde toen het staatsmonopolie, dat voorheen slechts betrekking had op de telegrafie, werd uitgebreid 'à l'émission et à la réception des signaux radioélectriques de toute nature'. Dit sloot overigens niet uit dat ook private stations op grond van een vergunning konden blijven uitzenden. Vervolgens werd in 1926 evenwel bepaald dat er geen nieuwe private omroepen meer bij mochten komen.[1] Als overgangsmaatregel mochten de bestaande stations tot 1933 blijven uitzenden, maar geen wijzigingen in hun technische installatie meer aanbrengen.[2] De laatste regel werd echter niet nageleefd en de stations stierven dan ook niet uit zoals door de overheid was beoogd[3]. Als gevolg van de betreffende wetsbepaling konden de private stations ook niet uitbreiden, waarmee de basis werd gelegd voor de latere 'stations périphériques' die uitzenden vanuit het buitenland.

Vanaf 1922 werden behalve door de private stations, ook uitzendingen verzorgd door onder direct overheidstoezicht werkende omroepeninstellingen, die georganiseerd waren in een verenigingsvorm, onder meer 'Associations des Amis' (de la Radiodiffusion) genaamd, waarvan er oorspronkelijk dertien waren.[4] In deze organisaties waren op grond van de geldende regels verschillende groepen uit de samenleving vertegenwoordigd: 1. les services publics centraux et régionaux, 2. les associations d'intérêt général ou d'extension nationale et les groupements corporatifs, 3. les auteurs, compositeurs, professeurs, conférenciers, musiciens, artistes et exécutants, 4. les constructeurs et commerçants en matériel radio-électrique, 5. les groupements d'amateurs et d'auditeurs, en 6. les représentants de la presse.[5] De definitieve samenstelling moest niet alleen worden goedgekeurd door de minister van PTT, maar ook door die van Onderwijs en Kunsten ('le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts'). In feite ging het hier dus om een stelsel dat zekere overeenkomsten vertoont met de wijze waarop in Nederland tegenwoordig toestemming wordt verleend voor lokale en regionale omroep.Voor de financiering van deze vorm van publieke omroep kon sinds 1933 aanspraak

1. Décret du 28 décembre 1926 portant réglementation des postes privés radio-électriques et des stations émettrices de radiodiffusion, J.O. 31/12/1926 resp. J.O. 25/1/1927 en J.O. 1/3/1927.
2. Artikel 62 van de Begrotingswet 1928 (Loi du 19 mars 1928 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1927 au titre du budget général et des budgets annexes, J.O. 20/3/1928 en het décret du 7 juillet 1928 autorisant, à titre temporaire, l'exploitation de postes de radiodiffusion privés, J.O. 26/7/1928).
3. Grutzner, C.C., p. 187.
4. Laurain, L., p. 36-37.
5. Artikel 14 van het Décret du 28 décembre 1926 portant réglementation des postes privés radio-électriques et des stations émettrices de radiodiffusion.

worden gemaakt op een heffing op de ontvangsttoestellen. Frankrijk kende dus al in een pril stadium een omroepbijdrage, eveneens ingegeven door het publieke dienst-aspect.

In de loop van de jaren dertig nam de greep van de overheid op de publieke stations toe. De programmering werd gecentraliseerd via een Comité de coordination evenals de samenstelling van de uitzendingen, waarvoor de Conseil supérieur des émissions verantwoordelijk werd. De participatie van de luisteraars, waarin oorspronkelijk bij de overheidsstations voorzien was, werd in 1935 met de instelling van zogenaamde Conseils de gérance beëindigd. Het centralisatieproces kreeg zijn voltooiing toen de omroep in juli 1939 onderdeel werd van de PTT ('Administration de la Radiodiffusion National').

Periode na de Tweede Wereldoorlog

Deze situatie bleef grotendeels in stand tot aan de Tweede Wereldoorlog, ofschoon de overheid gaarne haar greep op de omroep had willen vergroten en daarvan bij verschillende gelegenheden blijk gaf. De bevrijding gaf de overheid de kans om haar bemoeienis te vergroten en, gebruikmakend van de omstandigheden, werd de omroep genaast zoals dat ook in Nederland gebeurde. De private omroepstations verloren hun machtiging. Als enige zendgemachtigde trad voortaan de Radio-Télévision Française (RTF) op die directe verantwoording aan de centrale overheid verschuldigd was. De parallel met Nederland is nog enige tijd door te trekken, aangezien het ook de Fransen niet lukte het naoorlogse – voorlopige – regime te vervangen door definitieve regelgeving, zij het dat anders dan in Nederland de oude omroepen van voor de oorlog niet in ere werden hersteld.

Ofschoon in 1958 de RTF verzelfstandigd werd en de status kreeg van openbare onderneming ('établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome et placé sous l'autorité du Ministre de l'Information'), bleef ten aanzien van de omroep de indruk bestaan dat de omroep vooral fungeerde als spreekbuis van de overheid. Met de zegen van de Conseil Constitutionnel,[1] die de overheidsautonomie en het monopolie in deze bevestigde, werd in 1964 de RTF vervangen door de Office de Radiodiffusion-Télévision Française (ORTF).[2] De ORTF viel als verzelfstandigde omroeporganisatie niet langer zoals de RTF onder het directe bestuur van de overheid, maar de overheid bleef wel toezicht uitoefenen ofschoon het bestuur van de ORTF voor de helft werd samengesteld uit niet-overheidsvertegenwoordigers. Kort daarop verdween dan ook het zo verguisde ministerie van Informatie, dat voorheen de omroep controleerde. Ondanks deze wijzigingen bleef in de praktijk de mogelijkheid van overheid om via de

1. Conseil Constitutionnel, décision 64-27 L dd. 17/3/1964 en 19/3/1964 (Les grands arrêts du droit de l'audiovisuel, p. 87-91).
2. Wet dd. 27 juni 1964.

bestuurlijke zeggenschap de omroepuitzendingen aan voorschriften te binden groot.

Het functioneren van de ORTF als één log lichaam dat zich zowel met het uitzenden als de produktie en de programmering bezighield, leidde evenmin tot grote tevredenheid en deed een roep ontstaan naar een meer beheersbare organisatie van de omroep. Deze kreeg in 1974 haar beslag toen de ORTF werd opgesplitst in vier omroepbedrijven (voor televisie: Télévision Française 1 (TF1), Antenne 2 (A2) en France Régions (FR3); radio: Radio France), die ieder de beschikking over een eigen net kregen. Daarnaast kwam er een afzonderlijke instelling voor onder meer het behoud van het audiovisuele cultuurgoed, het Institut de l'Audiovisuel en werden de technische taken verdeeld over het uitzendbedrijf Télédiffusion de France (TDF) en het produktiebedrijf Société Française de Production et creation audiovisuelle (SFP). Met name de financiële positie van de – in naam geprivatiseerde – SFP leverde in de daaropvolgende jaren grote problemen op en noodzaakte de overheid verschillende malen tot het beschikbaar stellen van extra middelen.

De wetswijzigingen van 1974 waren hoofdzakelijk van organisatorische aard en droegen niet fundamenteel bij tot het oplossen van het probleem van de overheidsbemoeienis met de omroep, zoals die in de regelgeving – en vooral in de praktijk – nog steeds aanwezig was. Deze situatie veranderde niet fundamenteel in de jaren zeventig. Een werkelijke herziening van het Franse omroepbestel kwam eerst in zicht, toen in 1981 de politieke verhoudingen zich grondig wijzigden. In dat jaar versloeg François Mitterrand zijn opponent de zittende president Valéry Giscard d'Estaing bij de presidentsverkiezingen en voor het eerst kon na de parlementaire verkiezingen een meerderheid van socialisten en communisten een regering vormen. Een van de verkiezingsbeloften omvatte nieuwe omroepwetgeving, waarbij het oude staatsmonopolie niet meer in zijn oorspronkelijke vorm zou worden gehandhaafd. Vooruitlopend op een alles omvattend wetsvoorstel werd een andere verkiezingsbelofte, de legalisering van de 'radios libres', ingelost.

3.3 Radios libres

Evenals in andere Europese landen werd ook in Frankrijk in de jaren zeventig en later buiten de vigerende regelgeving om uitgezonden via de FM-radioband. In Frankrijk werd daarmee niet alleen de telecommunicatiewetgeving overtreden maar tevens een inbreuk gepleegd op het wettelijk geregelde uitzendmonopolie. Dit werd ook door de Franse rechter geconstateerd in verschillende procedures die tegen de verantwoordelijken voor de illegale radio-uitzendingen werden gevoerd. Tegelijkertijd bleek echter dat de Franse wetgeving geen sancties stelde op inbreuken op dit monopolie, zodat een aanpassing van de wet van 1974 nodig was. Via de invoering van een artikel

33bis werd op overtreding een sanctie van 10.000 tot 100.000 FF en één maand gevangenisstraf gesteld. Voorts versnelde de regering de totstandkoming van regionale publieke radiostations die in de gebleken behoefte moesten voorzien.

De illegale 'radios libres' waren evenwel in sterke mate politiek en sociaal geëngageerd en vertegenwoordigden politieke opvattingen die niet of slechts in zeer geringe mate in de nationale media aan de orde kwamen. De Franse socialistische partij (PS) maakte gretig gebruik van de radios libres om haar opvattingen bij het Franse publiek bekend te maken. Hetzelfde gebeurde door verschillende maatschappijkritische organisaties, zoals de milieubeweging en de vakbonden. Namen als 'Radio riposte', 'Radio Fil Blue' en 'Radio Verte' gaven reeds aan dat het om een geëngageerde soort van radiopiraten ging.

In 1979 werd zelfs socialistische prominenten als Mitterrand en R. Fabius (een van de latere socialistische ministerpresidenten) wegens hun medewerking aan uitzendingen van een socialistische radio libre overtreding van artikel 33bis ten laste gelegd.

Loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion

Onder de veelzeggende titel 'wet tot ontheffing op het staatsomroepmonopolie' ('Loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion') werd op 9 november 1981 een wet aangenomen, die de invoering van zelfstandige kleinschalige radio-omroep mogelijk maakte. De wet omvatte weliswaar niet meer dan de wijziging van één artikel uit de Franse omroepregelgeving, maar was tegelijkertijd wel de neerslag van de nieuwe opvattingen omtrent de verdere herstructurering van het Franse omroepbestel.

Toestemming tot het verzorgen van radio-uitzendingen zou slechts worden verleend aan niet-commerciële instellingen, die met de door hen verkregen toestemming geacht werden zich binnen hun uitzendgebied te richten op het verzekeren van een vrije en pluralistische meningsuiting ('assurer l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion'). De toestemming zou worden verleend door of namens de minister-president, na advies van een speciale commissie. Deze commissie met 21 leden werd – geheel volgens de Franse spelregels inzake evenwichtige vertegenwoordiging – samengesteld uit representanten van de Franse Raad van State, senaat, pers, overheid, de nationale omroep, educatieve en culturele instellingen, alsmede vertegenwoordigers uit de kring van de aanvragers.

In beginsel zouden de vergunningen slechts worden verstrekt voor een beperkt bereik (30 km) en zou bij de verdeling niet uitsluitend worden gekeken naar territoriale grenzen, maar zou tevens rekening moeten houden met lokale geografische, demografische, economische en culturele kenmerken ('compte tenu des caractéristiques géographiques, démografiques, économiques et culturelles locales').

Tevens kende de wetswijziging een uitgebreide regeling ter vermijding van ongewenste belangenvermenging, bestaande uit de volgende criteria:
- per organisatie wordt slechts één toestemming verleend;
- eenzelfde natuurlijke of rechtspersoon mag direct noch indirect bestuurs-, directie- of raadgevende functies uitoefenen in meer dan één organisatie;
- participatie in de oprichtings- en operationele kosten van meer dan één organisatie door dezelfde natuurlijke of rechtspersoon is slechts toegestaan wanneer deze beperkt blijft tot een vierde van deze kosten;
- overheden en instellingen, die in de kosten van de oprichting en exploitatie van een organisatie bijdragen mogen dat tot maximaal een vierde van de kosten, wanneer zij in meer organisaties financieel participeren.

Met deze beperkingen werd beoogd garanties in te bouwen voor een pluralistische ordening van een kleinschalige omroep, die onafhankelijk van de overheid zou kunnen opereren. Met het laatste aangehaalde criterium wilde men in dit verband duidelijk aangeven dat het niet de bedoeling was dat de overheid een greep op de omroep zou kunnen krijgen, zoals op landelijk niveau was gebeurd.

Wat betreft de financiering konden de radios libres geen beroep doen op inkomsten uit reclame. Ofschoon tijdens de voorbereidingen wel de mogelijkheid daartoe was geopperd, kon de lobby van de regionale pers invoering van reclame voorkomen.

De regelgeving inzake de radios libres vond in de praktijk niet of nauwelijks toepassing omdat kort daarna een integraal wetsvoorstel tot regeling van de omroep werd aanvaard.

3.4 La loi sur la communication audiovisuelle

Het voornemen een geheel gewijzigde regelgeving voor de omroep te maken, plaatste de nieuwe regering van socialisten en communisten voor een groot probleem. Aangezien men de bedoeling had om een einde te maken aan het oude stelsel van staatsomroep, bleven er weinig aanknopingspunten over voor een nieuw bestel. De weerslag van dit 'terug naar af' is te vinden in het totstandkomingsproces van wat uiteindelijk de 'loi sur la communication audiovisuelle' (loi nº 82-652 dd. 29/7/82, J.O. 30/7/82) zou worden.

Mede omdat er in Frankrijk geen bijzondere bepaling van constitutioneel recht bestond die betrekking had op de omroep, bevat de nieuwe loi sur la communication audiovisuelle in de eerste artikelen een uitgebreide verantwoording van de betekenis van de audiovisuele communicatie, die meer beoogt te omvatten dan alleen omroep in de klassieke betekenis. De eerste zin van artikel 1 van de wet is uiterst krachtdadig: 'la communication audiovisuelle est libre' (een gelijksoortige stelling zal men in de Nederlandse regelgeving tevergeefs zoeken). Hierna volgt de inhoud van het nieuwe begrip communi-

cation audiovisuelle: 'au sens de la présente loi, la communication audiovisuelle est la mise à la disposition du public par voie hertzienne ou par câble, de sons, d'images, de documents, de données ou de messages de toute nature'. Artikel 2 van de wet bevat een verwijzing naar de bijzondere taak van de overheid inzake de audiovisuele uitingsvrijheid: 'Les citoyens ont droit, sans discrimination, à une communication audiovisuelle libre et pluraliste favorisant leur information, leur éducation, leur distraction et leur culture grâce à la production et à la diffusion des œvres de l'esprit, l'échange des informations et des idées et l'expression de la diversité des cultures, des croyances, des familles de pensée et des courants d'opinion.' In de daarop volgende artikelen wordt in de eerste plaats inhoud gegeven aan die zorgfunctie van de overheid om een vrije en pluralistische communicatie te waarborgen. Artikel 3 bepaalt dat de anonimiteit van de door de gebruikers gemaakte programmakeuzes dient te zijn gegarandeerd, terwijl artikel 6 het recht op weerwoord regelt.

De wet geeft eveneens een omschrijving van de taken van de publieke omroep. Deze heeft in de eerste plaats tot taak het algemeen belang te dienen 'en assurant l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information'. Andere taken die genoemd worden betreffen de verzorging van een volledig programma, de bijdrage aan de programmaproduktie, de culturele ontwikkeling en de verdediging van de Franse taal en cultuur.

Zendgemachtigden

In algemene zin wordt in de loi sur la communication audiovisuelle de bevoegdheid tot het verlenen van zendtijd in de vorm van het gebruik van radio-elektrische frequenties voorbehouden aan de staat. Deze is evenals in Nederland te onderscheiden van de toestemmingverlening voor het verzorgen van omroepprogramma's, die naar Frans recht twee vormen kan aannemen, namelijk in de vorm van een aanmelding ('déclaration') of als gevolg van het verkrijgen van een daartoe strekkende expliciete toestemming ('autorisation'). De déclaration is het meest lichte regime, waarbij volstaat dat de verzorger van een dienst deze aanmeldt conform enige daarop betrekking hebbende formele regels. Op grond van de loi sur la communication audiovisuelle is dit stelsel gereserveerd voor die vormen van diensten die door het publiek op afstand geraadpleegd kunnen worden. Dit aanbod, hier samengevat onder de niet volledig dekkende term 'nieuwe diensten' (videotex-achtige en andere informatiediensten), valt gezien de ruime definitie van communication audiovisuelle onder dezelfde regelgeving als de strikt allocutieve diensten zoals omroep. Op (de regeling van) deze interactieve diensten wordt hier niet verder ingegaan.

Wat betreft de omroep blijft het toewijzen van zendtijd primair een verantwoordelijkheid van de staat en onderhevig aan een vergunningenstelsel. Slechts de kabel en de kleinschalige omroep komen onder de bevoegdheid van een nieuw in te stellen onafhankelijk orgaan, de Haute Autorité de la communication audiovisuelle (afgekort HA of HACA), de overige bevoegdheden inzake

vergunningverlening blijven bij de overheid. In de loi sur la communication audiovisuelle wordt verder onderscheid gemaakt tussen de landelijke en regionale omroepdienst. Nu bestond reeds het derde net (FR3) als een programmatisch gedecentraliseerd net, maar de verantwoordelijkheid was in centrale handen gebleven. Met de nieuwe wet werden de zaken omgedraaid en kregen de verschillende regionale afdelingen een zelfstandige positie en zeggenschap over het gezamenlijke deel van de programmering. Naast deze belangrijke wijziging inzake de regionale televisie, werd de mogelijkheid geopend dat de landelijke omroep niet alleen zou worden verzorgd door publiekrechtelijke rechtspersonen maar ook door privaatrechtelijke ('des personnes morales de droit public ou de droit privé'). In beide gevallen zou het evenwel moeten blijven gaan om een concessie voor de verzorging van de publieke dienst ('contracts de concession de service public'), hetgeen een strikt commerciële omroep in beginsel uitsloot en tegelijkertijd een bevestiging inhield van de bijzondere taak van de overheid in deze.

De omvang van de zendtijd

Het is interessant te constateren dat in de loi sur la communication audiovisuelle het vraagstuk van de verdeling van zendtijd en beschikbare etherruimte niet expliet aan de orde komt. Weliswaar wordt aangegeven welk soort organisaties in aanmerking kan komen (publieke en private rechtspersonen voor landelijke omroep en non-profit instellingen voor lokale omroep), doch wat de omvang van hun uitzendingen in absolute zin en ten opzichte van elkaar zal zijn laat de wet geheel open. Het is aan de staat om naar eigen goeddunken te beslissen over de hoeveelheid netten en de mate waarin daarin kan worden geparticipeerd door private organisaties. Dit impliceert tevens dat garanties met betrekking tot de zendtijd en toegang tot de ether, anders dan die welke voortvloeien uit algemene beginselen, in de wet niet worden geboden.

Regels met betrekking tot de inhoud van de uitzendingen

Onder het oude regime werden de regels over de inhoud van de programma's direct vanuit de overheid gedicteerd. Op dit punt brengt de loi sur la communication audiovisuelle niet veel verandering. Bij besluit van de president c.q. minister-president worden de hoofdlijnen van de programmatische verplichtingen vastgesteld en bij ministerieel besluit kunnen op onderdelen nadere regels worden gesteld. In de vergunningsvoorwaarden, de zogenaamde 'cahiers des charges', van de verschillende zenders treft men bovendien een grote variëteit aan soms zeer gedetailleerde regels aan, die zich uitstrekken van bepalingen over journalistieke uitgangspunten tot het aantal uren ballet dat moet worden uitgezonden.

Het toezicht op de naleving alsmede de programmatische coördinatie tussen de netten werd opgedragen aan het nieuwe zelfstandige bestuursorgaan, de

Haute Autorité. Deze Haute Autorité zou ook verantwoordelijk worden voor de inhoud van de reclame-uitzendingen.

Nadere regels in omroepstatuten

De inrichting van de programma's van de omroeporganisaties wordt in de eerste plaats weliswaar bepaald door de afzonderlijke cahiers des charges, maar daarnaast wordt deze ook beïnvloed door hetgeen de statuten van de omroepen bepalen. Ieder van de afzonderlijke organisaties – TF1, A2, FR3 voor televisie en Radio France voor radio – kent haar eigen statuten, waarin in algemene zin de taak van de organisatie is beschreven, namelijk het verzorgen van een televisieprogramma (c.q. radioprogramma). De statuten regelen verder expliciet dat de organisaties gerechtigd zijn tot produktie en coproduktie, waarbij voorts is bepaald dat zij de daarvoor benodigde overige activiteiten mogen ontplooien zoals de oprichting van produktiebedrijven of de participatie in bestaande organisaties. De exploitatie van eventuele rechten op de produkties wordt eveneens in de statuten genoemd.

Voor het overige bevatten de statuten, in aansluiting op de daarop betrekking hebbende wettelijke bepalingen, regelingen van organisatorische aard. Zo wordt de samenstelling van het bestuur aangegeven, dat wat betreft nationale televisie-omroepen moet bestaan uit twee leden van de Assemblée Nationale, twee van de Senaat, vier vertegenwoordigers, waaronder de voorzitter, aangewezen door de Haute Autorité, twee leden aangewezen door de Conseil national de la communication (een algemeen raadgevend college), twee namens het personeel en twee namens de staat als groot-aandeelhouder.

De regels met betrekking tot de programmering zijn terug te vinden in de 'cahiers des charges' van de omroepinstellingen, dan wel in de overeenkomsten tussen de bevoegde instantie en de omroepen. Deze cahiers des charges zijn zeer uitvoerig en wijken in aanzienlijke mate af van de Nederlandse situatie. Vanwege hun lengte en omdat de cahiers des charges ondanks de verschillende wetswijzigingen sinds 1982 grotendeels ongewijzigd zijn gebleven, wordt hier volstaan met een schets van de actuele situatie. Daar waar belangrijke veranderingen zijn opgetreden in vergelijking met het verleden, wordt dit nader aangeduid.

De navolgende bespreking beperkt zich tot A2, FR3 en Radio France, omdat TF1 in 1986 is geprivatiseerd, hetgeen later nog aan de orde komt. Overigens verschilden de regels voor TF1 toen het nog een publieke omroep was, niet van die van de andere publieke omroepen.

De publieke omroepen A2, FR3 en Radio France

Het eerste hoofdstuk van de cahiers des charges van de publieke omroepen bevat de algemene programmavoorschriften die voor alle omroepen gelijk zijn. De eerste inhoudelijke bepaling bevat een equivalent van het Nederlandse volledige programmavoorschrift ('La société conçoit et programme ses

émissions dans le souci d'apporter à toutes les composantes du public information, enrichissement culturel et divertissement, en fonction de la mission culturelle, éducative et sociale qui lui est assignée par la loi'). Het tweede belangrijke voorschrift betreft het pluralisme en de 'objectiviteit' van de informatievoorziening ('La société assure l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement (...). Elle assure l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information, notamment pour les émissions d'information politique ...'). De omroepen dienen op grond van hun cahiers des charges verder de menselijke persoon en waardigheid te respecteren alsook de gelijkheid tussen man en vrouw. Bescherming van kinderen en jongeren brengt onder meer met zich mee dat de omroepen de kijkers/luisteraars op gepaste wijze moeten informeren over programma's die mogelijk schadelijk kunnen zijn.

Geheel in overeenstemming met de Franse opvattingen daaromtrent krijgen de omroepen de taak bij te dragen aan de promotie van de Franse taal en dienen zij te waken over de kwaliteit van het taalgebruik in hun programma's. De omroepen zijn ook verplicht de organisaties van doven en slechthorenden te raadplegen over de wijze waarop de programma's het best toegankelijk kunnen worden gemaakt voor personen met gehoorstoornissen. Wanneer overeenkomstig de daarvoor geldende regels gebruik wordt gemaakt van het door de omroepen te garanderen recht op antwoord, zijn de omroepen verplicht daarvoor de noodzakelijke voorzieningen gratis ter beschikking te stellen.

De bijzondere voorwaarden beginnen met de bepaling dat het niet is toegestaan dat de omroepen programma's uit te zenden van politieke, godsdienstige en levensbeschouwelijke organisaties of van organisaties van werkgevers en werknemers. In volgende bepalingen worden uitzonderingen gemaakt voor regeringsmededelingen, verkiezingscampagnes en parlementaire debatten. De uitzending van kerkdiensten wordt slechts toegestaan op zondagochtend en dan alleen nog maar voorzover het de belangrijkste religieuze stromingen betreft ('les principaux cultes pratiqués en France'). Voorzover nadere regels dit toestaan, is wel een beperkte mogelijkheid om in beperkte vorm directe toegang te verlenen aan nationale werkgevers- en werknemersorganisaties, een regel die de invloed van het syndicalisme in Frankrijk weerspiegelt.

In een afzonderlijke paragraaf worden regels gegeven over gespecialiseerde informatieve programma's ('émissions d'informations spécialisées'). Zo moeten de omroepen tenminste twaalf mededelingen/programma's uitzenden die betrekking hebben op een door de regering aangewezen 'grande cause nationale'. Ook moeten spots in het kader van de verkeersveiligheid gratis worden uitgezonden, waarbij tevens is bepaald dat dit moet gebeuren in prime time. Hetzelfde geldt voor weersinformatie.

Tot slot valt binnen de categorie gespecialiseerde informatie ook het verzorgen van consumentenprogramma's en dient aan de te verzorgen educatieve en

'sociale' uitzendingen een overeenkomst tussen de omroep en de Staat ten grondslag te liggen.

Quotaregels

Deze programmavoorschriften vormen slechts een eerste deel van de uitzendverplichtingen. Er zijn immers ook nog regels ten aanzien van de verschillende programmacategorieën, waarvan de quotabepaling de meest bekende is. Deze verplicht de omroepen tenminste zestig procent 'œuvres audiovisuelles d'origine communautaire' uit te zenden (hierna 'programma's van EEG-origine' genaamd of aangeduid met de gebruikelijke Franse afkorting 'EOC': 'd'expression originale communautaire') en 50% van de programma's te laten bestaan uit zogenaamde 'œuvres audiovisuelles d'expression originale française' (hierna 'programma's van Franstalige origine' genaamd of aangeduid met de gebruikelijke Franse afkorting 'EOF': 'd'expression originale française'). Jaarlijks moet driehonderd uur van de programma's van Franstalige origine bestaan uit eerste uitzendingen van fictie, niet zijnde films, en documentaires. Wat betreft de informatieve programma's, dient tweemaal per dag een nieuwsprogramma te worden verzorgd en dienen tevens overeenkomstig de genoemde quota documentaires te worden uitgezonden.

De bijdrage aan de culturele vorming wordt tot uitdrukking gebracht in een artikel dat verplicht tot het uitzenden van (en deelnemen in) theaterprodukties conform een nader te bepalen minimum. En passant dienen de uitzendingen een indruk te geven van de verschillende theatrale expressievormen en de 'theatrale actualiteit'. Een soortelijke regel geldt voor muziekprogramma's, die gedurende anderhalf uur per maand moeten worden uitgezonden. Tenminste vijftien uur per jaar moet worden gevuld met de weergave van Franse nationale en regionale orkesten. En mocht de omroep programma-aankondigingen van muziek voorzien, dan dient in de eerste plaats een beroep te worden gedaan op hedendaagse (bij voorkeur Franse) componisten. In het lichtere genre krijgen de omroepen de taak vooral het Franstalige lied een belangrijke plaats te geven en tot de ontwikkeling van nieuw talent bij te dragen. Naar mag worden aangenomen moet het dan vooral gaan om nieuw *Franstalig* talent. Ook het rechtstreeks uitzenden van concerten wordt tot de bijzondere taak van de omroepen gerekend. In de nadere regels voor de omroepen kan voorts worden bepaald dat programma's waarin niet-Franstalige muziek overheerst van ondertiteling worden voorzien.

De omroepen hebben ook tot taak hebben sportprogramma's te verzorgen, waarvoor zij overeenkomsten hebben afgesloten met de verschillende sportorganisaties en in de informatieve sportprogramma's moet aandacht worden geschonken aan sporten waarvoor geen grote publieke belangstelling is.

De omroepen worden geacht 'Aux jours et heures auxquels ce public est disponible' programma's te verzorgen voor kinderen en jongeren, met name om hun deelname aan het actieve leven te bevorderen.

De paragraaf met bijzondere programmavoorschriften eindigt met regels inzake de produktie van fictie en het uitzenden van films ('œuvres cinématographiques'). Van de omroepen wordt een actieve participatie verlangd in de produktie van feuilletons, series, animatie, televisiefilms en -drama's, theater en dergelijke. Daarbij moet een zo groot mogelijk beroep worden gedaan op Franse componisten c.q. burgers van EEG-lidstaten. Een typisch Franse regel betreft de beperking in het aantal uit te zenden films en het tijdstip van uitzending. Jaarlijks mogen niet meer dan 192 films worden uitgezonden, waarvan niet meer dan 144 voor half elf 's avonds. Op maandag- en vrijdagavond mogen geen films worden uitgezonden met uitzondering van klassiekers ('œuvres de ciné-club'). Het zal duidelijk zijn dat dit soort maatregelen is genomen om het Franse bioscoopwezen te beschermen. Deze preferente positie zouden de bioscoopeigenaren nog steeds te danken hebben aan het feit dat zij in het verre verleden hun etablissementen beschikbaar stelden voor politieke bijeenkomsten. De bescherming van de bioscopen wordt voorts nog gegarandeerd door de beperking dat eerst drie jaar na de exploitatie in de bioscoop een film op televisie mag worden uitgezonden (Een uitzondering wordt gemaakt voor coprodukties, waarvan de termijn deels afhangt van de onderhandelingen tussen de omroep en de coproducenten. Echter ook dan geldt nog een minimumtermijn van twee jaar). Onder bijzondere omstandigheden kan vrijstelling worden verleend tot een termijn van achttien maanden. Ten slotte moeten de uitgezonden films voor zestig procent van communautaire en voor vijftig procent van Franse origine zijn. Worden deze quota niet in acht genomen, zo bepaalt hetzelfde artikel, dan kunnen de omroepen worden verplicht tot een afdracht aan de filmindustrie.

De bijdrage van de Franse omroepen aan de totstandkoming van audiovisuele produkties vindt is terug te vinden in bepalingen die verplichtingen bevatten inzake de besteding van de eigen middelen en onder meer voorschrijven dat een nader te bepalen minimumdeel van het jaarlijkse budget moet worden besteed aan de produktie van animatie door Franstalige inwoners dan wel inwoners van de EG.

Reclame

In tegenstelling tot de situatie in Nederland is het aan de omroepen opgedragen om de uitzendingen van reclameboodschappen te verzorgen. Ofschoon zij de organisatie ervan grotendeels overlaten aan afzonderlijke dochterondernemingen, blijven zij zelf verantwoordelijk voor de uitzendingen. In de cahiers des charges wordt dan ook aan de omroepen toestemming verleend tot het uitzenden van reclameboodschappen en non-commerciële reclame, een en ander onder toezicht van de daartoe bevoegde controle-instelling. De uit te zenden boodschappen worden aan strikte regels onderworpen en mogen onder meer niet blijk geven van discriminatie naar ras of sekse, niet gewelddadig of angstverwekkend zijn of de religieuze, politieke of filosofische overtuigingen

van de kijkers schokken. Kortom, grotendeels gaat het bij de beoordeling van de reclame om dezelfde criteria die de Nederlandse reclamecodecommissie hanteert, zij het dat in Frankrijk het toezicht niet in handen is gelaten van een private instelling, maar evenals het toezicht op de overige programma's onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt.

Toch kennen de Franse reclameregels ook enige bijzonderheden. Reclameboodschappen dienen in principe in de Franse taal te worden uitgezonden. Onder non-commerciële reclame wordt uitdrukkelijk ook algemene produktreclame verstaan ('eet kaas uit Frankrijk').

Ter verdeling van de reclamemarkt is in het Franse omroepstelsel niet uitsluitend gekozen voor een kwantitatieve inperking van de reclamemogelijkheden door de omvang van de reclamezendtijd te limiteren, maar is tevens een systeem geïntroduceerd dat bepaalde categorieën of diensten uitsluit van omroepreclame. Verboden zijn reclame voor alcoholische dranken, distributiereclame (hieronder wordt reclame voor de detailhandel verstaan), de bioscoop, de pers of literaire en muzikale uitgaven (deze regels worden overigens steeds minder stringent). Voorts geldt de beperking dat één enkele adverteerder niet meer dan acht procent van de totale reclamezendtijd mag vullen.

Binnen daaromtrent nader te stellen regels is het voorts mogelijk uitzendingen te laten sponsoren. Ofschoon niet aangemerkt als reclame, kennen de cahiers des charges het verschijnsel 'information institutionelle'. Hieronder verstaat men de mogelijkheid zendtijd ter beschikking te stellen aan derden (ondernemingen, non-profit-instellingen, overheden) om de kijker over hun activiteiten te informeren. In dergelijke programma's, die moeten worden uitgezonden in de tijd na en voor de eigen programma's en waarvoor de betreffende derde inhoudelijk verantwoordelijk is, mag geen reclame worden gemaakt voor produkten of diensten van de uitzenders, doch dient men zich te beperken tot algemene informatie.

Programmatische coördinatie

De afzonderlijke organisaties A2, FR3 en Radio France, die in beginsel onafhankelijk en zelfstandig van elkaar opereren, hebben in hun cahiers des charges ook regels inzake de onderlinge afstemming van de programmering. Er bestaat een verplichting tot de uitwisseling van informatieve programmaonderdelen en er is in voorzien dat niet de verschillende omroepen bij voorbaat elkaar voor de voeten lopen. Daarom wordt het A2 bijvoorbeeld verboden televisie-uitzendingen te verzorgen met een specifiek regionaal karakter. Dergelijke uitzendingen behoren tot het domein van FR3.

Radios privées

Ten opzichte van de regeling van 1982 veranderde er in de loi sur la communication audiovisuelle niet zoveel aan de regels voor kleinschalige omroep. Nog steeds werd de toestemming voorbehouden aan niet-commerciële

instellingen, die bovendien in aanmerking konden komen voor financiële steun via een 'fonds de soutien à l'expression radiophonique'[1], en omvatte in eerste instantie het belangrijkste programmavoorschrift een verbod om reclame uit te zenden. In de voorwaarden van de cahiers des charges was voorts de verplichting opgenomen vier maal per uur een 'station call' te plaatsen bestaande uit het noemen van de naam en de frequentie van het station.

Om het ontstaan van netwerken te voorkomen dienden de omroepen oorspronkelijk tachtig procent van hun programmering zelf te produceren, welke programma's op een evenwichtige wijze moesten worden verdeeld over de dagen en week. Van het begrip eigen produktie waren herhalingen of directe of indirecte uitzendingen van derden (andere stations inbegrepen) uitgesloten.

Het verbod op het uitzenden van reclame bleek al spoedig oncontroleerbaar en werd niet nageleefd zodat de pragmatische beslissing werd genomen de wet aan te passen en alsnog reclame toe te staan.[2]

Haute Autorité

De instelling van een afzonderlijk orgaan met zelfstandige bevoegdheden mag een van de belangrijkste uitkomsten van de loi sur la communication audiovisuelle worden geacht. Dat wil niet zeggen dat de bevoegdheden en taken van dit orgaan zo alomvattend waren – er is al op gewezen dat de toewijzing van landelijke zendtijd aan de regering bleef voorbehouden –, maar met de instelling van de Haute Autorité gaf de overheid er wel blijk van haar (directe) betrokkenheid bij de omroep te willen verminderen.

De centrale rol van de Haute Autorité is tot uitdrukking gebracht in de bepaling (artikel 14) waarin aan haar de taak wordt opgedragen er op toe te zien dat niet alleen de voorschriften zouden worden nageleefd, maar ook dat een aantal algemene beginselen in acht zou worden genomen ('au respect du pluralisme et de l'équilibre dans les programmes; au respect de la personne humaine et de sa dignité, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la protection des enfants et des adolescents; à la défense et à l'illustration de la langue française; à la promotion des langues et cultures régionales; à l'adaptation des conditions de diffusion des programmes de télévision aux difficultés particulières des sourds et des malentendants').

Voor dit toezicht beschikt de Haute Autorité ingevolge de wet slechts over de mogelijkheid aanbevelingen kenbaar te maken, die dan wellicht tot aanpassing van de vergunningsvoorwaarden in de verschillende cahiers des

1. Dit fonds bestaat nog steeds, zie onder andere: Décret n° 92-346 du 1er avril 1992 modifiant le décret n° 87-826 du 9 octobre 1987 modifié portant création d'une taxe parafiscale au profit d'un fonds de soutien à l'expression radiophonique, J.O. 2/4/1992.
2. Loi n° 84-742 du 1er août 1984 modifiant la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicable aux services de communications audiovisuelles soumis à autorisation, J.O. 2/8/1984, p. 2548.

charges kunnen leiden. De Haute Autorité kan wel nader regelend optreden waar het gaat om een aantal aspecten van het pluralisme, zoals het recht op antwoord en met name op repliek bij regeringsuitzendingen, de uitzendingen in het kader van verkiezingen en de toegang van derden. Het belang van deze bevoegdheid moet in het licht van de specifieke Franse situatie niet worden onderschat. De regering kon de oppositie niet langer uitschakelen of haar toegang tot het politieke debat beperken, noch zou de regering van dergelijke manipulatie kunnen worden beschuldigd. Hiermee werd aan een van de oorspronkelijke argumenten voor de loi sur la communication audiovisuelle inhoud gegeven.

3.5 Toepassing van de loi sur la communication audiovisuelle

Zoals aangegeven lagen de bevoegdheden van de Haute Autorité vooral op het vlak van de private kleinschalige omroep. Een van de eerste activiteiten van de Haute Autorité was dan ook het (opnieuw) verdelen van de frequenties. Dit was niet bepaald een eenvoudige opdracht omdat in de tussentijd 'op grond van' de eerdere wet tot inbreuk op het staatsmonopolie vele zenders waren gestart met radioprogramma's, ofschoon het hun aan formele toestemming ontbrak. Het gevolg was een eindeloos gevecht om de beschikbare etherruimte dat werd gekenmerkt door twee ontwikkelingen. Enerzijds werden de zendvermogens tot ongekende hoogte opgestuwd om zodoende andere omroepen te overstemmen of het zenden onmogelijk te maken. Anderzijds leidde de grote concurrentie tot een vermindering van de verscheidenheid aangezien verschillende stations in de concurrentiestrijd en als gevolgd van de ingetreden vercommercialisering ten onder gingen.

De Haute Autorité trachtte hierin ordenend op te treden, maar als gevolg van haar geringe bevoegdheden is zij er niet in geslaagd het probleem van de radios libres onder controle te krijgen.

De komst van nieuwe zenders

De loi sur la communication audiovisuelle zou de mogelijkheid moeten bieden om naast de bestaande omroepen ook nieuwe zendgemachtigden toe te laten ter aanvulling van de bestaande publieke dienst. Op grond hiervan besloot de regering ruimte te maken voor een abonneetelevisie-kanaal, dat gecodeerd via aardse etherzenders zou kunnen uitzenden. De keuze voor de ether lag voor de hand aangezien de bekabeling in Frankrijk uiterst gering was (en nog steeds is). De toestemming werd door de Franse regering op 6 december 1983 verleend aan Canal Plus, een project dat grotendeels werd geleid door Havas, een van Frankrijks grootste media-organisaties. Ofschoon de loi sur la communication audiovisuelle geen onderscheid maakt tussen private en publieke omroeporganisaties – immers alle machtigingen worden beschouwd als 'con-

cessions de service public' –, wordt Canal Plus aangemerkt als de eerste private televisie-omroep in Frankrijk.

De concessie kreeg een duur van twaalf jaar en in het cahier des charges werden de nadere regels inzake de programmering gedefinieerd. Daaruit blijkt allereerst het bijzondere karakter van Canal Plus want het krijgt niet dezelfde taken opgelegd als de andere omroepen. De meeste algemene regels bijvoorbeeld die inzake jeugdbescherming en objectiviteit zijn, meestal in aangepaste vorm, nog wel van toepassing, maar dit is niet niet het geval met betrekking tot de verschillende quoteringsregelingen. Integendeel, Canal Plus krijgt als filmkanaal ruimere mogelijkheden om films uit te zenden dan de andere omroepen. Dat men op alle dagen films mag programmeren (binnen bepaalde tijdsbeperkingen) en in beginsel al binnen één jaar na het uitbrengen in de bioscoop films mag uitzenden is de grote kracht van Canal Plus gebleken. Om het publieke dienstkarakter naar voren te brengen werd Canal Plus verplicht ook enige programma's ongecodeerd uit te zenden. Dit is een goede promotie voor het kanaal gebleken aangezien men speciaal voor deze tijdstippen aantrekkelijke programma's ging produceren en op grond daarvan het aantal abonnees zag stijgen. Daar komt bij dat er geen beperkingen golden voor het verwerven van exclusieve rechten, met als gevolg dat Canal Plus een aantrekkelijk pakket sportwedstrijden kon uitzenden.

Een vijfde en zesde net (I)

Eind 1985 werden er nog twee concessies verleend voor een landelijke commercieel televisienet. Dit gebeurde in ijltempo omdat begin 1986 nieuwe verkiezingen zouden plaatsvinden en daarbij waarschijnlijk de linkse meerderheid door een rechtse zou worden vervangen. Ogenschijnlijk vonden alle afwegingen in volledige objectiviteit en op grond van uitgebrachte deskundigenadviezen plaats, in werkelijkheid wilde men zich in de eerste plaats tegen de verwachte politieke omwenteling indekken. De concessie voor het vijfde net 'France Cinq' werd verleend aan een groep aandeelhouders die onder leiding stond van Seydoux en Berlusconi, beiden gelieerd aan de socialistische stroming. France Cinq zou een kanaal moeten worden met een algemene programmering, waarbinnen mogelijk lokale of regionale vensters zouden worden aangebracht. Het zesde net, 'TV6', was bedoeld als muziekkanaal gericht op het jongere publiek. Om niet al te zeer de kritiek in de kaart te spelen werd dit muziekkanaal gegund aan een organisatie waarin het Luxemburgse CLT een belangrijk aandeel had.

Het gevoelige karakter van de concessies aan France 5 en TV6 blijkt ook uit een speciaal wetje dat het mogelijk moest maken om op bestaande gebouwen zenders te plaatsen zonder dat daarvoor de instemming van de eigenaar van het betreffende gebouw noodzakelijk was. Op deze wijze zou kunnen worden voorkomen dat in zeer dicht bebouwde gemeenten het programma niet ontvangen zou kunnen worden omdat er geen opstellings-

plaats voor een zender beschikbaar zou zijn. De werkelijkheid was echter anders. Om de concessies inhoud te geven was het vereist zo snel mogelijk met uitzenden te beginnen, in het bijzonder in de hoofdstad Parijs. Om de gehele stad te bereiken was er maar één locatie geschikt voor het opstellen van een zender: inderdaad, de Eiffeltoren. En hier lag een probleem aangezien de zeggenschap over de Eiffeltoren toekwam aan de burgemeester van Parijs, in dit geval Chirac, de grote tegenstrever van de socialisten. Chirac had er natuurlijk geen baat bij om de uitzendingen vanaf de Eiffeltoren toe te staan en weigerde dit dan ook. Vandaar het wetje ('l'amendement Tour Eiffel') dat min of meer de Eiffeltoren onteigende.[1] (Wat dat betreft zijn de Fransen even pragmatisch als de Nederlanders. De wet inzake installaties op het continentaal plat was ook alleen maar bedoeld om de uitzendingen vanaf het REM-eiland tegen te gaan en kan daarmee als een soort van Nederlands evenbeeld van het Eiffeltorenwetje worden gezien). De Conseil Constitutionnel kon echter niet met het wetje instemmen omdat het onvoldoende garanties bood voor een goede procedure.[2] Met inachtneming van deze uitspraak werd de wetsaanpassing in gewijzigde redactie alsnog doorgevoerd.[3]

Het moet weer anders

De verkiezingen van 16 maart 1986 leidden tot de voor Frankrijk unieke situatie dat een socialistische president (Mitterrand) moest samenwerken met een rechts-liberale regering (onder leiding van Chirac). Deze verhouding tussen president en regering kreeg de benaming 'cohabitation'.

Chirac had al tijdens zijn verkiezingscampagne aangekondigd te willen streven naar een vergaande herziening van de omroepwetgeving, in het bijzonder wat betreft de mogelijkheden om meer aan het private initiatief over te laten. In die zin maakte dit streven onderdeel van een meer algemeen politiek actiepunt, namelijk de privatisering van overheidstaken en -bedrijven alsmede het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van de door de voorgaande regering gepleegde naastingen.

3.6 La loi relative à la liberté de communication

De idee achter het nieuw te vormen wettelijk kader voor de omroep komt al tot uitdrukking in de titel van de nieuwe wet, de 'Loi relative à la liberté de communication' (Loi nº 86-1067 dd. 30/9/86, J.O. 1/10/86), met veel nadruk op liberté als liberaal uitgangspunt. De titel geeft verder aan dat de wet zich niet zoals haar voorganger beperkt tot alleen de audiovisuele commu-

1. Loi nº 85-1317 du 13 décembre 1985, J.O. 14/12/1985.
2. Décision nº 85-198 du 13 décembre 1985, J.O. 14/12/85.
3. Loi nº 85-1361 dd. 23/12/1985, J.O. 24/12/85.

nicatie, maar alle vormen van openbare communicatie omvat. Dit wordt bevestigd door de eerste twee artikelen van de wet. Artikel 1 definieert de vrijheid van de communicatie als volgt: 'L'établissement et l'emploi des installations de télécommunications, l'exploitation et l'utilisation des services de télécommunication sont libres. Cette liberté ne peut être limitée, dans le respect de l'égalité de traitement, que dans la mesure requise par les besoins de la défence nationale, par les exigences de service public ainsi que par la sauvegarde de l'ordre public, de la liberté et la propriété d'autrui et de l'expression pluraliste des courants d'opinion. Le secret des choix faits par les personnes parmi les services de télécommunications et parmi les programmes offerts par ceux-ci ne peut être levé sans leur accord.'

Het meest in het oog springend verschil met de loi sur la communication audiovisuelle is het feit dat in de loi sur la communication audiovisuelle de 'service public' wordt beschouwd als een middel om de communicatievrijheid te garanderen, terwijl de loi relative à la liberté de communication de 'service public' in beginsel ziet als een inbreuk op die vrijheid.

Verder blijkt de communicatievrijheid zich niet alleen uit te strekken tot de diensten die op een bepaald deel van de infrastructuur kunnen worden verzorgd, maar ook tot de infrastructuur zelf. In belangrijke mate hangt dit samen met de werkingsomvang van de wet zoals gedefinieerd in artikel 2: 'Au sens de la présente loi, la communication audiovisuelle s'entend de la mise à disposition du public par tout procédé de télécommunication de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature. La télécommunication est définie à l'article L 32 du code des postes et télécommunications.' Daarmee is zowel de dienst als de infrastructuur beschreven. De gehanteerde definities sluiten aan bij het begrippenkader van de ITU.

De zendgemachtigden

De loi sur la communication audiovisuelle kende slechts twee soorten organisaties die in aanmerking zouden kunnen komen voor het verwerven van zendtijd en het verrichten van diensten, namelijk niet-commerciële lokale initiatieven en instellingen die een 'concession de service public' verwierven.

Aan deze beperkte kring voegt de loi relative à la liberté de communication nieuwe mogelijkheden toe. Onder andere door bestaande onderscheidingen te laten vervallen en bijvoorbeeld niet langer te spreken van 'stations locales de radiodiffusion sonore' maar door het introduceren van een algemene bevoegdheid tot het verstrekken van omroepmachtigingen (artikel 29).

Eenzelfde ontwikkeling doet zich voor met betrekking tot het landelijk gebruik van frequentieruimte. Artikel 26 van de wet voorziet in een algemene bevoegdheid tot verdeling van de (resterende) beschikbare ruimte, zij het dat de machtigingen van de bestaande omroepen worden gegarandeerd. De wet introduceert tegelijkertijd een nieuw begrip om het onderscheid tussen de publieke en private omroepen aan te geven. Het derde deel van hoofdstuk 4

draagt als titel 'Du secteur public de la communication audiovisuelle'. Naast de publieke dienstverlening ('service public') wordt de regelgeving dus verrijkt met de term publieke sector ('secteur public'). Ofschoon in de wet niet expliciet als zodanig aangeduid is de tegenpool van de 'secteur public' de private omroepsector, de 'secteur privé'. De betreffende paragraaf maakt duidelijk dat een uitbreiding van de secteur public is uitgesloten aangezien de wet limitatief aangeeft uit hoeveel organisaties de publieke sector bestaat, namelijk vijf: één voor radio, één voor nationale televisie, één voor nationale en regionale televisie, één voor de overige gebieden van Frankrijk, en één voor de internationale radio-uitzendingen. In vergelijking met de oude situatie betekent dit dat van de zes landelijke televisienetten met een 'concession de service public' er nog maar twee tot de secteur public worden gerekend, te weten Antenne 2 (A2) en France Régions 3 (FR3).

Met uitzondering van deze limitatief gedefinieerde publieke sector bestaan er derhalve in principe geen beperkingen voor het verkrijgen van een machtiging voor landelijke private omroep. Dat betekent evenwel niet dat daarmee ook zonder meer iedere aanvraag voor toewijzing in aanmerking kan komen. De wet kent namelijk zeer gedetailleerde regels ten aanzien van de aard van aanvrager. Grotendeels zijn deze regels opgesteld met het oogmerk verscheidenheid en doorzichtigheid te garanderen. Het is onder andere verboden dat omroeporganisaties met stromanconstructies werken en aandelen moeten op naam gesteld zijn. Dergelijke beperkingen golden ook reeds onder de loi sur la communication audiovisuelle, evenals de verplichting om de belangrijkste bedrijfsgegevens bekend te maken (naam van eigenaren, vertegenwoordigers, de verantwoordelijke directeur en hoofdredacteur en overzicht van de overige media-activiteiten van de organisatie). Belangen in de eigendom van twintig procent of meer dienen te worden aangemeld. Buitenlandse deelneming – met uitzondering van EG-landen – is niet toegestaan.

De loi sur la communication audiovisuelle kende slechts enige anti-concentratiebepalingen op lokaal niveau. Daarin komt met de loi relative à la liberté de communication forse verandering. Deze verandering kwam overigens niet geheel vanzelf tot stand: de Conseil Constitutionnel schoot te hulp door de oorspronkelijk wetsbepalingen in strijd met de constitutie te achten. In artikel 39 was in eerste instantie bepaald dat het niet was toegestaan om meer dan vijfentwintig procent van de aandelen van een 'gewone' radio- of televisieomroep te bezitten. Een uitzondering kon worden gemaakt voor een gecodeerd kanaal. De Conseil Constitutionnel oordeelde evenwel dat de bepaling onvoldoende waarborgen bood omdat deze onder meer niet uitsloot dat dezelfde persoon in meer dan één omroep een dergelijk aandeel zou kon verwerven en evenmin rekening hield met het bezit van andere media in zowel de audiovisuele als de gedrukte sector.[1]

1. Décision n° 86-217 du 18 septembre 1986, J.O. 19/9/1986.

De definitieve regeling is er een van extreme gedetailleerdheid en wordt hier slechts op hoofdlijnen besproken. De bezitter van één landelijk radionet mag slechts andere radiofrequenties bezitten voorzover deze niet een groter verzorgingsgebied dan vijftien miljoen inwoners hebben. Het bezit van twee vergunningen voor nationale televisie is niet toegestaan, noch de combinatie van één televisievergunning en één andere gelijksoortige nationale dienst (bijvoorbeeld abonneetelevisie). Het bezit van meer niet-nationale televisievergunningen kan slechts worden gecombineerd voorzover niet een groter publiek dan zes miljoen wordt bereikt. Binnen eenzelfde verzorgingsgebied kan men niet twee gelijksoortige vergunningen bezitten. Verder zijn er beperkingen aan het gecombineerd bezit van gelijksoortige diensten op kabel, satelliet en via aardse zenders.

Een volgende bepaling verbiedt de bezit van nieuwe machtigingen wanneer men al in twee van de volgende eigendomssituaties verkeert: a) een of meer televisievergunningen, die een bereik hebben van meer dan vier miljoen, b) een of meer radiovergunningen, die een bereik hebben van meer dan dertig miljoen, c) een of meer vergunningen voor de aanleg van kabelnetten, die een publieksbereik hebben van meer dan zes miljoen, d) het uitgeven of controleren van een of meer kranten die meer dan twintig procent van de totale landelijk oplage uitmaken. Wel bestaat er de mogelijkheid toestemming te verlenen wanneer de gegadigde binnen een nader te bepalen termijn alsnog zijn activiteiten in overeenstemming met deze regels wil brengen.

Voor het lokale en regionale niveau gelden gelijksoortige regels, die niet toestaan dat zich een meervoudig mediabezit voordoet. En wederom wordt cumulatie van twee uit vier situaties verboden: a) het gelijktijdig bezit van een televisiemachtiging op landelijk niveau, die hetzelfde verzorgingsgebied bestrijkt, b) het bezit van andere radiomachtigingen op zodanig wijze dat daardoor in het betreffende gebied meer dan tien procent van het potentiële publiek van alle gelijksoortige diensten wordt bediend, c) de exploitatie van een of meer kabelnetten in hetzelfde verzorgingsgebied, d) de controle over de uitgave van een of meer kranten.

Vervolgens worden de verschillende gehanteerde begrippen gedefinieerd (artikel 41-3). Zo is bij radio van een landelijke verzorging sprake wanneer een potentieel publiek van dertig miljoen wordt bereikt (ongeveer tweederde van de bevolking). Voor televisie is deze norm al bij zes miljoen potentiële kijkers bereikt. Men kan zich overigens de vraag stellen waarom deze absolute normen zijn gesteld, maar kennelijk wordt ervan uitgegaan dat er wel een nieuwe omroepregeling zal zijn voordat de bevolking dusdanig is gegroeid of afgenomen dat deze getallen bijstelling behoeven.

Aan deze concentratiebepalingen ter bescherming van het pluralisme wordt nog toegevoegd (artikel 41-4) dat ongeacht of eraan wordt voldaan, de regels inzake de eerlijke concurrentie van toepassing blijven. Het kan dus niet zo zijn dat oneigenlijke prijsstelling van bijvoorbeeld reclame wordt gelegitimeerd met

een beroep op de loi relative à la liberté de communication. Er wordt bovendien uitdrukkelijk verwezen naar de bevoegdheid van de Conseil de la concurrence (artikel 41-5).

Verdeling van de beschikbare ruimte
De verdeling van zendtijd tussen de gegadigden blijft evenals dat in het verleden het geval was gekoppeld aan de toewijzing van frequentieruimte. Dit impliceert tevens dat van een verdeling per net sprake is en derhalve slechts één organisatie per net in aanmerking komt voor zendtijd. De loi sur la communication audiovisuelle kende geen bijzondere regels over het te hanteren verdelingsmechanisme, een van de redenen waarom er zoveel kritiek was op de zendmachtigingen voor het vijfde en zesde net. De loi relative à la liberté de communication stelt aanzienlijk meer procedurele waarborgen voor een transparante verdelingsprocedure. Door middel van een openbare inschrijving, gepubliceerd in het Franse staatsblad, wordt kandidaten de gelegenheid geboden om een 'offerte' uit te brengen. De kandidaten worden vervolgens opgeroepen voor een hoorzitting en degene die het 'beste' aanbod doet komt in aanmerking voor de te verlenen concessie. De wet biedt echter geen waarborgen om de door de kandidaten gedane toezeggingen met betrekking tot de programmering af te dwingen, hetgeen er toe leidde dat er fraaie beloftes werden gedaan die vervolgens – door gebrek aan middelen – niet werden gerealiseerd. Dit verschijnsel van schone beloften wordt 'le mieux disant culturel' genoemd.

Programmavoorschriften
In de loi sur la communication audiovisuelle beperkten de programmavoorschriften zich tot een verwijzing naar de cahiers des charges. In de nieuwe wetsteksten blijft de ruimte bestaan om voor de publieke sector in de cahiers des charges nadere regels ten aanzien van de inhoud te stellen, maar in het licht van de nieuwe opvattingen over de toezichthoudende taken worden voor betreft de private sector de hoofdlijnen (eveneens) in de wet uitgewerkt. De verplichtingen die de concessiehouders bij hun vergunningverlening aangaan dienen onder andere betrekking te hebben op een minimumaanbod van eigen produkties, produkties van Franse en Europese origine, de omvang van de reclame, de bijdrage aan consumenten- en educatieve programma's en aan het pluralisme in het algemeen (artikel 28).

De Commission Nationale de la Communication et des Libertés
De loi relative à la liberté de communication verving de Haute Autorité door een nieuw orgaan, de Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL). Deze vervanging werd niet slechts ingegeven door politieke oogmerken, maar had ook te maken met het feit dat de bevoegdheden van de CNCL in vergelijking met die van de Haute Autorité veel uitgebreider zijn.

Het orgaan werd uitgebreid maar wordt ook op een andere wijze samengesteld. Twee leden worden benoemd door de president (voorheen drie), twee door de voorzitter van de senaat (voorheen drie), twee door de voorzitter van het parlement (voorheen drie), één uit de Conseil d'Etat (de Franse Raad van State), één uit het Hof van Cassatie, één uit de Rekenkamer, één uit de Académie Française en drie via coöptatie. De voorzitter wordt niet langer door de Franse president benoemd, maar door en uit de leden van de CNCL. Van de overige bepalingen over de CNCL is nog vermeldenswaardig dat de leden gebonden worden aan een beroepsgeheim. Een dergelijke regel werd nodig geacht omdat in het verleden het naar buiten brengen van individuele opvattingen van de leden van de Haute Autorité tot de nodige conflicten had geleid (of daarvan had blijk gegeven).

Had de Haute Autorité in het bijzonder tot taak de onafhankelijkheid van de publieke dienst te waarborgen, een van de centrale thema's van de loi sur la communication audiovisuelle, de algemene taakopdracht van de CNCL refereert aan de kern van de nieuwe wet: toegang tot een vrije communicatie, gelijkheid in behandeling en vrije concurrentie. Als derde punt wordt nog de promotie van de Franse taal genoemd.

De bevoegdheden van de CNCL verschillen aanzienlijk van die van de Haute Autorité. Was de Hauté Autorité alleen bevoegd om lokale vergunningen voor het doen van omroepuitzendingen te verstrekken, de CNCL krijgt met uitzondering van de publieke sector wat betreft de vergunningverlening het geheel van de omroep onder zich. Daarbij kan de CNCL ook beschikken over de bevoegdheid om het frequentiespectrum te verdelen, hetgeen voorheen de uitsluitende taak van de Franse PTT was.

Onder de loi relative à la liberté de communication blijft het aan de overheid voorbehouden om algemene regels te stellen voor reclame en sponsoring en voor het vertonen van films en andere audiovisuele werken, maar de CNCL wordt geacht de verdere regels inzake de programmering te geven. Bovendien kan de CNCL voorwaarden stellen omtrent de produktie van de uitgezonden programma's en de bijdrage van de omroeporganisaties daaraan. Oorspronkelijk was het de bedoeling van de wetgever alle bevoegdheden inzake reclame, sponsoring en dergelijke onder te brengen bij de CNCL. Dit stuitte evenwel op verzet van de Conseil Constitutionnel, die van mening was dat hiermee een te grote inbreuk werd gepleegd op de regelingsbevoegdheid van de overheid.[1]

Daarenboven heeft de CNCL de eerder genoemde bevoegdheden ten aanzien van bijzondere programmavoorschriften.

1. Décision n° 86-217 du 18 septembre 1986, J.O. 19/9/1986.

3.7 Toepassing van de loi relative à la liberté de communication

De doelstelling van de regering-Chirac om de omroep vergaand te privatiseren, krijgt in de loi relative à la liberté de communication vooral concrete vorm door middel van een afzonderlijk hoofdstuk dat moet leiden tot de privatisering van het eerste net, TF1.

Privatisering van TF1
Al tijdens de verkiezingsstrijd was aangekondigd dat tenminste één van de nationale televisienetten zou worden geprivatiseerd. Tot het verschijnen van het voorstel voor de nieuwe wet stond echter niet vast welk net dat zou zijn. De meeste speculaties gingen in de richting van A2, maar uiteindelijk werd toch gekozen voor TF1. Belangrijkste argumenten voor deze keuze waren de problemen met de leiding van TF1 en de slechte financiële positie, waardoor op korte termijn nieuwe investeringen nodig zouden zijn. Ook zou het programmatisch niveau van TF1 aan het verminderen zijn, waarbij werd gewezen op de toename van buitenlandse series en produkties, terwijl A2 nu juist een opgaande lijn vertoonde en in kijkcijfers definitief TF1 voorbij leek te streven.

De uiteindelijke verkoop van TF1 werd opgedragen aan de CNCL, die op grond van de wet TF1 ter beschikking kon stellen van een groep aandeelhouders die bereid was vijftig procent van de aandelen over te nemen (de overige vijftig procent zouden verdeeld moeten worden tussen het personeel, tien procent, en particuliere beleggers, veertig procent). De grootste aandeelhouder van de groep zou maximaal vijfentwintig procent van het kapitaal mogen bezitten, terwijl individuele buitenlandse participaties (met uitzondering van deelnemingen uit EG-landen) beperkt dienden te blijven tot vijf procent van het kapitaal. De wet bepaalde de concessieduur op tien jaar. De CNCL diende bij haar beslissing rekening te houden met een aantal in de wet genoemde omstandigheden (artikel 64), waaronder de mate waarin de nieuwe concessiehouder zal bijdragen aan het pluralisme en aan de verspreiding van Franstalige, culturele en educatieve programma's.

Ten aanzien van de programmering werd bepaald (artikel 62) dat de overheid voor TF1 in een cahiers des charges voorwaarden kon stellen ten aanzien van de programmering in het algemeen, en meer in het bijzonder inzake de produktie van audiovisuele werken, reclame en de uitzending van films. Ook zou de nieuwe eigenaar van TF1 verplicht zijn tenminste de helft van het volume van 1986 bij het produktiebedrijf SFP af te nemen. Verder schreef artikel 62 nog voor dat het programma van TF1 zoals dat voorheen het geval was in het gehele land moest worden verspreid. Niet-programmatische randvoorwaarden waaraan de verkrijger van de TF1-concessie zou moeten voldoen werden eveneens in de wet gestipuleerd. Zij hadden onder meer

betrekking op de formele aspecten van de concessie-aanvrage en de bij verlening te hanteren procedure.

De concessiehouder kon overigens ook andere verplichtingen aangaan dan die welke door de wetgever of de CNCL zouden worden bepaald (artikel 65). Op deze wijze zouden de eventuele kandidaten zich van elkaar kunnen onderscheiden.

De nieuwe concessiehouder van TF1

Via de door de wet voorgeschreven transparante procedure werd vervolgens de concessie voor TF1 verleend. Allereerst deed de CNCL een oproep tot kandidaatstelling, waarbij tevens werd aangegeven aan welke formele voorwaarden het voorstel van de kandidaat-concessionarissen zou moeten voldoen.[1] Van de drie kandidaten die zich aandienden werden er uiteindelijk twee toegelaten tot de verdere procedure: een groep die onder leiding stond van het grootste Franse aannemersconcern Bouygues, en een initiatief waarin het mediaconcern Hachette een leidende rol vervulde. Het derde initiatief van het reclamebureau Tête-à-tête voldeed niet aan de formele vereisten.[2]

De CNCL besloot de concessie aan Bouygues te geven en Hachette af te wijzen, omdat dit concern reeds zeer wijd verspreide mediabelangen had en derhalve slechts in beperkte mate aan het pluralisme zou bijdragen.[3] De waarde van TF1, die als prijs voor de concessie moest worden betaald, werd gesteld op drie miljard FF.

Programmavoorschriften TF1

Het – sindsdien grotendeels ongewijzigd gebleven – cahier des charges van het nieuwe TF1 wijkt in belangrijke mate af van dat van de omroepen die binnen de secteur public vallen. Vergelijkt men de voorwaarden van TF1 met die van A2 of FR3, dan valt in de eerste plaats op dat het cahier van TF1 slechts 21 artikelen telt terwijl dat van A2 en FR3 ongeveer 130 artikelen omvat.

TF1 krijgt als private omroep slechts in beperkte mate programmaverplichtingen opgelegd. De algemene voorwaarden schrijven voor dat de menselijke waardigheid moet worden gerespecteerd en de omroep niet mag discrimineren tussen man en vrouw en rekening moet houden met de bijzondere belangen van kinderen en jongeren. Ook mogen de uitzendingen niet in strijd zijn met de wet, de openbare orde, de goede zeden of de staatsveiligheid. Dit zijn bepalingen die men ook aantreft in de andere cahiers des charges. Wel waakt de regelgever ervoor dat TF1 zich niet leent voor specifieke propagandadoel-

1. Décision nº 87-8 du 6 février relative à un appel aux candidatures, J.O. 7/2/87.
2. Décision nº 87-17 du 9 mars 1987 arrêtant la liste des candidats admis à concourir à l'acquisition de 50 p. 100 du capital de la société TF1, J.O. 8/4/87.
3. Décision nº 87-26 du 4 avril 1987 désignant le groupe cessionnaire de 50 p. 100 du capital de la Société nationale de programma Télévision française 1 et portant autorisation d'utilisation de fréquences à la société Télévision française 1.

einden. Ten aanzien van informatieve programma's – TF1 moet per dag twee journaals en regelmatig andere actualiteitenprogramma's verzorgen – wordt verordonneerd dat deze 'sont réalisées dans un esprit de rigoureuse impartialité et de stricte objectivité'. Dat de werving van journalisten niet mag afhangen van hun geloofsovertuiging of politieke achtergrond, krijgt in het licht van deze regel een wat dubbele bodem. Wordt daarmee een bescherming aan de journalisten geboden of gaat het er meer om dat zo een extra garantie wordt geboden voor 'rigoureuse impartialité et stricte objectivité'?

Voor andere dan informatieve programma's gelden minder strikte regels. Deze beogen slechts te voorkomen dat teveel nadruk op bepaalde opvattingen komt te liggen en meer in het algemeen wordt respect voor het pluralisme in de meningsuiting verwacht door verschillende opvattingen aan bod te laten komen.

Ook de onvermijdelijke quota komen in het cahier des charges voor: per jaar moet 250 uur Franstalige programma's worden uitgezonden bestaande uit eerste vertoningen van andere fictie dan films. Voorts moeten jaarlijks tenminste twaalf 'spectacles dramatiques, lyriques et choréographiques' worden uitgezonden evenals tien uur concerten van Franse nationale of regionale orkesten. De onafhankelijke produktie wordt daarnaast ondersteund doordat TF1 voor het realiseren van fictie geen beroep mag doen op haar eigen produktiecapaciteit. Voor andere dan informatieve programma's geldt een beperking van vijftig procent van de jaarlijkse uitzendingen.

Op de reclame en sponsoring zijn de algemene daarvoor geldende regels van toepassing. In het totaal dient de reclamezendtijd beperkt te blijven tot vijftien procent van de totale zendtijd en tot maximaal vijfentwintig procent per uur.

De regelgeving van de CNCL voegt aan de voorwaarden van het cahier des charges onder meer toe dat TF1 aan televisiejournaals tenminste 670 uur moet besteden en aan overige informatieve programma's 405 uur. De effectieve reclamezendtijd wordt beperkt tot tien procent per dag en twintig procent per uur. In films wordt een reclame-onderbreking met een duur van ten hoogste vier minuten toegestaan. Andere fictie, indien deze van lange duur is, is aan dezelfde beperking gebonden. Onderbrekingen in nieuwsuitzendingen zijn niet toegestaan. Verder worden nog quota gegeven voor het aandeel originele Franstalige uitzendingen, jeugduitzendingen, serieuze fictie ('fiction lourde') en het inschakelen van onafhankelijke producenten. En – vanzelfsprekend - wordt TF1 verplicht een deskundige in dienst te nemen die moet waken over de kwaliteit van het Frans in de programma's.

Een vijfde en zesde net (II)

De stunt van de vorige regering om op het laatste moment nog snel de beschikbare ethercapaciteit uit te putten door het toelaten van een vijfde en zesde net, kreeg toentertijd al te maken met sterke weerstand van de oppositie. Van oppositie tot regering geworden besloot zij simpelweg de beide concessies

van France 5 en TV 6 in te trekken. Tegen deze beslissingen gingen de betrokkenen in beroep en zij kregen in eerste instantie gelijk van de Conseil d'Etat. Deze oordeelde dat hier sprake was van machtsmisbruik omdat het besluit tot intrekking was genomen voordat de loi relative à la liberté de communication in definitieve vorm tot stand was gekomen. De Conseil d'Etat vond echter wel dat overigens intrekking onder bepaalde omstandigheden geoorloofd was. Dus hoefde de overheid niets anders te doen dan de eerdere besluiten tot intrekking opnieuw te nemen (de loi relative à la liberté de communication was inmiddels in werking getreden). Dit weerhield France 5 en TV6 er niet van een actie tot schadevergoeding te starten.[1]

Voor de hernieuwde verstrekking van de concessies voor het vijfde en zesde net werd de in de loi relative à la liberté de communication voorgeschreven procedure gevolgd, die inhoudelijk grotendeels overeenkwam met die bij de privatisering van TF1. Via een openbare oproep werden gegadigden opgeroepen voor de onderscheidenlijke concessies.[2] Het vijfde kanaal was volgens de CNCL bestemd voor een algemeen landelijk net, eventueel in samenwerking met lokale en regionale televisie-initiatieven ('Le candidat précisera s'il envisage une association du service avec des projets de télévision locale ou régionale'), terwijl bij de kandidaatstelling voor het zesde net de nadruk vooral op muziek zou moeten liggen ('... souhaite que dans la conception de ce service de télévision, les candidats étudient la possibilité de consacrer une part importante de leurs programmes à la musique dans toutes ses composantes, en faisant largement appel à la musique française ...'). Maar daarnaast wordt dezelfde voorwaarde voor samenwerking op lokaal en regionaal niveau gesteld als voor het vijfde net.

Voor het vijfde net dienden zich twee kandidaten aan: 'Occidentale Médias' en de 'Société pour l'exploitation de la cinquième chaîne'. Via ongeveer de omgekeerde redenering als bij de toewijzing van TF1 werd de concessie toegekend aan de laatste groep onder leiding van de mediagiganten Hersant en Berlusconi, die ieder voor 25 procent in het aandelenpakket deelnemen. Hun brede kennis en ervaring in de media zouden – ook financieel gezien – de beste garanties voor het welslagen van het project bieden.

Maar liefst zes groepen waren geïnteresseerd in de concessie voor het zesde net, waaronder Canal Plus (onder de naam 'Canal Plus junior') en TV6, de voormalige gebruiker van het net. De concessie werd echter verstrekt aan Métropole Télévision, omdat deze groep de beste financiële perspectieven liet zien. Verder hechtte de CNCL waarde aan het feit dat Métropole Télévision de beste garanties bood voor een grote kijkdichtheid en eveneens werd het op

1. Het Tribunal Administratif de Paris (6e sect., 1re ch.) erkende in uitspraken op 6 en 27 juni 1989 de aanspraken op een nog nader vast te stellen schadevergoeding (Legispresse, 90/2, p. I-14 en I-15).

2. Décision nº 87-4 du 26 janvier 1987 relative à un appel aux candidatures, J.O. 26/1/87, resp. décision nº 87-5 du 26 janvier 1987 relative à un appel aux candidatures, J.O. 26/1/87.

prijs gesteld dat men het voornemen had uitgesproken het programma ook via satelliet te verspreiden, zodat in Europa tegengewicht zou kunnen worden geboden aan de overdadig aanwezige Engelstalige muziekcultuur. Deze argumenten van de CNCL om met name niet TV6 opnieuw in aanmerking te laten komen werden van vele kanten arbitrair genoemd en gezien als een bewijs dat de CNCL de (politieke) voorkeur van de regering volgde. Immers, Hersant, die de zeggenschap over het vijfde net kreeg, kon tot de sympathisanten van de regering worden gerekend. Dat gold ook in niet onbelangrijke mate voor de aandeelhouders van Métropole Télévision zoals CLT, Lyonnaise des Eaux, Compagnie financière de Suez, Paribas en UAP.

Programmavoorschriften

Voorafgaand aan de procedure voor de concessieverlening, had de CNCL reeds algemene en bijzondere programmavoorschriften, die zouden moeten gelden voor iedere private televisiedienst op nationaal niveau (met uitzondering van TF1), kenbaar gemaakt.[1]

In aanvulling hierop bevatten de ongewijzigd gebleven besluiten tot concessieverlening voor La Cinq (vijfde net) en M6 (zesde net) nog een aantal extra programmavoorschriften.[2] De omroepen moeten ten minste negentien uur per etmaal uitzenden, en er daarbij voor zorgen dat de 'honnêteté et le pluralisme de l'information et des programmes' is gewaarborgd. Evenals bij TF1 mag maximaal vijftien procent per uur en tien procent per dag reclame worden uitgezonden en dient de reclame in de eenmaal toegestane onderbreking van films maximaal vier-en-een-halve minuut bedragen. Ook de bepalingen inzake het gebruik van de Franse taal, de aanvangstijd van films en het uitzenden van drama en concerten stemmen overeen. De produktieverplichtingen zijn daarentegen minder zwaar dan die van TF1.

In de concessie van M6 zijn verder nog bijzondere voorwaarden opgenomen over de muziekuitzendingen en de bijdrage van M6 aan de muzikale produktie. Zo zal veertig procent van de uitzendingen uit muziek bestaan, die in het bijzonder voor de jeugd is bestemd. Voorts zal worden bijgedragen aan de produktie van (Franstalige) videoclips ('videomusiques').

1. Décision nº 87-1 du 15 janvier 1987 fixant les règles générales applicables aux services de télévision privés à vocation nationale diffusés en clair par voie hertzienne terrestre, J.O. 27/1/87, resp. décision nº 87-2 du 15 janvier 1987 concernant les obligations particulières applicables aux services de télévision privés à vocation nationale diffusés en clair par voie hertzienne terrestre, J.O. 27/1/87.

2. Décision nº 87-12 du 25 février 1987 autorisant l'exploitation d'un service de télévision à vocation nationale diffusé en clair par voie hertzienne terrestre (5e chaîne), J.O. 27/2/1987, resp. décision nº 87-13 du 25 février 1987 autorisant l'exploitation d'un service de télévision à vocation nationale diffusé en clair par voie hertzienne terrestre (6e chaîne), J.O. 27/2/1987.

De radios privées

De Haute Autorité was niet in staat geweest orde te scheppen in de radioproblematiek. Deels omdat er onvoldoende mankracht was, deels vanwege de geringe sanctiemogelijkheden, was een situatie blijven bestaan waarin de verschillende radiozenders al dan niet voorzien van een machtiging van de Haute Autorité hun eigen regeling schiepen.

De CNCL begon met het afkondigen van algemene voorschriften voor de private radio (waarbij nu geen onderscheid meer werd gemaakt naar het bereik; het begrip radios locales privées was met de loi relative à la liberté de communication verdwenen).[1] Deels betrof het hier voorschriften die we al eerder tegenkwamen: de verplichting om de naam en de frequenties regelmatig te noemen, verbod op programma's in strijd met de wet, de openbare orde, de goede zeden en de staatsveiligheid, en respect voor de menselijke waardigheid, de gelijkheid tussen man en vrouw, en de bescherming van kinderen en jongeren. Om de terbeschikkingstelling van de frequentie daadwerkelijk inhoud te geven werden radiostations verder verplicht tenminste 48 uur per week uit te zenden. Ten slotte werd expliciet bepaald dat de houder van de machtiging verantwoordelijk is voor de inhoud van de uitzendingen.

Naast deze algemene voorwaarden, werden regels gesteld ten aanzien van de inhoud van de programmering, zoals de taak om ten minste twintig procent van de uitzendingen in eigen beheer te produceren en de verplichting om informatieve uitzendingen op zorgvuldige wijze samen te stellen. Deze voorschriften konden niet voorkomen dat de radionetwerken die inmiddels waren ontstaan zich verder uitbreidden en een groot deel van de luisteraars aan zich wisten te binden.

Ook de procedure tot het verstrekken van nieuwe machtigingen stemde in grote lijnen overeen met die voor televisie. Eerst werd voor een of meer departementen een oproep voor kandidaten geplaatst. Deze aanvragen werden vervolgens gerangschikt naar onder meer het gevraagde zendvermogen en er werd gecontroleerd of aan de formele voorwaarden werd voldaan, waarna frequenties en vermogens werden toegewezen.

De CNCL heeft anders dan de Haute Autorité van het begin af aan getracht omroepen die zich niet hielden aan hun machtiging en bijvoorbeeld uitzonden op andere dan de toegewezen frequenties of met hogere vermogens dan toegestaan in het gareel te krijgen. In voorkomende gevallen leidde dit tot schorsing van de verleende toestemming.

1. Décision n° 87-24 du 16 mars 1987 fixant les règles générales de programmation applicables aux services de radiodiffusion sonore privés diffusés par voie hertzienne, resp. Décision n° 87-25 du 16 mars 1987 concernant les obligations particulières applicables aux services de radiodiffusion sonore privés diffusés par voie hertzienne, J.O. 7/4/87.

Reclame, sponsoring en télé-achat

Artikel 27 van de loi relative à la liberté de communication schrijft voor dat bij regeringsdecreet algemene regels worden gesteld over reclame en sponsoring. De wet regelt verder dat de Commission Nationale de la Communication et des Libertés bevoegd is om nadere voorwaarden te stellen.

In Frankrijk geldt geen systeem van zelfregulering van de reclame maar kan er direct en voorafgaand toezicht van overheidswege plaatshebben. Daarom treft men in het regeringsdecreet dat betrekking heeft op de nationale omroepinstellingen, bepalingen aan die ingaan op het karakter en de aard van de reclameboodschappen.[1] Deze mogen in de eerste plaats onder meer niet discriminerend of misleidend zijn en evenmin de geestelijke of godsdienstige overtuiging van de kijkers bruuskeren. Een tweede bijzonderheid betreft de omstandigheid dat in Frankrijk niet gekozen is voor een systeem waarbij bepaalde media gecompenseerd worden voor de uitzending van reclame op de omroep, maar men een stelsel hanteert waarbij bepaalde categorieën van reclame exclusief zijn voorbehouden aan specifieke media. Zo wordt in het decreet aan de omroep niet alleen verboden reclame uit te zenden waarvoor een wettelijke beperking geldt, maar ook reclame die betrekking heeft op alcoholische dranken van meer dan negen procent, de literaire en muziekuitgeverij (boeken, platen), de bioscoop, de pers en de distributie. Verder introduceert het decreet de mogelijkheid om een film maximaal voor zes minuten te onderbreken met reclame. De reclameboodschappen moeten tegelijkertijd in het gehele uitzendgebied van de omroep worden uitgezonden. Ook dienen zij in de Franse taal te zijn, een voorwaarde die onder meer aanleiding gaf tot een uitgebreide discussie over de toelaatbaarheid van – in het Engels gezongen – Coca Cola-spots.

Met de nieuwe wet wordt voor de eerste maal sponsoring van uitzendingen mogelijk, zij het dat deze aan strikte regels is gebonden. De programmatische onafhankelijkheid dient te zijn gewaarborgd en daarom mag er geen invloed zijn van de sponsor op de inhoud of vormgeving van het gesponsorde programma. De vermelding van de sponsor moet beperkt blijven tot het noemen van zijn naam of het tonen van zijn beeldmerk, al dan niet met vermelding van zijn hoofdactiviteit. De regelgever verzet zich er evenwel niet tegen dat de sponsor ook in het programma wordt genoemd of zijn beeldmerk wordt getoond. Het mag dan echter niet gaan om een permanente aanwezigheid. Voorts zijn de uitsluitingscategorieën voor reclameboodschappen ook van toepassing op sponsoring. De nadere regels van de CNCL preciseren de programma's waarvoor sponsoring is toegelaten, en sluiten nieuwsuitzendingen

1. Décret nº 87-37 du 26 janvier 1987 pris pour l'application de l'article 27-I de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 rélative à la liberté de communication et fixant pour certains services de télévisions le régime applicable à la publicité et au parrainage, J.O. 27/1/1987.

en informatieve programma's uit.[1] Voor het overige wordt het aan de omroepen overgelaten te bepalen bij welke uitzendingen sponsoring mogelijk zal zijn. De resterende bepalingen van de regeling geven voornamelijk gedetailleerde regels over de wijze waarop de sponsornaam mag voorkomen in en rond de programma's. Voor de uitzendingen van Radio France zijn er specifieke sponsorregels met als belangrijkste verschil dat voor radio geen categorieën van sponsors worden uitgesloten.[2]

Een derde categorie van reclame-uitingen waarvoor regels worden getroffen betreft de 'télé-achat' ('teleshopping' in goed Nederlands). Omdat deze vorm van reclame niet voorzien was in de loi relative à la liberté de communication, diende daarvoor nieuwe wetgeving te komen. Het betreffende wetje regelt de bescherming van de kopers, de eventuele boete bij overtreding en de bevoegdheid van de CNCL om nadere regels te stellen.[3] Deze nadere regels limiteren onder andere de télé-achat tot negentig minuten per week in de tijd tussen 8.30 en 11.30 uur 's ochtends of de tijd na het beëindigen van de uitzendingen, een en ander met uitsluiting van de zondag.[4] De uitzendingen dienen duidelijk als zodanig kenbaar te zijn en de informatie over de te verkopen produkten moet zorgvuldig en duidelijk zijn. Teneinde te voorkomen dat onder het mom van télé-achat reclameboodschappen worden uitgezonden, is het tonen van de produktnamen of van de fabrikant van de te koop aangeboden goederen niet toegestaan. Ook hier geldt weer de beperking dat het niet mag gaan om produkten of diensten waarvoor geen reclame mag worden gemaakt.

3.8 Consolidatie van de loi relative à la liberté de communication

Toen in 1989 de socialisten opnieuw aan de macht kwamen en de regering-Chirac werd vervangen, werden de opvattingen bij het parlement en de regering omtrent de regelgeving van de omroep gekenmerkt door een tweetal stromingen. Enerzijds een radicale, die de loi relative à la liberté de communication weer in zijn geheel wilde vervangen door een nieuwe wet, en anderzijds een stroming die een minder drastische koers wilde varen. De laatste stroming was van mening dat onder meer de continuïteit niet gediend was met het voor de derde maal binnen zeven jaar overhoophalen van het

1. Décision n° 87-327 du 7 décembre 1987 relative aux règles du parrainage applicable aux sociétés nationales de programma de télévision, J.O. 9/12/87.
2. Décision n° 88-41 du 4 février 1988 relative aux règles de parrainage applicables à la société nationale de programma Radio France, J.O. 12/2/1988.
3. Loi n° 88-21 du 6 janvier 1988 relative aux opérations de télé-promotion avec offre de vente dites de 'télé-achat', J.O. 7/1/1988.
4. Décision n° 88-36 du 4 février fixant les règles de programmation des émissions dites de 'télé-achat', J.O. 10/2/1988.

omroepbestel. Het verdiende de voorkeur om de loi relative à la liberté de communication dusdanig aan te passen dat de grootste daarin voorkomende probleempunten werden ondervangen en bovendien een meer prominente rol toe te kennen aan het intern versterken van de omroep. De laatste stroming kreeg de overhand en er werd volstaan met een aanpassing op onderdelen van de loi relative à la liberté de communication.[1]

Om toch de herinnering aan de oorspronkelijke loi sur la communication audiovisuelle hoog te houden is de eerste volzin van deze wet in ere hersteld en begint artikel 1 weer met 'la communication audiovisuelle est libre', waarmee tevens wordt aangegeven dat niet langer het ruime concept van de communicatie in algemene zin (waaronder zoals aangegeven ook de telecommunicatie werd begrepen) van toepassing is.

Een tweede belangrijk verschil met de vorige tekst van artikel 1 betreft de beperkingsgronden op de vrijheid van de eerste volzin. De enigszins willekeurige opsomming van beperkingsgronden in de oude tekst (nationale veiligheid, vereisten van de publieke (omroep)dienst, bescherming van de openbare orde, rechten van derden en pluralistische uitingsvrijheid), wordt vervangen door een samenhangend samengestelde lijst van beperkingsgronden voor de burger en de overheid, die zekere overeenkomsten vertoont met lid 2 van artikel 10 ECRM: 'L'exercice de cette liberté ne peut être limitée que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communications, ainsi que par la nécessité de développer une industrie nationale de production audiovisuelle'.

Het opnemen van de menselijke waardigheid als beperkingsgrond voegt in beginsel niet veel toe aan de bestaande situatie, aangezien dit criterium reeds in alle vergunningsvoorwaarden is voorzien. Voorts bevat de tekst een aantal herformuleringen waaraan niet te veel betekenis moet worden gehecht. De belangrijkste verandering in de beperkingsgronden vinden we terug in de toevoegingen 'les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communications' en 'la nécessité de développer une industrie nationale de production audiovisuelle'. De laatste geeft uitdrukking aan de bijzondere (typisch Franse) zorg voor de ontwikkeling en instandhouding van een eigen audiovisuele markt, een belangrijke randvoorwaarde voor het daadwerkelijk totstandbrengen van uitingsvrijheid. Dat de technische beperkingen verbonden aan de communicatiemiddelen voortaan als maatstaf zouden kunnen worden gehanteerd,

1. Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, J.O. 18/1/89.

heeft vooral de bedoeling om bij de invulling van de beschikbare infrastructuur over een ruimer toetsingskader te beschikken.

Oorspronkelijk kende artikel 1 ook de garantie dat zonder voorafgaande toestemming geen inbreuk mocht worden gemaakt op de vrijheid van de burgers om een bepaalde dienst te kiezen. Deze vrijheid wordt nu in een afzonderlijk artikel opgenomen en uitgebreid met de vrijheid een programma te kiezen ('le secret des choix faits par les personnes parmi les services de télécommunications et parmi les programmes offerts par ceux-ci ne peut être levé sans leur accord'). Met deze bepaling wordt derhalve niet alleen gewaakt tegen het ongemerkt registreren van kijkgedrag maar ook tegen (excessieve vormen van) registratie bij 'pay per view'.

Toewijzing van zendtijd en zendtijdverdeling

In het stelsel van zendtijdtoewijzing en -verdeling wordt door de wetswijziging van 1989 een aantal niet onbelangrijke veranderingen gebracht, die vooral van belang zijn voor nog te verlenen toestemmingen (en bij eventuele herziening of vernieuwing van verleende toestemmingen). Hiermee zij eveneens aangegeven dat de bestaande verdeling niet wordt gewijzigd en bijvoorbeeld niet opnieuw de verleende toestemmingen aan het vijfde en zesde net ter discussie worden gesteld. Integendeel, uitdrukkelijk wordt de positie van beide netten bevestigd en wordt buiten twijfel gesteld dat zij in aanmerking komen voor een landelijke dekking. TF1 had dit eerder – deels met succes – aangevochten bij de Conseil d'Etat omdat zij namelijk van mening was dat zij als enige private omroep in aanmerking kwam voor een landelijk bereik.

Wel vormt de problematiek van het vijfde en zesde net, die zich mede als gevolg van de ontbrekende middelen niet hielden aan de programmavoorschriften en eerder gedane toezeggingen inzake de programmering, een van de redenen waarom het bestaande systeem van toestemmingsverlening wordt herzien. De problemen rond het vijfde en zesde net bevestigden immers het bestaan van een 'mieux disant culturel' (de omroep die de mooiste beloften doet krijgt de toestemming tot uitzending). Daarom werd via de wetswijziging van 1989 naast de mogelijkheid om bij wet en in het cahier des charges voorwaarden te stellen, ook de 'convention' als regelinstrument geïntroduceerd. In de convention, een overeenkomst tussen de omroepinstelling en de toestemming verlenende instantie, kunnen de omroepinstellingen verplichtingen aangaan waarvan de naleving via in de convention opgenomen condities en sancties kunnen worden getoetst. In feite gaat het om een contractuele relatie tussen de omroepinstelling en de vergunningverlenende instantie. Om te voorkomen dat de voorwaarden van de convention door of vanwege de overheid worden gedicteerd (en daarmee qua karakter niet zouden afwijken van regels bij wet of cahier des charges gesteld), bepaalt de wetswijziging van 1989 uitdrukkelijk dat de voorstellen voor de inhoud van de convention

worden gedaan door de omroepinstelling. Dit betekent overigens niet dat de CSA geen model-conventions mag opstellen.

De Conseil supérieur de l'audiovisuel

Dat in het bijzonder via het toezicht invloed kan worden uitgeoefend, onderkende de wetgever bij voorgaande wetswijzigingen telkenmale door het toezichthoudende orgaan te wijzigen. Kende de wet van 1982 een Haute Autorité, in 1986 opgevolgd door de Commission Nationale de la Communication et des Libertés, nu was het de beurt aan de Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). De ontevredenheid over het functioneren van de CNCL was groot geweest en president Mitterrand had de commissie vanwege haar politieke voorkeuren schamper de 'Commission Nationale de la Communication et de quoi alors' genoemd.

De CSA wordt op dezelfde wijze samengesteld als de voormalige Haute Autorité: de president, de voorzitter van de Assemblée Nationale, en de voorzitter van de Sénat benoemen elk drie leden. Dit leidde onmiddelijk tot de kritiek dat daarmee de CSA evenzeer op de hand van de regering zou zijn als dat het geval was met de Haute Autorité.

Als 'onafhankelijke' rechtspersoon wordt de CSA belast met het toezicht op de naleving van de wet en in het bijzonder wordt van de CSA verwacht dat 'il assure l'égalité de traitement; il garantit l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision; il veille à favoriser la libre concurrence; il veille à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la production et de la création audiovisuelles nationales et de la culture françaises. Il peut formuler des propositions sur l'amélioration de la qualité des programmes'. De meeste van deze opdrachten kende ook de CNCL en de bijdrage aan de audiovisuele produktie sluit aan bij het grote algemene belang dat daaraan wordt gehecht. Nieuw is evenwel de uitdrukkelijke aandacht voor de programma's en de beperkingen van de techniek, die redenen vormen voor een meer actieve bemoeienis met de inhoud van met name de publieke omroepinstellingen. Wat dat betreft is dus de afstand tussen overheid en omroep weliswaar (ver)groot, maar tussen toezichthoudend orgaan en omroep (ver)klein(d). Maar dit was dan ook de achterliggende bedoeling van de overheid.

De Conseil Constitutionnel heeft overigens de taken van de CSA beperkt door niet akkoord te gaan met de beoogde taken van de CSA met betrekking tot reclame. In de oorspronkelijke wetswijziging was bepaald dat de CSA de vrije hand zou krijgen bij het regelen van reclame, sponsoring en teleshopping. Ook nu weer oordeelde de Conseil Constitutionnel dat de voorgestelde regeling een te vergaande inbreuk vormde op de overheidsverantwoordelijkheid in deze. Wanneer bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen worden

overgedragen, mogen deze niet ingrijpen in de wetgevingsbevoegdheid die aan het parlement is voorbehouden, aldus de Conseil Constitutionnel.[1]

Ruimere sanctiebevoegdheden

Het ontbreken van voldoende sanctiemogelijkheden was volgens sommigen tekenend voor de positie van de Haute Autorité, reden waarom de CNCL aanvullende bevoegdheden kreeg. De wetswijziging van 1989 breidt opnieuw de mogelijkheden uit om de naleving van de regelgeving te effectueren door de CSA voortaan ook de bevoegdheid te geven om administratieve boetes op te leggen. Ook onder het regime van de oorspronkelijke tekst van loi relative à la liberté de communication konden boetes worden opgelegd, maar deze bevoegdheid was voorbehouden aan de Conseil d'Etat handelend op een daartoe strekkend verzoek van de CNCL.

Dat de CSA nu ook zelfstandig boetes zou mogen opleggen, was tijdens de behandeling van de wetswijziging uitgebreid ter discussie gesteld. Door de oppositie werd gesteld dat daarmee de scheiding der machten geweld werd aangedaan. Dit argument werd noch door de wetgever noch door de Conseil Constitutionnel gehonoreerd, onder andere omdat te allen tijde een rechter zich zou kunnen blijven uitspreken over de rechtmatigheid van een opgelegde boete.[2] Bovendien is het ook in Frankrijk, met name in de fiscale sfeer, niet ongebruikelijk om bij wet aan bepaalde administratieve organen een bevoegdheid tot het opleggen van geldboetes te geven.

Overigens kent de wetswijziging van 1989 nog een tweetal waarborgen die misbruik van de sanctiebevoegdheid moeten voorkomen. In de eerste plaats is in een aantal procedurele waarborgen voorzien.[3] Zo kan de CSA pas een boete opleggen nadat een onderzoek is ingesteld door een lid van de administratieve rechterlijke macht, aangesteld door de vice-voorzitter van de Conseil d'Etat. Het rapport van het onderzoek vormt vervolgens onderwerp van een hoorzitting, waar de betrokken omroepinstelling wordt gehoord. De besluiten tot het opleggen van een sanctie moeten voorts worden gemotiveerd en worden gepubliceerd in de Journal Officiel, het Franse Staatsblad.

1. Décision n° 88-248 du 17 janvier 1989, J.O. 18/1/1989.
2. Zie vorige noot.
3. Artikel 42-7: 'Les sanctions prévues aux 2°, 3°, 4° de l'article 42-1 ainsi que celles de l'article 42-3 sont prononcées dans les conditions prévues au présent article. Le vice-président du Conseil d'Etat désigne un membre de la juridiction administrative chargé d'instruire le dossier et d'établir un rapport. Le rapporteur peut présenter des observations orales. Il assiste au délibéré avec voix consultative. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel notifie les griefs et le rapport au titulaire de l'autorisation pour l'exploitation d'un service de communications audiovisuelle qui peut consulter le dossier et présenter ses observations écrites dans le délai d'un mois. En cas d'urgence, le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel peut réduire ce délai sans pouvoir le fixer à moins de sept jours. Le titulaire de l'autorisation est entendu par le Conseil supérieur de l 'audiovisuel. Il peut se faire représenter. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer utilement à son information.'

Ten tweede is de hoogte van de boete aan nadere criteria en maxima gebonden. Rekening houdend met de ernst van het feit en het met de inbreuk genoten voordeel, mag de boete niet hoger zijn dan drie procent van de omzet over de laatste twaalf maanden. Bij recidive mag de boete maximaal vijf procent van de omzet bedragen.

De CSA heeft maar in beperkte mate gebruik gemaakt van zijn sanctiebevoegheden. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat de CSA een selectief sanctiebeleid zou voeren, maar is tevens te wijzen aan de aarzelende houding van het zelfstandige bestuursorgaan. Het sanctiebesluit zou ook arbitrair zijn. Dit laatste verwijt werd de CSA gemaakt toen TF1 onlangs een boete kreeg van 30 miljoen FF omdat niet geheel was voldaan aan de produktieverplichtingen uit de wet. Aan de betreffende en vergelijkbare vereisten werd ook door de meeste andere omroepen – publiek en privaat – niet voldaan.[1] Volgens TF1 speelde mee dat TF1 voldoende op de hand van de regering zou zijn.[2]

3.9 Het nieuwe stelsel van zendtijdtoewijzing en -verdeling

Het nieuwe stelsel van algemene voorwaarden tezamen met een specifieke overeenkomst (de 'convention') tussen CSA en een nieuwe zendgemachtigde, is onder meer terug te vinden in de verdeling van de kanalen op de TDF-omroepsatelliet, de zendtijdtoewijzing voor drie lokale/regionale televisieomroepen en de (hernieuwde) vergunning voor lokale radio.

Satellietomroep

Het gebruik van kanalen op omroepsatellieten is gebonden aan een vergunning van de CSA. Het gebruik van telecommunicatiesatellieten daarentegen valt nadrukkelijk buiten de competentie van de CSA. De Franse regelgeving blijkt zich op dit punt namelijk nog primair op een technische onderscheiding te baseren (analoog aan de binnen de Internationale Telecommunicatie Unie gehanteerde definities) en de CSA is vooralsnog niet bevoegd de aard van de via een satelliet verzonden signalen in haar overwegingen te betrekken, ongeacht de vraag of het een telecommunicatie- of omroepsatelliet betreft. Wel heeft de CSA sinds een recente wijziging van de Franse telecommunicatiewetgeving onder omstandigheden een mede-instemmingsrecht wanneer telecommunicatiesatellieten voor omroepdoeleinden worden gebruikt. Gebrui-

1. Le Monde, 5-6/4/92.
2. Le Monde, 1/8/92.

kers van telecommunicatiesatellieten voor omroepdoeleinden zijn namelijk gehouden met de CSA tot een 'agrément' te komen.[1]

Er is in beginsel geen verschil tussen de verlening van toestemming tot het uitzenden door middel van een aardse zender of een omroepsatelliet. Weliswaar is de eerste vorm van omroep van grotere importantie vanwege de beperkte bekabelingsgraad in Frankrijk, toch werd daarin – waarschijnlijk gezien de ambitieuze plannen met de kabel (het 'plan cable') – geen grond aanwezig geacht om voor verschillende regimes te kiezen.

De publieke sector en dienst in gevaar

De herziening van de omroep in 1989 was voornamelijk ingegeven door de zorgelijke positie waarin de publieke omroepsector verkeerde. Niet alleen was er een grote teruggang in het aantal kijkers, ook over de financiële en organisatorische vooruitzichten was men pessimistisch gestemd. De wetswijziging van 1989 bleek echter al spoedig weinig soelaas te bieden (hetgeen ook maar ten dele was beoogd) en maakte het noodzakelijk opnieuw de positie van de publieke sector en zijn dienstverlening in ogenschouw te nemen. In opdracht van de regering werden diepgaande studies verricht, waarvan de rapportages aan de regering en het parlement deels de basis vormden voor een tweetal nadere wijzingen in de regels.[2]

Om de organisatorische problemen van de publieke omroepsector aan te pakken is bij wet voorzien in de instelling van een 'présidence unique', zodat de voorheen afzonderlijke netten A2 en FR3 weer – met behoud van eigen identiteit – onder de supervisie van één verantwoordelijke zijn geplaatst.[3] De integratie heeft van de publieke omroep heeft zal nog verder gestalte krijgen doordat A2 in de toekomst France 2 en FR3 France 3 zal gaan heten. Tezamen zullen zij onder de naam France Télévision door het leven gaan.

Een tweede wijziging betreft een regeringsdecreet over een bijstelling van de oorspronkelijke programmavoorschriften voor de landelijke omroepen.[4] Dit decreet sluit min of meer aan bij een eerder vonnis van de Conseil d'Etat over

1. Loi nº 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications, J.O. 30/12/1990.

2. *L'avenir du secteur audiovisuel public*, rapports des commissions de concertation, Documentation Française Paris, 1989.

3. Loi nº 89-532 du 2 août 1989, modifiant la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, J.O. 4/8/1989. Getoetst door de Conseil Constitutionnel: Décision nº 89-259 du 26 juillet 1989, J.O. 28/1/89.

4. Décret nº 90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de 2º de l'article 27 et du 2º de l'article 70 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œvres cinématographiques et audiovisuelles, J.O. 18-1-1990 en décret nº 90-67 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de 3º de l'article 27 de la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle, ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs, J.O. 18/1/1990.

de naleving van de quotaregels door TF1 naar aanleiding van een procedure aangespannen door de CNCL. De Conseil d'Etat had namelijk in 1989 vastgesteld dat TF1 niet voldeed aan de geldende verplichtingen inzake het uitzenden van Franstalige en Europese produkties. Voorts had de CNCL geconstateerd dat voorzover TF1 wel aan haar verplichtingen voldeed dat voornamelijk gebeurde in de nachtelijke uitzenduren (tussen 01.00 uur en 6.30 uur realiseerde TF1 tachtig procent van zijn Franstalige en zevenenzeventig procent van zijn Europese quota!). In zijn beslissing over een op te leggen sanctie stelde de Conseil d'Etat dat de quota tijdens de reguliere uitzenduren moesten worden gehaald.[1]

In het decreet worden de omroepen verplicht om met ingang van 1 januari 1992 van alle films zestig procent te laten bestaan uit Europese produkties. Verder moet vijftig procent van Franstalige origine zijn. Eenzelfde verplichting geldt voor het totaal van de uitgezonden audiovisuele en filmwerken. Deze quota dienen in het bijzonder op alle dagen tussen 18.00 en 23.00 uur en op woensdag tussen 14.00 en 18.00 uur, de uren met grote kijkdichtheid ('aux heures de grande écoute'), te worden gerealiseerd. Al spoedig bleek evenwel dat de fraaie doelstellingen niet realiseerbaar waren. Er was niet voldoende programmamateriaal beschikbaar, de levensvatbaarheid van de – private- omroep dreigde in gevaar te komen en meer in het algemeen werd het stelsel als te weinig flexibel beoordeeld. Daarenboven had de Europese Commissie te kennen gegeven dat de Franse quotaregels niet in overeenstemming waren met de EG-televisierichtlijn (zie paragraaf 4.8). De regering kwam daarop met voorstellen tot wetswijziging zodat er geen conflict meer zou zijn met de EG-regels. Deze voorstellen gingen het parlement niet ver genoeg en via nieuwe wijzigingsvoorstellen heeft de CSA de bevoegdheid gekregen om bij de vaststelling van de quota ook rekening te houden met het karakter van het station en de bijdrage aan de produktie van omroepprogramma's.[2] Ook het regeringsdecreet werd aangepast aan de nieuwe regels, die onder meer de produktiequota terugbrengen naar zestig procent Europees en veertig procent Franstalig. Tevens werden daarbij de definities van deze categorieën verruimd.[3] Overigens werden tegelijkertijd de steunmaatregelen voor de audiovi-

1. Décision de la section contentieux du Conseil d'Etat du 20 janvier 1989, n° 103063 (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *Les bilans du CSA, Troisième bilan annuel de la société privée TF1*', p. 84).
2. Loi n° 92-61 du 18 janvier 1992 modifiant les articles 27, 28, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, J.O. 21/1/1992; Conseil Constitutionnel, décision n° 91-304 du 15 janvier 1992, J.O. 18/1/1992.
3. Décret n° 92-279 du 27 mars 1992 modifiant le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application du 2° de l'article 27 et du 2° de l'article 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œvres cinématographiques et audiovisuelles, J.O. 28/3/1992.

suele industrie, die voornamelijk voor Franse bedrijven bestemd waren, in overeenstemming met de Europese normen gebracht.[1]

Ook de regels inzake sponsoring, die sinds de CNCL niet meer waren aangepast, zijn herzien om de uitwassen van sluikreclame te voorkomen en om te voldoen aan de Europese regels daaromtrent. De nieuwe regels bevatten met name een scherpere definitie van wat aan sponsoring in spelprogramma's is toegestaan.[2] Het reclame maken voor sponsors in programma's is nadrukkelijk verboden. De CSA die weliswaar om deze strengere regels vroeg, heeft ze evenwel nog niet toegepast.

Het vijfde net verdwenen

De verlichting van de regels heeft niet kunnen voorkomen dat het vijfde net, La Cinq, in april 1992 heeft opgehouden te bestaan. De continue verliezen en beperkingen op de programmering (programma- en reclamevoorschriften) maakten dat aandeelhouders niet langer bereid waren voor de noodzakelijke middelen te zorgen.

Er is de nodige kritiek op de handelswijze van de CSA met betrekking tot het verdwijnen van La Cinq. Met name wordt de CSA verweten onvoldoende te hebben gedaan om bij te dragen tot de redding van La Cinq. Diverse plannen van ondermeer Berlusconi, een van de aandeelhouders, stuitten op de weigering van de CSA om de voorwaarden van La Cinq te versoepelen. De lakse houding van de CSA zou mede zijn ingegeven door het feit dat de CSA zich al eerder had uitgesproken voor het verdwijnen van La Cinq of het samengaan van La Cinq en M6.[3]

Het was dan ook zonder enige verzet van de CSA dat via het door de overheid uitgeoefende voorkeursrecht op frequenties voor de publieke omroep, nu op prime time via het voormalige La Cinq-net ARTE wordt uitgezonden, het nieuwe Europese cultuurkanaal. In ARTE is La Sept opgegaan, een Franse omroeporganisatie met een publiek karakter die sinds 1986 culturele programma's via de satelliet uitzond. Hierdoor zal het niet mogelijk zijn dat de CSA het net geheel kan toewijzen aan een nieuwe gegadigde. Bovendien heeft de CSA reeds te kennen gegeven niet de bedoeling te hebben om het resterende deel te willen bestemmen voor een algemeen programma, zoals dat reeds door TF1, M6 en de publieke omroepen wordt verzorgd. Daarmee wordt in feite

1. Décret n° 92-281 du 27 mars 1992 modifiant le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 pris pour l'application du 3° de l'article 27 de la loi no° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs, J.O. 28/3/1992.
2. Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application du 1° de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant le régime applicable à la publicité et au parainnage, J.O. 28/3/1992.
3. Zie onder andere: Libération, 4-5/4/92.

tegemoetgekomen aan de sinds geruime tijd geuite opvatting dat er in Frankrijk één algemeen net te veel is. Een standpunt dat vooral gebaseerd is op de economische positie van de netten. Behoudens het eerste net, TF1, draait geen zonder verliezen (waarbij nog moet worden opgemerkt dat ook de winst van TF1 niet gigantisch is).

De machtiging voor het Vijfde net zal daarom bij voorkeur worden verstrekt aan een aanbieder met een meer thematisch programma.

3.10 Conclusies

Het Franse omroepbestel heeft verschillende ontwikkelingsfasen doorlopen. De staatsomroep maakte in 1982 plaats voor een minder staatgebonden en in beperkte mate geprivatiseerde omroepstructuur. Daartoe moest ook een zelfstandig bestuursorgaan, de Haute Autorité, bijdragen, maar het politieke karakter, de geringe bevoegdheden en het gebrek aan daadkracht maakten de Hauté Autorité tot een mislukking.
In 1986 werd de publieke sector in het verdomhoekje geplaatst en privatisering van de omroep als ideaal nagestreefd. De Haute Autorité werd vervangen door de Commission Nationale de la Communication et des libertés (CNCL) met meer bevoegdheden en een andere wijze van samenstelling.

Met de CNCL kon niet veel ervaring worden opgedaan omdat hij in 1989 alweer werd vervangen door een nieuwe instantie, de Commission Nationale de Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). De in 1986 ingevoerde nieuwe wet, de de Loi relative à la liberté de communication werd daarvoor en met het oog op ook andere aanpassingen opnieuw gewijzigd.

De ontwikkelingen vanaf 1989 kenmerken zich door een tweetal fenomenen. Enerzijds heeft de ervaring geleerd dat privatisering en deregulering verschillende zaken zijn en privatisering eerder de noodzaak versterkt tot meer en gedetailleerde regelgeving, die er met name op is gericht omzeiling van de onderliggende normen te voorkomen. Maar ook dient er meer ruimte te zijn voor regelgeving 'op maat', die rekening houdt met de zenders en de profilering van hun programma.

Voorbeelden van verfijnde regelgeving zijn de nader uitgewerkte quotaregels, de regels inzake reclame en sponsoring, en de verplichting om quota ook op prime time te realiseren. De laatste verplichting is noodzakelijk gebleken omdat verschillende omroepen aan hun culturele quota meenden te kunnen voldoen door onder meer tussen twee en zes uur 's ochtends oude redes van De Gaulle uit te zenden. Toch is de CSA nog maar beperkt in staat gebleken daadwerkelijk inhoud te geven aan al deze beperkingen, ofschooon ook een effectiever toezicht- en sanctiestelsel werd ingesteld dat een breder scala van te nemen maatregelen mogelijk maakt. Met name de invoering van de convention – een specifieke overeenkomst tussen CSA en omroepinstelling –

moet het noodzakelijke maatkostuum kunnen leveren. Weliswaar is er nog niet veel ervaring met de convention als regelinstrument omdat het niet van toepassing is op de eerder verstrekte vergunningen, toch lijkt het meer perspectieven te bieden dan algemene eenzijdige regelgeving. Het maakt het onder meer mogelijk adequaat te reageren op veranderingen.

Overigens moet niet worden vergeten dat ook de algemene regels inzake de programmering reeds een 'op maat'-karakter kennen, daar waar zij niet volstaan met het aangeven van algemene programmavoorschriften, maar bijvoorbeeld tot in detail aangeven hoeveel uur ballet er moet worden uitgezonden. Het voordeel van dergelijke concrete voorschriften is dat zij relatief gemakkelijk zijn te controleren. Er is echter ook het risico dat dit soort voorschriften weer te gedetailleerd wordt.

Anderzijds is er sprake van een zekere herwaardering van de publieke sector. Jarenlang werd deze verguisd mede als gevolg van een te groot geloof in de private sector, maar nu wordt getracht alsnog de publieke sector er weer bovenop te helpen. Daarbij zijn er twee knelpunten. Allereerst blijkt de publieke sector financieel en organisatorisch in een gevarenzone te zijn beland. Dit tracht men onder meer op te lossen door de publieke omroep (althans de televisie) onder één leiding te brengen, de zogenaamde présidence unique. Voorts draagt de overheid via extra – substantiële – financiële impulsen bij aan de herstructurering van de publieke sector.

Zo mogelijk nog ernstiger is het gesteld met het tweede knelpunt, de taak van de publieke omroep zoals die in het bijzonder gestalte krijgt via de programma's. Evenals in Nederland is in Frankrijk de fout gemaakt dat met de introductie van commerciële/prviate omroep is gestart zonder dat men zich een duidelijk beeld had gevormd over de verhouding tussen publieke en commerciële omroep. Daardoor trad het automatisme in werking dat de publieke omroep zijn identiteit gaat ontlenen aan de commerciële omroep en daarmee in volle concurrentie treedt. 'Commerciële programmering' en meer ruimte voor reclamemogelijkheden hebben echter niet een wederopleving van de publieke omroep kunnen bewerkstelligen, maar eerder een tegengesteld effect gehad. Dit nog afgezien van de vraag of een dergelijke verandering niet een directe aantasting van de taken van de publieke omroep impliceert. Inmiddels is het accent in Frankrijk wat betreft de publieke omroep met name komen te liggen op de bijzondere rol die de omroep kan vervullen ten behoeve van de bevordering en instandhouding van de (nationale) cultuur. De deelname aan het Europese kanaal ARTE duidt er op dat de overheid, maar ook de publieke omroep, zich meer concentreert op het bieden van een hoogwaardig aanbod, zonder daarbij het generalistisch, alle programma-categorieën omvattende, karakter verloren te laten gaan. In meer algemene zin valt er niet alleen een verschuiving te constateren van de organisatorische structuur naar inhoud, maar tegelijkertijd blijkt de overheid bereid tot extra

financiële offers. De laatste jaren zijn de incidentele en structurele middelen voor de publieke omroep duidelijk verruimd.

Aan de hernieuwde belangstelling voor de publieke omroep heeft ook bijgedragen dat de verwachtingen ten aanzien van de private sector niet zijn uitgekomen. Afgezien van het succes van het abonneetelevisie-programma Canal Plus, wordt de private sector gekenmerkt door een lage kwaliteit en geringe rentabiliteit. TF1 maakt als enige private omroep winst. La Cinq, M6 en de private lokale/regionale stations hebben te maken met soms zeer aanzienlijke verliezen, hetgeen inmiddels het einde voor La Cinq heeft betekend. Met het verdwijnen van La Cinq lijkt de stelling bevestigd te worden dat er in Frankrijk tenminste één landelijke private omroep te veel is om de sector economisch levensvatbaar te laten zijn.

De visie op zowel de private als de commerciële omroep en hun onderlinge verhouding is derhalve door de slechte ervaringen in het verleden (en in het heden) een meer realistische geworden. De noodzaak naar meer gedetailleerde regelgeving heeft er mede toe bijgedragen dat men zich is gaan realiseren dat de private sector weliswaar kan bijdragen tot het algemeen belang, maar dat men er niet al te veel op moet vertrouwen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, aangezien dit in de meeste gevallen afbreuk doet aan het bereiken van een economisch optimum. Overigens blijkt het ook in Frankrijk niet eenvoudig om de publieke omroep wel in het gareel te krijgen.

4 Europese regelgeving

4.1 Inleiding

De overheidsbemoeienis met de omroepvrijheid wordt meer en meer beinvloed (lees: beperkt) door ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en nog voordoen in de Europese regelgeving en de daarop gebaseerde jurisprudentie.[1]

Op Europees niveau hebben recente ontwikkelingen in de jurisprudentie het belang van het supranationale recht in deze onderstreept. De Groppera- en Autronic-arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens hebben niet alleen voor het juridische debat nieuwe discussiestof opgeleverd, maar zullen ook van betekenis zijn voor de toekomstige regelgeving. Hetzelfde kan gezegd worden van onder meer het Kabelregelingsarrest en Mediawetarresten van het EG-Hof, die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

Bij de bestudering van de Europese normen is evenals bij de voorgaande twee hoofdstukken de keuze gemaakt om die regels te bespreken die in het bijzonder betrekking hebben op de omroepvrijheid. Andere Europese regels, zoals artikel 8 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens (het privacy-recht) of artikel 52 EEG-verdrag (recht op vrije vestiging), die mede van invloed zijn, worden slechts zijdelings aan de orde gesteld. Hiermee worden tevens doublures met de reeds ruim voorhanden literatuur op dit gebied vermeden.[2]

Dit hoofdstuk is daarom in belangrijke mate gewijd aan artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens (ECRM), omdat daarin de belangrijkste normen voor de bemoeienis van de overheid met de omroep-

1. Als internationaal rechtelijke normen kunnen ook nog artikel 19 van de Universele verklaring van de rechten van de mens (Universele Verklaring, Trb. 1969, 99) en eveneens artikel 19 van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo-verdrag, Trb. 1978, 177) genoemd worden. Afgezien van het feit dat beide bepalingen een met de Europese rechtsnormen vergelijkbaar toezichts- en sanctiestelsel ontberen, voegen ze niet veel toe aan hetgeen reeds op grond van de Europese regelgeving en jurisprudentie aan bijzondere normen voor de omroep geldt. Zie ook: Meij, J.M. de (1989), p. 183. Zie tevens paragraaf 5.6.
2. Verwezen zij naar basisliteratuur over het Europese recht: Dijk, P. van en G.J.H. van Hoof, *De Europese Conventie in theorie en praktijk*, Nijmegen, 1990, respectievelijk Kapteijn, P. en P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, 1987. Zie ook: *Verdeelde frequenties, veranderde omroep*, Advies van de Commissie toewijzing etherfrequenties, Rijswijk, 1992, p. 51-105.

vrijheid kunnen worden gevonden.[1] Allereerst wordt aan de hand van de Travaux Préparatoires, de documenten over de voorbereiding van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, een schets gegeven van de totstandkoming van artikel 10. Vervolgens wordt op grond van de jurisprudentie van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (hierna: de Commissie) en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) nader ingegaan op de betekenis van artikel 10 voor de overheidsbemoeienis met omroep en omroepprogramma's in het bijzonder. Daarna volgt een nadere analyse van relevante aspecten van artikel 10.

Het belang van artikel 10 wordt onderstreept door de betekenis die het heeft in het EG-recht, zoals blijkt uit de jurisprudentie van het EG-Hof. Het EG-recht wordt in hoofdzaak vanuit deze optiek benaderd.

Ten slotte wordt in dit hoofdstuk nog ingegaan op specifieke regelgeving op Europees niveau met betrekking tot de omroepprogramma's. Aan de orde komen de EG-televisierichtlijn, de Raad van Europa-conventie over grensoverschrijdende televisie en de overige relevante activiteiten van de Raad van Europa.

4.2 Artikel 10 ECRM: Travaux Préparatoires

De totstandkoming van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens is gedocumenteerd in de zogeheten 'Travaux Préparatoires' (T.P.).[2] Deze bevatten de verslaglegging van de verschillende onderhandelingsstadia die zijn voorafgegaan aan het opstellen van de definitieve tekst van de Conventie. Het is niet de bedoeling uitgebreid in te gaan op de Travaux Préparatoires, maar uitsluitend de ontstaansgeschiedenis van artikel 10 nader te belichten. Hiermee wordt vooral beoogd na te gaan welke waarde moet worden gehecht aan de derde volzin van het eerste lid van artikel 10, waarin is bepaald dat radio- en televisie-ondernemingen aan een vergunningenstelsel kunnen worden gebonden ('Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioskoop of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen').

Uitgangspunt bij de opstelling van wat later artikel 10 ECRM is geworden, was artikel 19 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, die in december 1948 door de algemene vergadering van de Verenigde Naties

1. De (herziene) Nederlandse vertaling van de Conventie is te vinden in Trb. 1990, 156. Slechts de oorspronkelijke Franstalige en Engelstalige tekst van de Conventie zijn authentiek.
2. Raad van Europa, *Collected Edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human rights*, Den Haag, 1975-1985 (dl. I-VIII). Voor het onderzoek kon verder gebruik worden gemaakt van het vertrouwelijke rapport dat de griffie van het Hof heeft gemaakt over de Travaux Préparatoires: European Court of Human Rights, *Preparatory work on article 10 of the European Convention on human rights*, CDH (75) 6, Straatsburg, 1975. Zie over de Travaux Préparatoires ook: Diesbach, V., *Völkerrechtliche Garantien der Presse- und Informationsfreiheit*, p. 47-51.

werd aanvaard: 'Everyone has the right to freedom of opinions and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers'.[1] In de voorbereidende fase van de Conventie (1949-1951) is lange tijd aan deze VN-tekst vastgehouden. Zo spreekt de ontwerp-conventie van de Europese beweging, die de eerste aanzet voor een Raad van Europa-conventie vormde,[2] van de noodzaak 'To ensure by progressive measures the universal application of the Declaration of Human rights adopted by the United Nations (...). Freedom of speech and of expression of opinions generally'.[3]

In het ten behoeve van de consultatieve vergadering van de Raad van Europa opgestelde rapport-Teitgen, dat een tekst-voorstel voor een conventie bevat, staat de uitingsvrijheid als volgt omschreven (artikel 2): 'In this Convention, the Member States shall undertake to ensure to all persons residing within their territories: (...) 6. Freedom of opinion and expression, in accordance with Article 19 of the United Nations declaration'.[4]

Commissie van deskundigen

Het is deze tekst uit het rapport-Teitgen die vervolgens in 1949 door het comité van ministers van de Raad van Europa wordt voorgelegd aan een commissie van deskundigen. In deze commissie word een drietal amendementen op de passage over de uitingsvrijheid voorgesteld, die allemaal betrekking hebben op beperkingen van de uitingsvrijheid en daarmee een eerste aanzet voor het latere tweede lid van artikel 10 vormen, waarin de beperkingen op de uitingsvrijheid zijn geformuleerd.[5] De eerste zitting van de deskundigen heeft als eindresultaat een concept met de volgende bepaling (artikel 2, lid 6):

> 'Everyone has the right of freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.'[6]

Er is dus geen expliciete verwijzing meer naar artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

De beperkingen zijn ondergebracht in een aparte bepaling (artikel 7): 'In the exercise of these rights, and in the enjoyment of the freedoms guaranteed by the Convention, no limitations shall be imposed except those established

1. Trb. 1969, 99.
2. T.P. I, p. XXIV.
3. T.P. I, p. 206.
4. T.P. I, p. 228.
5. T.P. III, p. 182 en p. 184.
6. T.P. III, p. 222.

by the law, with the sole object of ensuring the recognition and respect for the rights and freedoms of others, or with the purpose of satisfying the just requirements of morality, public order, security, and national unity, or the operation of administration and justice in a democratic society'. Als eerste beperkingsgrond worden de rechten van anderen genoemd, een beperkingsgrond die in de definitieve versie verder naar achteren zou worden geplaatst, maar in de omroep-jurisprudentie van het Hof juist weer een prominente plaats heeft gekregen.

In deze eerste versie wordt – naar analogie van het ontwerp voor artikel 19 van de Universele Verklaring – nog geen onderscheid gemaakt tussen omroep en andere media ('through *any* media'). Een belangrijke wijziging in de formulering van het artikel over de uitingsvrijheid wordt aangebracht tijdens de zitting van de commissie van deskundigen van 6 maart 1950. Dan stelt namelijk de Britse vertegenwoordiging navolgende redactie voor:

> 'Art. 11. 1) Everyone shall have the right to freedom of thought and to freedom of expression without governmental interference; these rights shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without governmental interference regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art or *by duly licensed visual or auditory devices.*'[1]

In deze tekst wordt dus de relatie met artikel 19 van de Universele Verklaring verder losgelaten en worden de uitingen niet langer onder een noemer samengevat, maar onderscheiden naar hun uitings- en verschijningsvormen (spraak, schrift, druk, kunst, en (audio)visuele media). Ten aanzien van de 'visual or auditory devices' wordt bovendien bepaald dat deze aan een vergunning onderworpen kunnen zijn.

De beperkingen zijn nu niet meer in een afzonderlijke algemene bepaling opgenomen maar in een tweede lid bij het artikel ondergebracht: 'The exercise of these freedoms carries with it duties and responsibilities and may therefore be subject to such penalties, liabilities and restrictions as are prescribed by law and are necessary in the interest of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health and morals, for the protection of the reputations or rights of other persons, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary'. Deze formulering van de beperkingsgronden zal behoudens een belangrijke aanvulling (de notie 'necessary in a democratic society') vrijwel ongewijzigd de eindfase halen.

De achtergrond van het Britse wijzigingsvoorstel is deels terug te vinden in eerdere correspondentie van Groot-Brittannië met de secretaris-generaal van

1. T.P. III, p. 286.

de Verenigde Naties over het VN-ontwerp voor een mensenrechtenverdrag ('Draft international convenant on human rights and measures of implementation', het latere BuPo-verdrag). Een vergelijkbare tekst over de uitingsvrijheid werd ook daar door de Britten voorgesteld en is – in aangepaste vorm – uiteindelijk ook in het verdrag terechtgekomen.[1] Een motivering voor de wijziging is evenwel in de Travaux Préparatoires niet terug te vinden.

Comité van Ministers

In een geamendeerde versie, waarbij in het tweede lid de beperkingen zijn aangevuld met het later in de jurisprudentie belangrijk geworden criterium 'necessary in a democratic society' wordt het Britse voorstel door de commissie van deskundigen toegezonden aan het Comité van Ministers:

> '1. Everyone shall have the right to freedom of expression without governmental interference; this right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without governmental interference, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art or by duly licensed visual or auditory devices.
> 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities may be subject to such penalties, liabilities and restrictions as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interest of national security, territorial integrity, or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health and morals, for the protection of the reputations or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.'

Omdat het Comité van Ministers zich geen definitief oordeel kan vormen over het karakter van een eventuele conventie wordt verdere beraadslaging opgedragen aan een conferentie van hoge functionarissen, de 'Senior officials on human rights'. Het voorleggen aan deze conferentie werd vooral nodig geacht omdat er problemen waren gerezen over de principiële keuze tussen een extensieve regeling van de grondrechten en een meer algemene aanduiding daarvan, zoals bijvoorbeeld in de Franse Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Vanuit de eerdere commissie van experts waren daarom ook verscheidene alternatieven voor de conventie geformuleerd, waar hier verder geen aandacht aan wordt besteed.[2] Voorzover het artikel 10 aangaat, splitste de conferentie het eerste lid in twee volzinnen en kreeg de eerste volzin een meer klassiek en daardoor dwingend karakter door 'Everyone shall have the

1. T.P. III, p. 164.
2. Zie daarvoor: T.P III-IV en Diesbach, V., p. 51-52.

right to freedom of expression' te wijzigen in 'Everyone has the right to freedom of expression'.[1]

Tijdens de vijfde vergadering van het Comité van Ministers komt de tekst tot stand van het huidige artikel 10 ECRM:

> '1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.
> 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interest of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.'[2]

Voorzover daarvan melding wordt gemaakt in de Travaux Préparatoires is tijdens de latere behandeling bij de consultatieve vergadering en de goedkeuringsprocedures rond het verdrag, in het bijzonder wat betreft het onderwerp radio en televisie, geen expliciete aandacht uitgegaan naar artikel 10.

Analyse Travaux Préparatoires

Uit de totstandkoming van artikel 10 blijkt dus dat niet een origineel opgestelde tekst het uitgangspunt was, maar dat er gebruik werd gemaakt van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en van de ontwerpteksten voor wat later zou uitmonden in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo). Oorspronkelijk beoogde men zelfs te volstaan met een verwijzing naar het betreffende artikel 19 in de Universele Verklaring en was geen bijzondere bepaling voor radio of televisie voorzien.

Een voorstel van de Britse experts om de tekst 'by duly licensed visual or auditory devices' in te voegen, legde evenwel de grondslag voor het vergunningenstelsel en de expliciete vermelding van radio en televisie zoals die uiteindelijk in de derde volzin van het eerste lid is terechtgekomen. Dit sloot aan bij de voorbereidingen voor de VN-tekst, waar Groot-Brittannië immers een zelfde voorstel had gedaan. De Travaux Préparatoires geven echter geen enkel uitsluitsel over de beweegredenen om het voorstel in de gegeven vorm in de concept-tekst van de Conventie op te nemen.

1. T.P. IV, p. 280.
2. T.P. V, p. 83.

Hetzelfde kan gezegd worden over de uiteindelijke formulering van de derde volzin. In de slotfase van de totstandkoming van de Conventie werden binnen het Comité van Ministers nog een tweetal nieuwe wijzigingen van artikel 10 aangebracht. Nadat eerder al de conferentie van hoge functionarissen het voorstel van de experts had gesplitst in twee volzinnen, voerde het Comité van Ministers opnieuw een splitsing door en creëerde de derde volzin van het eerste lid door 'by duly licensed visual or auditory devices' te vervangen door 'This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises'.

Voor deze verzelfstandiging en herformulering van de derde volzin ontbreekt iedere nadere motivering. De oorzaak voor het ontbreken van een gedocumenteerde historische verklaring in de Travaux Préparatoires is te wijten aan het simpele gegeven dat tijdens de totstandkoming van de conventie daaromtrent geen verslaglegging heeft plaatsgevonden. Iedere interpretatie blijft daarmee in meer of mindere mate speculatief en arbitrair.

Zo wordt de verzelfstandiging van de derde volzin wel eens verklaard door het enkele feit dat het eerste lid van artikel 10 te lang was.[1] Het ontbreken van enig commentaar of formeel amendement (zeker inhoudelijk relevante amendementen zouden in de Travaux Préparatoires zijn vermeld) zou dit bevestigen.

Een overeenkomstige redenering is op te zetten met betrekking tot het vergunningenstelsel in de derde volzin. Als daarbij tot uitgangspunt moet worden genomen dat het Britse voorstel tot doel had om op strikt technische gronden ('visual or auditory *devices*') een onderscheid te maken, dan zou 'broadcasting, television or cinema enterprises' daarvan slechts een meer accurate herformulering en aanvulling ('cinema') kunnen zijn.

Aan de hand van de Travaux Préparatoires kan in ieder geval niet worden vastgesteld welke betekenis moet worden gehecht aan de bijzondere vermelding ten aanzien van radio en televisie in de derde volzin van artikel 10 in relatie tot de beperkingen van het tweede lid. Op deze vraag wordt in de volgende paragraaf uitvoeriger teruggekomen. Hier wordt volstaan met de feitelijke constatering dat zowel in het eerste voorstel, waar sprake was van 'visual and auditory devices', als in de uiteindelijke tekst ('broadcasting, television or cinema enterprises') gekozen is voor een technische ('hardware') benadering van de materie. Kennelijk was er geen reden om te kiezen voor een meer brede of inhoudelijk gerichte ('software'-matige) formulering als '... shall not prevent States from requiring the licensing of radio, television or cinema'.

1. Bijvoorbeeld: F.W. Hondius, *Freedom of expression and information in European Law*, Directorate of Human Rights 2/7/84, DH-MM (84)3, aangehaald in: Lester, A. & D. Pannick, *Advertising and freedom of expression in Europe*, 1984, p. 18.

De nadruk ligt derhalve op het transport c.q. de transporteur van de informatie, en niet in de eerste plaats op de informatie zelf.[1]

Betekenis Travaux Préparatoires voor de jurisprudentie
Aan de Travaux Préparatoires wordt bij de uitleg en de toepassing van de Conventie in het algemeen een relatief beperkte rol toegekend.

Het ondergeschikte belang ervan is niet alleen in de literatuur naar voren gebracht,[2] maar het is ook veelzeggend dat de Commissie in geen van haar beslissingen in omroepzaken melding maakt van de Travaux Préparatoires als bron, doch andere interpretatiemethoden hanteert.

Het Hof gebruikt de Travaux Préparatoires slechts in incidentele gevallen als referentiepunt, maar niet in zijn omroepjurisprudentie. In *Groppera* doet het Hof daarentegen wel een beroep op de totstandkoming van artikel 19 van het BuPo-verdrag voor de uitleg van de betekenis van de derde volzin van het eerste lid van artikel 10.

Ofschoon in de Travaux Préparatoires enige achtergronden voor de grondslag en betekenis van artikel 10 ECRM zijn terug te vinden, is de betekenis hiervan door het tijdsverloop minder geworden. De Conventie is inmiddels zo'n veertig jaar van kracht en heeft een eigen ontwikkeling doorgemaakt. Sinds de totstandkoming van de Conventie is er bovendien een forse toename van deelnemende lidstaten geweest. Lidstaten die niet betrokken waren bij de opstelling ervan.

4.3 Artikel 10 ECRM: Jurisprudentie

Jurisprudentie Commissie
De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zijn de belangrijkste organen die in de gelegenheid zijn om de betekenis van artikel 10 voor de omroep en de omroepprogramma's nader vorm te geven. Lange tijd was dat een moeizame aangelegenheid. Weliswaar kreeg de Commissie zaken voorgelegd waarbij het ging om de relevantie van artikel 10 voor de omroep, maar de Commissie verklaarde geen ervan ontvankelijk, zodat het voor het Hof ook niet mogelijk was een

1. Fawcett, J.E.S., *The application of the European Convention on Human Rights*, Clarendon press Oxford, 1987, p. 251-252, stelt hierover: 'The change made in the final version of Article 10(1) of the Convention is not explained in the preparatory work, but was probably due to a desire to clarify the notion of licensing, and to extend it only to enterprises and not to the 'devices' themselves'. Zie ook: Balle, F., *Médias et sociétés*, 5e druk, Montchrestien Paris, 1990, p. 238: 'Ce sont des *raisons techniques*, on peut le penser, qui sont visées...'.
2. oa. Alkema, E.A., *Studies over Europese grondrechten*, Kluwer Deventer, 1978, p. 25-26.

uitspraak te doen. Van de onderzochte zaken,[1] die gaan over de periode 1968-1992, waren er inclusief de recente *Austrian Radio Cases* (het betreft vijf gevoegde zaken) slechts vier ontvankelijk.[2] De *Austrian Radio Cases* zijn nog in behandeling. een van de vijf, *Hodgson/Channel Four* (twee gevoegde zaken), eindigden in een minnelijke schikking. In de twee resterende zaken is het Hof wel om een oordeel gevraagd. Deze twee, *Groppera* en *Autronic*, kunnen van fundamentele betekenis worden geacht voor de relatie tussen artikel 10 en de bemoeienis van de overheid met omroepprogramma's.[3] De *Groppera*-zaak handelde over de verspreiding via Zwitserse kabelnetten van een radiostation dat vanuit Italië op Zwitserland gerichte programma's uitzond, en bij *Autronic* betrof het de vrijheid om omroepsignalen te ontvangen die verspreid worden door telecommunicatiesatellieten.

Dat de Commissie eerdere klachten over omroepregulering kennelijk ongegrond achtte en daarmee niet ontvankelijk heeft verklaard, kan niet alleen gelegen hebben aan het feit dat niet aan de vereisten voor ontvankelijkheid werd voldaan. Naast de soms arbitraire wijze waarop de Commissie gebruik maakt van haar bevoegdheden[4], zou hierbij ook wel eens kunnen hebben

1. *X. v. Sweden* dd. 07/02/68, nr. 3071/67, Coll. of Dec. 26,71; *X. and the association Y v. United Kingdom*, dd. 12/07/71, nr. 4515/70, Coll. of Dec. 38,86; *X. v. United Kingdom* dd. 20/03/72, nr. 4750/71, Coll. of Dec. 40,29; *Sacchi v. Italy*, dd. 12/03/76, nr. 6452/74, D&R 5,43; *X. v. United Kingdom*, dd. 04/12/78, nr. 8266/78, D&R 16,190; *Association X. v. Sweden*, dd. 01/03/82, nr. 9297/81, D&R 28,204; *X. and Y. v. Belgium*, dd. 13/05/82, nr. 8962/80, D&R 28,112; *Barroud c./France*, dd. 07/05/84, nr. 9720/82 (niet gepubliceerd); *Radio X., S. v. Switzerland*, 17/05/84. nr. 10799/84, D&R 37,236; *De Clerck et autres c./Belgique*, dd. 05/03/86, nr. 10405/83 (niet gepubliceerd); *Verein Alternatives Lokalradio Bern, Verein Radio Dreyeckland Basel v. Suisse*, dd. 16/10/86, nr. 10746/84, DR 49,127; *Freie Rundfunk AG i Gr v. the Federal Republic of Germany*, dd. 04/03/86, nr. 9675/82 (niet gepubliceerd); *G. Hodgson, D. Woolf Productions Ltd. and National Union of Journalists v. United Kindom*, dd. 09/03/87, nr. 11553/85 en *Channel four Television Co. Ltd. v. United Kingdom*, dd. 09/03/87, nr.11658/85, D&R 51,136 en D&R 56,156; *Lennart Sundberg v. Sweden*, dd. 15/10/87, nr. 12439/86 (niet gepubliceerd); *Groppera Radio AG, Jürg Marquard, Hans-Elias Fröhlich et Marcel Caluzzi v. Switzerland*, dd. 01/03/88, nr. 10890/84 (niet gepubliceerd); *Autronic v. Switzerland*, dd. 08/03/89, nr. 12726/87 (niet gepubliceerd) en *Informationsverein Lentia, Jörg Haider, Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio (AGORA), Wilhelm Weber, Radio Melody GmbH (Austrian Radio Cases)*, dd. 15/01/92, nrs. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 en 17207/90 (ontvankelijksheidsbeslissing, niet gepubliceerd).
2. *G. Hodgson, D. Woolf Productions Ltd. and National Union of Journalists/ Channel Four Television Co. Ltd. v. United Kingdom*, 11553/85 resp. 11658/85, rapport dd. 15/7/88, D&R 51,136 en D&R 56,156; *Groppera Radio AG, Jürg Marquard, Elias Fröhlich et Marcel Caluzzi against Switzerland*, 10890/84, rapport dd. 13/10/88 (niet gepubliceerd); *Autronic against Switzerland*, 12726/87, rapport dd. 8/3/1989 (niet gepubliceerd).en *Informationsverein Lentia, Jörg Haider, Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio (AGORA), Wilhelm Weber, Radio Melody GmbH (Austrian Radio Cases)*, dd. 15/01/92, nrs. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 en 17207/90 (ontvankelijksheidsbeslissing, niet gepubliceerd).
3. *Groppera Radio AG and Others*, 14/1988/158/214, dd. 28/3/1990, *Mediaforum Bijlage* 90/5 en NJ 1991, 739 m.nt. EAA resp. *Autronic AG*, 15/1989/175/231, dd. 22/5/1990, *Mediaforum Bijlage*, 90/7-8 en NJ 1991,740 m.nt. EAA.
4. Dijk, P. van en G.J.H. van Hoof, p. 115-118.

meegespeeld dat omroep een te gevoelige materie werd geacht, die nog niet 'rijp' was om getoetst te worden. In dit verband kan ook worden gewezen op de voorbehouden die bij artikel 10 door Frankrijk, Malta, Portugal en Spanje gemaakt zijn. Frankrijk maakte bijvoorbeeld het voorbehoud dat zijn toenmalige omroepstelsel in overeenstemming moest worden geacht met artikel 10: 'Le Gouvernement de la République déclare qu'il interprète les dispositions de l'article 10 comme étant compatibles avec le régime institué en France par la loi no. 72-553 du 10 juillet 1972 portant statut de la Radiodiffusion-Télévision française'. Dergelijke voorbehouden bevestigen het gevoelige karakter van het onderwerp.

Jurisprudentie Hof

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich, zoals reeds vermeld, tot *Groppera* en *Autronic* in 1990 nimmer hoeven te buigen over een zaak die radio- of televisie-uitzendingen betrof, aangezien de klagers strandden bij de Commissie.

Dit betekent niet dat de eerdere jurisprudentie van het Hof niet van belang kan worden geacht voor de omroep. In een aantal gevallen heeft het Hof uitspraken gedaan die expliciet of impliciet ook relevant zijn voor de omroep. Onder de laatste categorie vallen in beginsel alle uitspraken die een uitleg geven van de reikwijdte van de uitingsvrijheid (zoals de standaardarresten *Handyside, Sunday Times, Lingens* en *Markt Intern*[1]). Sinds *Groppera* en *Autronic* staat buiten twijfel dat de kern van deze arresten eveneens op de omroep van toepassing is. Het Hof verwijst in zijn *Groppera*-arrest naar *Markt Intern* en in *Autronic* naar *Sunday Times* en *Markt Intern.* Op deze algemene jurisprudentie over artikel 10 wordt nu niet verder ingegaan, maar zij komt later nog aan de orde.

Dat deze uitspraken in voorkomende gevallen ook betrekking hebben op de omroep kon overigens reeds worden afgeleid uit het *Sunday Times*-arrest waar het Hof opmerkt: 'Furthermore, whilst the mass media must not overstep the bounds imposed in the interest of the proper administration of justice, it is incumbent on them to impart information and ideas concerning matters that come before the courts just as in other areas of public interest. Not only do the media have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them ...' De termen 'Mass-media' en 'media' kunnen niet anders gelezen worden dan mede de omroep omvattend. Eenzelfde interpretatie ligt voor de hand ten aanzien van het begrip 'press', dat wordt gehanteerd in het arrest-*Lingens.* De Commissie gebruikt dit arrest onder andere voor haar argumentatie in de ontvankelijkheidsbeslissing van

1. Resp.: NJ 1978, 236; NJ 1980,146; NJ 1987, 901; *Mediaforum Bijlage,* 90/1, p. 5-12 en NJ 1991, 738.

Hodgson/Channel Four, waarin het ging om televisie-journalisten).[1] Verder kan nog gewezen worden op *Verein Alternatives Lokalradio Bern*: 'The Commission recalls that freedom of expression is one of the essential foundations of a democratic society. The Commission considers that this principle is of particular importance, not only for the press but also for broadcasting'.

4.4 Betekenis van artikel 10 voor de omroep

Over het feit dat onder de uitingsvrijheid als bedoeld in artikel 10 ook de omroep valt is geen verschil van mening mogelijk en wordt door de derde volzin bevestigd. In een 'concurring opinion' bij *Groppera* wordt nog wel door een aantal rechters gesteld dat artikel 10, lid 1 geen betrekking zou hebben op bepaalde vormen van omroep ('One can very readily imagine programmes being broadcast which in one way amount to the communication of 'information and ideas' and which, therefore, on account of their content, do not come within the right protected by Article 10 § 1' en ook 'Article 10 is certainly not designed to protect either commercial operations or mere entertainment'), maar een dergelijke redenering wordt niet door de meerderheid van het Hof onderschreven. Het betreft hier trouwens een oud discussiepunt, dat ook al aan de orde kwam bij de Commissie in *Geïllustreerde Pers*,[2] waar de Commissie vond dat 'the protection of the commercial interest of particular newspapers or groups of newspapers is not as such contemplated by the terms of Art. 10 of the Convention'.

De discussie over artikel 10 ECRM in relatie tot de omroep werd gedomineerd door de problematiek rond de verhouding tussen de vergunningsbevoegdheid op grond van de derde volzin van het eerste lid en de beperkingsgronden zoals genoemd in het tweede lid. Heeft de derde volzin zelfstandige betekenis en is daarmee toetsing aan het tweede lid uitgesloten? Of onderscheidt de omroep zich niet van andere uitingsvormen en moet de derde volzin slechts worden beschouwd als het buiten twijfel stellen van de geoorloofdheid van een vergunningenstelsel? In de juridische literatuur kon men voorstanders van beide opvattingen aantreffen.[3]

1. zie ook: Meij, J.M. de, 'Hoe kunnen de Media de bewakers bewaken? Radio Stad en het rechterlijk verbod van uitzending van geluidsbanden in de Hans Kok-Affaire', *NJCM-Bulletin*, 1987, p. 275-282.
2. *Geïllustreerde Pers nv v. the Netherlands*, dd. 6/7/76, D&R 8,14.
3. Boukema, P.J., *Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland, een rechtsvergelijkende studie*, Polak & van Gennep Amsterdam, 1966, p. 189; Panhuys, H.F. van, *Het verdrag van Rome, de reclame en commerciële televisie*, Leiden, 1962, p. 9.; Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, *Advies commissie-Boukema over het doorgifteverbod van bepaalde op Nederland gerichte buitenlandse omroepprogramma's tegen het licht van grondwettelijke bepalingen en internationale verdragen*, Ministerie van CRM Rijswijk, 1982, p. 11 e.v.; Meij, J.M. de, (1982), p. 55.

Wanneer ervan wordt uitgegaan dat de derde volzin geen zelfstandige betekenis heeft en slechts het enkele buiten twijfel stellen van een vergunningsbevoegdheid zou beogen, komt er weinig betekenis aan toe. Er is natuurlijk wel het verschil dat met name ten aanzien van de pers artikel 10 wordt verondersteld een vergunningenstelsel uit te sluiten. Of dit ook zo is en of dit tevens het geval is met andere media geeft de jurisprudentie vooralsnog niet aan.

Wordt tot uitgangspunt genomen dat de vergunningsbevoegdheid zich mede uitstrekt tot de inhoud van de programma's, dan neemt de betekenis van een vergunningenstelsel en de eventuele daaraan verbonden beperkingen toe. Het handelen van de overheid zal in dat geval namelijk aan een minder stringente toetsing kunnen worden onderworpen, dan wanneer er wel rekening moet worden gehouden met de beperkingsgronden van het tweede lid.

Een belangrijke bedenking tegen de opvatting dat de derde volzin zelfstandige betekenis heeft, komt naar voren wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen voorwaarden in een vergunning en voorwaarden buiten de vergunning (bijvoorbeeld via nadere regelgeving). De regels die deel uitmaken van de vergunning behoeven dan aan minder vergaande voorwaarden te voldoen dan de beperkingen die bij bijzondere regelgeving van kracht worden verklaard, ondanks dat het materieel dezelfde regels kunnen zijn. Oftewel, er zou een mogelijkheid ontstaan om toetsing te omzeilen door beperkingen expliciet te formuleren als afgeleide van de derde volzin van het eerste lid. Bijvoorbeeld: In de zaken *Hodgson/Channel Four* werden op grond van de wet opgelegde beperkingen op de journalistieke vrijheid van televisiemedewerkers getoetst aan de criteria van het tweede lid. Het omzeilen van een soortgelijke toetsing door materieel dezelfde condities op te nemen in de vergunningsvoorwaarden kan niet in overeenstemming met de bedoeling van artikel 10 worden geacht. Er zou mogelijk tevens strijdigheid kunnen ontstaan met artikel 18 van de Conventie, dat waakt tegen misbruik van de beperkingsgronden. Het is dan ook niet erg voorstelbaar dat artikel 10 gelegenheid tot dergelijke ontduikingsmogelijkheden zou willen bieden.

Naast de genoemde twee, is er nog een min of meer als middenpositie aan te merken standpunt. Deze opvatting komt er op neer dat beperkingen op de uitingsvrijheid, ongeacht het medium, getoetst moeten worden aan het bepaalde in het tweede lid. Een vergunningenstelsel dient, voorzover het de uitingsvrijheid raakt, toetsbaar te zijn aan het tweede lid. Dit geldt dus voor het vergunningenstelsel zelf, maar ook voor de vergunningsvoorwaarden. Slechts die delen van het stelsel die de uitingsvrijheid niet raken, of de vergunningsvoorwaarden die geen betrekking hebben op aan de uitingsvrijheid gerelateerde onderwerpen, vallen dan buiten de toetsingsmogelijkheden van het tweede lid. Men kan hierbij denken aan onder meer technische keuringseisen van zenders. In de Duitse literatuur wordt op grond van deze interpretatie het vergunningenstelsel als volgt omschreven: 'Genehmigung um-

faßt im üblicherweise verstandenen Wortsinn nur solche Auflagen und Bedingungen, die die Meinungsfreiheit des Unternehmens und der darin beschäftigten Personen nicht unmittelbar betreffen, sondern in erster Linie die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für den Sendebetrieb festlegen'.[1] Overigens zullen er buiten de 'technische' regels niet veel vergunningsvoorwaarden zijn, die dan niet onder de toetsing van het tweede lid zouden kunnen vallen.

Commissie

De jurisprudentie van de Commissie bood oorspronkelijk geen aanknopingspunten voor de gedachte dat het vergunningenstelsel al dan niet (op de typische technische aspecten na), ook inderdaad beoordeeld zou moeten worden in het licht van het tweede lid. De desbetreffende uitspraken van de Commissie werden waarschijnlijk ingegeven door een sterke neiging om bestaande omroepstelsels te legitimeren en door een ruimhartige interpretatie van de vergunningsbevoegdheid[2], maar uit meer recente jurisprudentie van de Commissie blijkt dat de Staat niet volledig vrij is bij de formulering van een vergunningenstelsel.

De Commissie stelde zich in *Verein Alternatives Lokalradio Bern* bijvoorbeeld op het standpunt dat de beoordelingsvrijheid van de Staat inzake een vergunningenstelsel niet onbeperkt is en niet in strijd mag komen met het verbod op discriminatie en misbruik van de Conventie. Een dergelijk verband tussen artikel 10 en de artikelen 14 en 18 is eveneens in de literatuur beargumenteerd.[3] Artikel 14 bepaalt dat 'het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status'. In artikel 18 is misbruik van de Conventie geregeld: 'De beperkingen die volgens dit Verdrag

1. Onder andere: Hoffmann-Remy, U., *Die Möglichkeiten der Grundrechtseinschränkung nach den Art. 8-11 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Berlijn, 1976, p. 176. Eveneens: Ragaz, P.C., *Die Meinungsäusserungsfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Bern, 1979, p. 64; Tsakiridis, P., *Das Recht der Meinungsäußerungsfreiheit nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Frage seiner Drittwirkung*, Frankfurt Am Main, 1988, p. 110; Diesbach, V., p. 132. Zie ook: Lester, A. & D. Pannick, p. 16; Anders of slechts gedeeltelijke toetsing van vergunningvoorwaarden aan tweede lid: Hoffmann-Riem, W., 'Europäisierung des Rundfunks - aber ohne Kommunikationsverfassung?', in: Hoffmann-Riem, W., *Rundfunk im Wettbewerbsrecht*, p. 208-209; Bullinger, M., *Freedom of Expression and Information: An Essential Element of Democracy*, in: *German yearbook of international law*, vol. 28, 1985, p. 142.
2. 'In these circumstances, the commission finds that the provisions of Art. 10 (1) should be interpreted as permitting the State, in granting a licence, to exclude, as in the present case, certain specified categories of advertisements'. (*X. and the association of Z.*).
3. Boukema, P.J. (1966), p. 192; De Meij onderschrijft de visie van Boukema: Meij, J.M. de (1982), p. 55.

op de omschreven rechten en vrijheden zijn toegestaan, mogen slechts worden toegepast ten behoeve van het doel waarvoor zij zijn gegeven'.

In de casus van *Verein Alternatives Lokalradio Bern* wees de Commissie echter ook op een ander niet onbelangrijk aspect door haar oordeel te onderbouwen met een verwijzing naar het arrest-*Handyside*. Een vergunningenstelsel dat niet de vereisten van pluralisme, tolerantie en openheid, zonder welke er geen democratische samenleving is, respecteert, *is* in strijd met de door artikel 10, eerste lid gewaarborgde uitingsvrijheid. Met deze redenering bedoelt de Commissie kennelijk te stellen dat beperkingen voortvloeiende uit een vergunningenstelsel in strijd kunnen komen met het vereiste 'in een democratische samenleving noodzakelijk zijn' van lid 2 van artikel 10. Dit is namelijk het criterium waarop de verwijzing naar het *Handyside*-arrest is gebaseerd.

Eerst in het rapport van de *Groppera Radio AG*-zaak betrok de Commissie het tweede lid echter nadrukkelijk bij de beoordeling van de vraag of beperkingen die werden opgelegd aan kabelexploitanten een aantasting waren van de uitzendvrijheid van omroeporganisaties. Over de desbetreffende beperking werd geoordeeld: 'In so far as that condition has the effect of creating a restriction on the broadcasting or retransmission of information or ideas, the Commission considers that the legitimacy of such a measure can only be assessed under the second paragraph of Article 10 of the Convention' en 'The restrictions on the applicants' right to impart information and ideas regardless of frontiers must consequently be examined in the light of paragraph 2 of Article 10 of the Convention'. De Commissie is derhalve van mening dat beperkingen op de verspreiding van inlichtingen en denkbeelden via de omroep getoetst moesten worden aan het tweede lid. Volgens de Commissie speelt in *Autronic* de derde volzin geen rol omdat de ontvangst van programma's niet valt onder het vergunningsvereiste. Derhalve toetste zij zonder meer aan het tweede lid.

Hof

In de zaken *Groppera* en *Autronic* neemt het Hof een duidelijk standpunt in over uitingsvrijheid voor de omroep en artikel 10.

Het Hof stelt in het *Groppera*-arrest dat ook de radio- en televisie-ondernemingen, zoals vernoemd in de derde volzin van het eerste lid van artikel 10, onder de werking vallen van artikel 10 en de beperkingen van het tweede lid mitsdien onverkort op de omroep van toepassing zijn: 'The object and purpose of the third sentence of Article 10 § 1 and the scope of its application must however be considered in the context of the Article as a whole and in particular in relation to the requirements of paragraph 2' en 'does (...) provide that licensing measures shall not otherwise be subject to the requirements of paragraph 2, for that would lead to a result contrary to the object and purpose of Article 10 as a whole'.

Aan artikel 19 van het BuPo-verdrag wordt voorts de opvatting ontleend dat het vergunningsvereiste vooral bedoeld is om een chaos in de ether te voorkomen ('... has been proposed with a view to the licensing not of the information imparted but rather of the technical means of broadcasting in order to prevent chaos in the use of frequencies'). Een zelfde strekking wordt toegekend aan de derde volzin: 'the purpose of the third sentence of Article 10 § 1 of the Convention is to make it clear that States are permitted to control by a licensing system the way in which broadcasting is organised in their territories, particularly in its technical aspects'. Het Hof gaat zelfs zover te beweren dat uit de voorbereiding op de Conventie zou volgen dat de derde volzin 'was *clearly* due to technical or practical considerations such as the limited number of available frequencies and the major capital investment required for building transmitters'. Zoals de eerdere studie van de Travaux Préparatoires aantoont, is deze bewering wat al te stellig.

In *Autronic* heeft het Hof zijn opvatting nog eens onderschreven en bevestigd. Aan de vraag of er al dan niet plaats was voor een vergunningenstelsel bij de ontvangst van programma's ging het Hof voorbij, onder verwijzing naar het eerdere *Groppera*-arrest, waarin het stelde – zie de twee citaten hiervoor – dat, ongeacht of er een vergunning was, toch in alle gevallen getoetst moest worden aan het tweede lid.

Uit beide citaten kan men tevens afleiden dat het Hof tenminste de eerder genoemde uitleg onderschrijft en 'sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für den Sendebetrieb' onder de derde volzin laat vallen.

Anderzijds zou uit de uitspraak van het Hof in *Groppera* kunnen worden afgeleid dat het Hof niet instemt met het gebruik van een vergunning(enstelsel) dat ook de inhoud van de programma's raakt. Tot deze veronderstelling wordt aanleiding gegeven door een uitgebreider citaat uit de vergelijking die het Hof maakt met de totstandkoming van artikel 19 BuPo: 'The Court observes that Article 19 of the 1966 International Convenant on Civil and Political Rights does not include a provision corresponding to the third sentence of Article 10 § 1. The negotiating history of Article 19 shows that the inclusion of such a provision in that Article has been proposed with a view to the licensing not of the information imparted but rather of the technical means of broadcasting in order to prevent chaos in the use of frequencies'. Hieruit zou wellicht kunnen worden afgeleid dat een vergunning geen betrekking mag hebben op de inhoud. Het Hof blijft echter onduidelijk over een dergelijke conclusie en bevestigt in ieder geval dat een en ander onverlet laat dat beperkingen via vergunningen aan het tweede lid getoetst moeten kunnen worden, waarbij er geen onderscheid wordt gemaakt tussen beperkingen ten aanzien van de technische aspecten of beperkingen ten aanzien van de inhoud: 'It does not, however, provide that licensing measures shall not otherwise be subject to the requirements of paragraph 2, for that would lead to a result contrary to the object and purpose of Article 10 taken as a whole'.

Toetsingscriteria tweede lid
Dat beperkingen op de omroep uit hoofde van een vergunningenstelsel of anderszins dienen te worden bezien in het licht van het tweede lid, doet de vraag rijzen naar welke in het tweede lid voorkomende beperkingsgronden gekeken moet worden indien men toch gerechtvaardigde beperkingen wil aanbrengen. In de systematiek van artikel 10 dienen beperkingen:

a) bij wet te zijn voorzien;
b) in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen en;
c) noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving.

Nadat eerst is vastgesteld dat de uitingsvrijheid, zoals omschreven in artikel 10, in het geding is (anders kan immers van toepasselijkheid van artikel 10 geen sprake zijn),[1] onderzoekt het Hof of de aangevochten regel 'prescribed by law' is en valt te rechtvaardigen op grond van een van de in het tweede lid genoemde rechtvaardigingsgronden. Uit de jurisprudentie blijkt dat de kern van de toetsing door het Hof ligt op het criterium 'nodig in een democratische samenleving'.

Deze systematiek is ook gehanteerd in de voor dit onderzoek relevante arresten *Groppera* en *Autronic.*

Tweede lid en Groppera/Autronic
Na in *Groppera* te hebben vastgesteld dat de derde volzin in casu toestaat dat de Zwitserse overheid het binnenlandse omroepbestel ordent ('it permits the orderly control of broadcasting in Switzerland') en na te hebben geconstateerd dat de maatregel bij wet was voorgeschreven, onderzocht het Hof dan ook of in overeenstemming was gehandeld met de beperkingsgronden van artikel 10, lid 2 ECRM.

Volgens de Zwitserse overheid was de maatregel om de uitzendingen van Groppera Radio te weren van de Zwitserse kabelnetten gebaseerd op een tweetal motieven. Allereerst werd met de maatregel het handhaven van de telecommunicatie-ordening beoogd. Het desbetreffende radioprogramma zou namelijk niet voldoen aan de regels van de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU) omdat er geen vergunning was, de gebruikte frequentie niet was

1. Voor ontbreken toepasselijkheid artikel 10 zie bijvoorbeeld de arresten van het Hof: *Glasenapp* dd. 28/8/86, 4/1984/76/120, Series A, vol. 104; *Kosiek* dd. 28/8/86, 5/1984/77/121, Series A, vol. 105 en *Leander*, dd. 26/3/87, 10/1985/96/144, Series A, vol. 116.

gecoördineerd en er in strijd werd gehandeld met het beginsel van economisch frequentiegebruik (de zender zond namelijk met een zeer groot vermogen uit).

Daarnaast beriepen de Zwitsers zich op het argument dat hier de bescherming van derden in het geding was. Deze beperkingsgrond van artikel 10, lid 2 zou van toepassing zijn 'to ensure *pluralism*, in particular of information, by allowing a fair allocation of frequencies internationally and nationally'. Het Hof kon instemmen met deze argumenten van de Zwitserse overheid en meende ook dat de beperkingen nodig waren in een democratische samenleving, het andere criterium waaraan moet worden voldaan op grond van het tweede lid van artikel 10. Als belangrijkste reden noemde het Hof dat de maatregel noodzakelijk was teneinde omzeiling van regelgeving tegen te gaan en de maatregel niet gericht was op de aard of inhoud van het programma: 'It was not a form of censorship directed against the content or tendencies of the programmes concerned, but a measure taken against a station which the authorities of the respondent State could reasonably hold to be in reality a Swiss station operating from the other side of the border in order to circumvent the statutory telecommunications system in force in Switzerland'. Daarmee werden de beperkingen niet in strijd geacht met artikel 10.

Tot een ander oordeel kwam het Hof in *Autronic*, waarin de Staat aanvoerde dat beperkingen op de ontvangst van satellietprogramma's nodig waren om wanorde in de telecommunicatie-orde te voorkomen en om het bekendmaken van vertrouwelijke informatie tegen te gaan. Het Hof onderschreef de legitimiteit van deze beperkingsgronden, maar achtte ze in casu niet noodzakelijk in een democratische samenleving en stelde derhalve schending van artikel 10 vast.

Toetsingscriteria ruim interpreteren

In de *Groppera*-uitspraak gaf het Hof blijk van een ruime interpretatie van de beperkingsgronden (rechten van anderen, voorkoming van wanordelijkheden). Dit is niet verwonderlijk aangezien het Hof de oorspronkelijke bedoeling en betekenis van de beperkingsgronden niet van essentieel belang acht omdat het de Conventie ziet als een levend instrument dat geïnterpreteerd moet worden in het licht van de actuele situatie in de lidstaten.[1]

In de literatuur is beargumenteerd dat een meer restrictieve benadering de voorkeur verdient omdat anders de vrijheden van de Conventie het risico lopen via een achterdeur te worden uitgehold. Boukema stelt daarom dat ervoor moet worden gewaakt om bijvoorbeeld de beperkingsgrond 'openbare orde' te ruim uit te leggen. Van Panhuys gaat daarentegen zelfs zover dat hij de omroepordening als zodanig binnen het 'openbare orde'-criterium laat vallen. Deze laatste opvatting leek mede gebaseerd te zijn op een verkeerde vertaling. In de authentieke teksten van de Conventie wordt namelijk niet ge-

1. *Tyrer*, dd. 24/4/78, Series A, vol. 26, par. 31.

sproken van 'openbare orde' maar van 'à la défense de l'ordre' c.q. 'prevention of disorder'. Dit misverstand is rechtgezet in de recentelijk vernieuwde vertaling van artikel 10 ('voorkoming van wanordelijkheden'). Het oordeel in *Groppera* en *Autronic* maakt evenwel duidelijk dat het Hof toch niet zoveel moeite heeft met een ruime uitleg van het criterium 'voorkomen van wanordelijkheden'.

Daar komt bij dat het eindoordeel van het Hof ook tot stand had kunnen komen zonder een beroep te doen op de beperkingsgrond 'voorkoming van wanordelijkheden'. Handhaving van de etherorde is minstens zozeer in verband te brengen met de argumenten van nationale veiligheid, territoriale integriteit, openbare veiligheid en de rechten van anderen. Het toch wat delicate beroep dat nu op 'voorkoming van wanordelijkheden' is gedaan, had vermeden kunnen worden.

Anderzijds is het een feit dat ten tijde van de opstelling van de Conventie de sociale aspecten van grondrechten nog niet of nauwelijks rechtswetenschappelijke aandacht genoten. Het zijn nu juist deze sociale aspecten van grondrechten die tot een her-interpretatie van de 'klassiek' geformuleerde criteria zouden kunnen noodzaken. In het bijzonder kan dan gedacht worden aan het criterium 'rechten van anderen' dat ook in de opvatting van het Hof bij de verdeling van frequenties beperkingen ter bewaking van pluralisme zou kunnen legitimeren. Ook Boukema lijkt voor een dergelijke interpretatie van 'rechten van anderen' ruimte te laten.[1] De Meij daarentegen meent dat aan 'rechten van anderen' een beperkte betekenis dient toe te komen.[2] De Commissie kent evenals het Hof een open interpretatiewijze en rekent onder rechten van anderen ook de rechten van consumenten in het algemeen.[3] Aan een ruime interpretatie van 'rechten van anderen' is bovendien het voordeel verbonden dat dit mogelijk tot een voor de burger hoger beschermingsniveau leidt, terwijl dat met 'voorkoming van wanordelijkheden' nu juist niet het geval is. Rechten van anderen ziet immers meer op de individuele belangen van burgers, terwijl het voorkomen van wanordelijkheden vooral een algemeen belang vertegenwoordigt.

Doordat het zwaartepunt van de beoordeling door het Hof evenwel ligt bij het criterium 'necessary in a democratic society', is een betrekkelijk degelijke waarborg geboden tegen de eventueel nadelige gevolgen van een te ruime interpretatie van de beperkingsgronden. Het Hof neemt immers niet snel aan dat aan dit criterium is voldaan, aangezien daarvoor op grond van een consistente jurisprudentie 'pressing social need' aanwezig moet zijn.[4]

1. Boukema, P.J. (1966), p. 258.
2. Meij, J.M. de (1982), p. 105.
3. *X. and Church of Scientology*, 7805/77 dd. 5/5/79, D&R 16,74 en *Liljenberg*, 9664/82, dd. 1/3/83. Verder: Frowein, J.A., W. Peukert, p. 239; Lester, A., & D. Pannick, p. 25.
4. Onder andere: *Lingens* dd. 8/7/86, 12/1984/84/131, Series A vol. 103, par. 39; NJ 1987,901.

4.5 Artikel 10 nader beschouwd

In deze paragraaf wordt mede aan de hand van de jurisprudentie van de Commissie en het Hof nader bekeken welke concrete rol artikel 10 toekomt bij de bemoeienis van de overheid met de omroep. Daarvoor wordt in aansluiting op de voorgaande hoofdstukken eerst ingegaan op de toegangscriteria en vervolgens stilgestaan bij de programmavoorschriften.

Radio- en televisie-ondernemingen
De derde volzin van het eerste lid van artikel 10 staat toe dat staten radio- en televisie-ondernemingen aan een vergunningenstelsel onderwerpen. Daarmee zijn zij derhalve gerechtigd de toegang tot de omroep te reguleren op een van de andere media afwijkende wijze. Het is in dat verband goed hier nog eens vast te stellen dat het Hof in overeenstemming met eerdere jurisprudentie geen waarde hecht aan het vraag of er ook daadwerkelijk sprake is van een vergunning. De in het vigerende nationale recht gebruikte terminologie speelt daarbij een ondergeschikte rol. Voor het Hof is het voldoende vast te stellen dat het volgens eigen maatstaven om een vergunning gaat. De eerste vraag die zich daarbij vervolgens voordoet is die van de omvang van de vergunningsbevoegdheid.

Uit de beschouwingen over de Travaux Préparatoires is reeds gebleken dat deze weinig aanknopingspunten bieden voor een verklaring van het begrip 'radio- en televisie-ondernemingen'.

De Commissie concludeert in *Groppera* dat het radiostation als een omroeponderneming is te bestempelen, maar blijft onduidelijk over de vraag of de draadomroepinrichtingen aan wie het verboden was het programma van Groppera uit te zenden, ook onder het begrip vallen. Het Hof heeft hierover wel een standpunt en steunt de opvatting van de regering: 'They (the government) did not deny that Groppera Radio AG was a broadcasting enterprise but they included in that category community-antenna companies which received programmes over the air and retransmitted them by cable. The court agrees with the Government that the third sentence of Article 10 § 1 is applicable in the present case'.

In *Autronic* is de Commissie duidelijker en stelt – terecht – dat er geen sprake is van een omroeponderneming omdat de installatie in kwestie slechts gebruikt werd voor de ontvangst van omroepprogramma's. Daarentegen is de stellingname van het Hof in vergelijking met *Groppera* minder helder. Ondanks dat de Zwitserse overheid opnieuw stelde dat de ontvangst en heruitzending geschiedden door een 'omroeponderneming', volgt het Hof niet opnieuw klakkeloos de overheid, maar maakt het zich er van af door te stellen dat deze vraag niet relevant is, aangezien toch in alle gevallen getoetst moet worden aan het tweede lid. Daarmee bevestigt het Hof in ieder geval niet zijn standpunt uit *Groppera*.

Het Hof zal er niet aan kunnen ontkomen meer duidelijkheid te verschaffen over de vraag welke nu de 'radio- en televisie-ondernemingen' zijn die aan een vergunningvereiste kunnen worden gebonden. Daarbij heeft het Hof de keus om de Nederlandse grondwetgever te volgen, die in artikel 7, lid 2 Grondwet voornamelijk de radio en televisie in traditionele zin regelt, of alternatieve wegen in te slaan. Die alternatieve wegen zouden kunnen bestaan uit óf het uitkleden van het begrippenkader óf het opnieuw inhoud eraan geven. In het eerste geval zouden radio- en televisie-ondernemingen bijvoorbeeld uitsluitend die ondernemingen kunnen zijn die ten tijde van het opstellen van de Conventie als zodanig waren aan te merken. Zou het Hof verkiezen de derde volzin te interpreteren naar de huidige stand der techniek dan zouden ook nieuwe mediavormen (kabelkranten, videotex/minitel) onder een vergunningenstelsel kunnen worden gebracht, hetgeen geen verbetering kan worden genoemd omdat daarmee ook de vergunningsmogelijkheden worden verruimt.

Draadomroepinrichtingen

Zoals al uit de vorige paragraaf blijkt, vormen draadomroepinrichtingen een duidelijk voorbeeld van de vraag wat nu radio- en televisie-ondernemingen zijn.

Meer en meer hebben draadomroepinrichtingen zich in verschillende opzichten tot een zelfstandig medium ontwikkeld. Waar oorspronkelijk de kabel zich beperkte tot het gebruik ten behoeve van de gelijktijdige en onverkorte heruitzending van rechtstreeks ontvangbare omroepprogramma's, worden ook programma's via de kabel uitgezonden die daarmee voor de eerste maal aan het algemeen publiek worden geopenbaard. Dergelijke programma's betreffen uitzendingen die via satellieten en lijnverbindingen worden aangevoerd of die ter plekke worden gegenereerd. Ten aanzien van al deze aspecten van kabelgebruik is naar voren gebracht dat deze aan een vergunningenstelsel kunnen worden onderworpen.[1] Draadomroeprinrichtingen zouden gelijk moeten worden gesteld aan de radio- en televisieondernemingen.

In de jurisprudentie van Commissie en Hof valt een discrepantie te constateren. De Commissie staat meer aan de zijde van hen die een restrictieve interpretatie bepleiten, terwijl het Hof in eerste instantie de extensieve lijn heeft verkozen.

Het verdient de overweging om naast de extensieve en restrictieve opvatting te bezien in hoeverre het van belang kan zijn meer nadruk te leggen op het onderscheid tussen infrastructuur, transportdienst en de uitingen die via beide worden verspreid. Deze meer fundamentele en flexibele onderscheiding doet

1. Onder andere: Ministerie van CRM, p. 15; Commentaar (in afwijzende zin) op het advies: Linthorst, H.M., 'Doorgifteverbod strookt niet met Europese verdragen', *Auteursrecht/AMR*, 83/2, p. 23-30. Zie ook: Boukema, P.J., 'Vrijheid van meningsuiting in de informatiemaatschappij', *Informatie en Informatiebeleid/i&i*, 85/9, p. 19.

meer recht aan de specifieke onderdelen van de informatievoorziening, zonder dat de verschillende technieken worden benoemd.[1] Of een draadomroepinrichting (en andere nieuwe technologieën of toepassingen) een radio- of televisieonderneming kan zijn wordt dan minder van belang.

Het zal dan bijvoorbeeld mogelijk zijn om een nauwkeuriger onderscheid te maken tussen het heruitzenden van programma's en een eerste uitzending via een kabelnet (zoals dat bijvoorbeeld in Nederland het geval is met lokale televisie-uitzendingen). De Commissie wijst bijvoorbeeld in haar *Groppera*-rapport op het gegeven dat beheerders van kabelsystemen niet mede tot taak hebben de naleving van het vergunningenstelsel door de omroeporganisaties, waarvan de programma's via de gemeenschappelijke antenne-inrichting worden verspreid te waarborgen ('The Commission observes, in the second place, that at all events the condition to which the award and holding of the community-antenna franchise was made subject was not designed to ensure compliance with a licence issued to a broadcasting enterprise carrying on its activities under a licence system coming under the jurisdiction of the Swiss authorities. It is not disputed that the national authority empowered to issue any licence to the first applicant, Groppera Radio AG, is the authority of the country in which the transmitter is situated, namely Italy').

Hierbij aansluitend kan zo eveneens beter antwoord worden gegeven aan de in *Groppera* en *Autronic* besloten vraag of het gaat om een uitzendinrichting of een ontvanginrichting en wat daarbij de betekenis is van de in artikel 10 geformuleerde vrijheid tot het ontvangen en doorgeven van inlichtingen en denkbeelden *ongeacht grenzen.* Dit laatste toch niet onbelangrijke aspect blijft in de arresten van het Hof tot nu toe grotendeels onbesproken.

Overheidsmonopolie

Oorspronkelijk stelde de Commissie zich op het standpunt dat een overheidsmonopolie verenigbaar zou zijn met de Conventie. In *X. v. Sweden* was de Commissie namelijk van mening dat het vergunningenstelsel waarvan in de derde volzin van het eerste lid sprake is een overheidsmonopolie op geen enkele wijze uitsloot ('cannot be understood as excluding in any way a public television monopoly as such'). Mede bepalend voor deze veronderstelling was, zo stelde de Commissie, het gegeven dat dergelijke monopolies in een groot aantal lidstaten van de Raad van Europa voorkwamen. De Commissie argumenteerde zelfs dat onder artikel 10 niet alleen een overheidsmonopolie was te verdedigen, maar ook een verbod op private omroep ('that this provision of Art. 10 (1) should be interpreted as permitting the United Kingdom Government Authorities to ban private broadcasting within the United Kingdom').

1. Zie: Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg, E.J. Dommering (1990), p. 9-10 en 135-136.

Dit strikte standpunt is door de Commissie verlaten in *Sacchi*, waar expressis verbis wordt gesteld dat de Commissie met betrekking tot de interpretatie in *X. v. Sweden* ten aanzien van de geoorloofdheid van een overheidsmonopolie 'would not now be prepared purely and simply to maintain this point of view without further consideration'.[1]

Aan deze nadere overwegingen is de Commissie tot op heden niet toegekomen. In *De Clerck et autres c./Belgique* waar geklaagd werd over het feit dat het staatsmonopolie in België vrije etherradio tegenhield, is wel indirect het vraagstuk door de Commissie aan de orde gesteld. De Commissie merkte in deze casus namelijk op – onder de veronderstelling dat de daaromtrent geuite klachten gefundeerd zouden zijn – dat niet nader op deze vraag behoefde te worden ingegaan, nu inmiddels de regelgeving was geëvolueerd en private radio-omroep in België werd toegestaan.[2]

Waarschijnlijk zal de Commissie het overheidsmonopolie definitief naar het verleden verwijzen in de *Austrian Radio Cases*. In deze zaken is volgens de Commissie aan de orde of artikel 10, eerste lid, derde volzin en artikel 10, tweede lid een monopolie toestaan dat iedere mogelijkheid uitsluit voor private stations om een vergunning te krijgen.[3]

Het Hof is nog niet direct met de kwestie van een overheidsmonopolie op de omroep geconfronteerd. Het is maar de vraag of het nog ooit zover zal komen, aangezien er in de lidstaten van de Raad van Europa nauwelijks nog overheidsmonopolies op de omroep bestaan. De *Austrian Radio Cases*, indien zij aan het Hof zullen worden voorgelegd, vormen waarschijnlijk nog de enig mogelijkheid. Een en ander heeft het Hof er echter niet van weerhouden om in *Groppera* een standpunt over de materie in te nemen en van een staatsmonopolie afstand te nemen. Als een van de oorspronkelijke motieven voor de derde volzin van het eerste lid noemt het Hof namelijk het overheidsmonopolie ('It also reflected a political concern on the part of several states, namely that broadcasting should be the preserve of the State'). Om daar onmiddellijk aan toe te voegen dat dit een achterhaalde gedachte is ('Since then, changed views and technical progress, particularly the appearance of cable transmission, have resulted in the abolition of State monopolies in many countries of Europe ...').

Mocht het toch ooit tot een dergelijke toets komen, dan ligt het in de lijn der verwachting dat het Hof – mede onder verwijzing naar de praktijk van de verdragstaten – een absoluut overheidsmonopolie zal afwijzen omdat zulks niet noodzakelijk in een democratische samenleving zal worden geacht.

1. *Sacchi v. Italy*, dd. 12/03/76, nr. 6452/74, D&R 5,43.
2. *De Clerck et autres c./Belgique*, dd. 5/3/86, nr. 10405/83 (niet gepubliceerd).
3. *Informationsverein Lentia, Jörg Haider, Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio (AGORA), Wilhelm Weber, Radio Melody GmbH (Austrian Radio Cases)*, dd. 15/01/92, nrs. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 en 17207/90, ontvankelijksheidsbeslissing (niet gepubliceerd), p. 18-19.

Recht op toegang tot de omroep

Van de vraag of een overheidsmonopolie is toegestaan, moet worden onderscheiden het aspect of daarmee aan de individuele burger een recht op toegang toekomt. Immers, een overheidsmonopolie of andere vorm van organisatorische beperkingen, hoeft nog niet te betekenen dat daarmee de inhoud niet mede door de inbreng van derden kan of moet worden bepaald. Het bestaan van een vergunningenstelsel brengt in ieder geval met zich mee dat staten bijzondere verplichtingen hebben met betrekking tot het verzekeren van de door artikel 10 beschermde vrijheden.[1]

Uit de opvattingen van de Commissie en het Hof omtrent de toegang tot de omroep blijkt overigens niet dat door beide organen onderscheid wordt gemaakt tussen absolute toegang tot de omroep (de vergunning/concessie/machtiging) en de mate waarin deze wordt verkregen, de zendtijdverdeling. Beide vraagstukken gaan in de jurisprudentie grotendeels in elkaar op en de verfijning van de probleemstelling komt dan ook niet duidelijk tot uitdrukking. Verdere jurisprudentie zal hierin meer duidelijkheid moeten brengen.

Volgens de Commissie bestaat er geen algemeen en onbeperkt recht voor individuen en organisaties op toegang tot de omroep. In *X. and the Association of Z.* stelt de Commissie daarom: 'It is evident that the freedom to 'impart information and ideas' included in the right to freedom of expression under Art. 10 of the Convention, cannot be taken to include a general and unfettered right for any private citizen or organisation to have access to broadcasting time on radio and television in order to forward its opinion.'[2]

Anderzijds, zo geeft de Commissie in dezelfde zaak aan, kan de weigering van toegang wel een vraag doen rijzen onder artikel 10 dan wel artikel 10 in combinatie met artikel 14, bijvoorbeeld wanneer een bepaalde politieke partij wordt uitgesloten van zendtijd, terwijl andere partijen wel de mogelijkheid hebben zich tot de kiezer te richten ('On the other hand, the Commission considers that the denial of broadcasting time on radio and television to one or more specific groups or persons may, in particular circumstances, raise an issue under Art. 10 alone or in conjunction with Art. 14 of the Convention. Such an issue would, in principle, arise, for instance, if one political party was excluded from broadcasting facilities at election time while other were given broadcasting time').

Deze jurisprudentie van de Commissie heeft een belangrijke aanvulling en herbevestiging gekregen in de zaak *Verein Alternatives Lokalradio Bern.* Ofschoon de Commissie herhaalt dat er geen recht is op een vergunning ('Although broadcasting enterprises have no guarantee of any right to a licence under the Convention'), wijst zij via het citeren van uitspraken van het Hof op het feit dat de vrijheid van meningsuiting groot belang toekomt en dat aan

1. *X. Association v. Sweden*, 9297/81, D&R 28,204; bevestigd in: *Sundberg v. Sweden*, 12439/86.
2. *X. and the Association of Z. v. United Kingdom* (4515/70), Coll. of Dec. 38,86/YB 14,538.

de 'margin of appreciation' van de Staten bij het toewijzen van omroepvergunningen geen ongelimiteerde betekenis kan worden gehecht. Over het geheel afwijzen van een vergunning voor omroep is de Commissie namelijk van oordeel dat dit tot onder de Conventie relevante problemen aanleiding kan geven: '... It is nevertheless the case that the rejection by a State of a licence application must not be manifestly arbitrary or discriminatory, and thereby contrary to the principles set out in the preamble to the Convention and the rights secured therein.'[1]

Ook komt in *Verein Alternatives Lokalradio Bern* aan de orde dat een weigering die niet in strijd is met artikel 10 als zodanig desalniettemin strijdig kan zijn met artikel 10 in relatie tot artikel 14 (discriminatieverbod): 'Such a problem would arise, for example, if the refusal to grant a licence resulted directly in a considerable proportion of the inhabitants of the area being deprived of broadcasts in their mother tongue.'

De Commissie hecht wat betreft de vergunningverlening ook belang aan de mogelijkheid elders toegang te krijgen tot de omroep, wanneer die in een gegeven lokatie ontbreekt ('The Commission nevertheless observes that the applicant company, while claiming a broadcasting licence in Saarland, has failed to show that it has sought a broadcasting licence in any of the other Länder of the Federal Republic (...), where legislation concerning private broadcasting have been or are being granted.').[2]

In de *Austrian Radio Cases* is eveneens mogelijke strijd aan de orde met artikel 14. Een van de klagers aan wie een vergunning voor radio-omroep is geweigerd, is van mening dat hij gediscrimineerd wordt omdat via kabelnetten in hotels, ziekenhuizen en verzorgingshuizen geen vergunning nodig is (uitzendingen via deze netten worden niet als omroep aangemerkt). Een andere klager beroept zicht op artikel 14 omdat de publieke omroep, die in Oostenrijk een monopolie heeft, onvoldoende aandacht zou besteden aan taalminderheden. De Commissie vindt dat ook dit argument nader onderzoek verdient.[3]

Een vergunningenstelsel zal overigens evenmin kunnen worden aangewend met het doel om de toegang te ontzeggen of onmogelijk te maken. Een dergelijk gebruik moet strikt worden onderscheiden van het gebruik van een vergunningenstelsel als reguleringsmechanisme. De vergunningsbevoegdheid hanteren als een middel om daarmee bepaalde – op zich toegelaten – uitingen te weren zou directe strijd met artikel 18 van de Conventie kunnen opleveren, dat een dergelijk misbruik verbiedt.

1. *Verein Alternatives Lokalradio Bern, Verein Radio Dreyeckland Basel v. Suisse*, dd. 16/10/86, nr. 10746/84, D&R 49,127.
2. *Freie Rundfunk AG i Gr v. Federal Republic of Germany*, 9675/82 (niet gepubliceerd).
3. *Informationsverein Lentia, Jörg Haider, Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio (AGORA), Wilhelm Weber, Radio Melody GmbH (Austrian Radio Cases)*, dd. 15/01/92, nrs. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 en 17207/90, ontvankelijksheidsbeslissing (niet gepubliceerd), p. 19.

Samenvattend kan worden gesteld dat op grond van de jurisprudentie de Conventie (nog) geen positief recht geeft op toegang. Daar staat tegenover dat een weigering van toegang dient te beantwoorden aan de beperkingen van het tweede lid, alsmede aan artikel 14. Een weigering kan derhalve niet worden gerechtvaardigd uitsluitend met een beroep op de geoorloofdheid van het vergunningenstelsel.

Een absoluut recht op toegang zoals dat door de Commissie wordt ontkend lijkt zich ook in de praktijk niet gemakkelijk voor te stellen zolang er sprake is van de ether als een schaars goed en dus verdelingsmechanismen voor de beschikbare ruimte noodzakelijk kunnen zijn. De bevestiging van deze veronderstelling is te vinden in *Groppera*, waar het handhaven van de etherordening een geoorloofde beperking op de uitingsvrijheid oplevert.

Anderzijds mag ervan worden uitgegaan dat de eerder genoemde margin of appreciation van de overheid mede wordt beperkt door de feitelijke technische mogelijkheden voor het bedrijven van omroep. Slechts zeer zelden wordt namelijk de beschikbare technische capaciteit optimaal benut. Zo zijn er weinig zenders die gedurende 24 uur voor het uitzenden van televisieprogramma's worden gebruikt en blijken binnen de beschikbare zenderfrequenties er nog altijd een paar niet gebruikt te worden. De vraag blijft evenwel of dit relatief ontbreken van schaarste een absoluut recht op het vrijgeven van de overgebleven mogelijkheden met zich mee brengt. Zelfs indien deze vraag met een beroep op artikel 10 niet positief kan worden beantwoord, zal een verzoek tot toewijzing van vrije frequenties of uitzendtijd ten behoeve van omroepdoeleinden minder eenvoudig kunnen worden afgewezen dan wanneer er een absoluut gebrek is. Een afwijzing zal minimaal de toets van artikel 10, lid 2 moeten kunnen doorstaan. Derhalve moet het legitiem worden geacht dat bij een afweging over het gebruik van resterende ruimte rekening wordt gehouden met de rechten van anderen, waartoe bijvoorbeeld de rechten van het reeds aanwezige omroepstelsel kunnen worden gerekend of het voorkomen van 'ruinous competition', die het pluralisme (zie volgende paragraaf) vergaand zou aantasten. Doch deze toetsing zal slechts aanvullende voorwaarden ter bescherming van de rechten van derden kunnen rechtvaardigen (bijvoorbeeld wanneer er een keuze tussen meerdere gegadigden moet worden gemaakt) en mitsdien niet kunnen worden aangevoerd om het gebruik van 'niet benutte schaarste' in het algemeen tegen te gaan.

Programmavoorschriften

De Commissie las oorspronkelijk in de derde volzin van het eerste lid van artikel 10 de mogelijkheid tot het stellen van nadere voorschriften ten aanzien van de inhoud van de uitzendingen ('certain regulations').[1] Deze voorschriften zouden bovendien buiten de toetsing aan het tweede lid kunnen blijven.

In deze zaak ging het om een verbod tot het doen van bepaalde reclameuitingen van politieke aard. Onder verwijzing naar hetgeen gebruikelijk was in de lidstaten, namelijk het bestaan van regels met betrekking tot (politieke) reclame, was de Commissie van mening dat een verbod op bepaalde categorieën van reclame in overeenstemming is met artikel 10, lid 1.

In lijn met wat eerder is opgemerkt over een dergelijke uitleg van de derde volzin, ontmoette deze opvatting van de Commissie veel kritiek, ook vanuit de Commissie zelf.[2] Hoffmann-Remy weerlegt de redenering van de Commissie op effectieve wijze. Op grond van het adagium 'wie het meerdere mag, mag ook het mindere' komt hij tot de opvatting dat de stelling van de Commissie als zou het de Staat vrij staan om bepaalde vormen van reclame te verbieden op grond van de vergunningsbevoegdheid, daarmee de Staat ook de bevoegdheid zou zijn gegeven om te bepalen dat slechts bepaalde categorieën van (overheidsvriendelijke) uitingen zijn toegelaten, hetgeen niet de bedoeling van artikel 10 kan zijn.[3]

Quoi qu'il en soit, inmiddels is duidelijk dat ook de Commissie zelf niet langer vasthoudt aan haar eerder uitgesproken opvatting. Dat dit stond te gebeuren kon al worden opgemaakt uit het feit dat het criterium van toegestane 'certain regulations' als onderdeel van het vergunningenstelsel en daarmee vallend buiten de werking van het tweede lid, stamt uit een van de eerste omroepuitspraken van de Commissie en de Commissie sedertdien haar opvatting op dit punt niet herbevestigde. De Commissie heeft expliciet afstand genomen van de stelling dat programmavoorschriften uitsluitend binnen de derde volzin zouden kunnen vallen in *Alternatives Lokalradio Bern* en *Groppera*. In deze beide zaken wordt het weigeren van een vergunning getoetst aan de criteria van het tweede lid. Maar ook in *Hodgson/Channel Four* werden beperkingen die ook deel van de vergunningsvoorwaarden hadden kunnen uitmaken aan het tweede lid getoetst.

In *Groppera* heeft ook het Hof zich geschaard achter de opvatting dat programmavoorschriften getoetst moeten worden aan het tweede lid, waarbij geen

1. *X. and the association of Z v. United Kingdom*, 4515/70, Coll. of Dec. 38,86/YB 14,538. Bevestigd in: *Sundberg v. Sweden*, 12439/86.
2. Frowein, J.A., & W. Peukert, p. 233: 'Problematisch erscheint die Begründung, mit der die Kom das Verbot politischer Werbung in Rundfunk und Fernsehen für konventionsgemaß erklärt hat.' Zie ook: Hoffmann-Remy, U., p. 169; Lester, A. & D. Pannick, p. 19-20.
3. Hoffmann-Remy, U., p. 169: 'Würde man die Zulässigkeit von derartigen Auflagen aber generell aus Art. 10 Abs. 1 S. 3 herleiten, müßte man z.B. auch die Verplichtung, in den Sendungen ausschließlich die Regierungspolitik zu unterstützen, ohne weiteres für rechtmäßig halten'.

onderscheid tussen de soort van uitingen gemaakt. Dit kan geconcludeerd worden uit het feit dat het Hof het standpunt van de Zwitserse regering onderschrijft die betoogde dat de beperking in kwestie nodig was 'to ensure pluralism, in particular of information'.

Pluralisme in de informatievoorziening kent evenwel meerdere facetten. Pluralisme in formele zin komt tot uitdrukking in regels die betrekking hebben op het aantal en de hoedanigheid van aanbieders. Dit punt is besproken bij de vraag in welke mate er toegang tot de omroep kan worden geclaimd op grond van artikel 10. Materieel beoogt een streven naar pluralisme een inhoudelijke verscheidenheid te bewerkstelligen. De meeste programmavoorschriften richten zich op deze vorm van pluralisme. In dit verband stelde de Commissie in *Verein Alternatives Lokalradio Bern*, dat een vergunningenstelsel dat niet beantwoordt aan de in *Handyside* geformuleerde criteria ('... the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no democratic society') strijdig is met artikel 10, lid 1. Een vergelijkbare verwijzing doet de Commissie in haar *Groppera* en *Autronic*-rapport, waar wordt verwezen naar het *Sunday Times* en *Handyside*-arrest van het Hof. Het Hof verwijst in *Groppera* en *Autronic* eveneens naar deze standaardarresten.

Programmavoorschriften toetsen aan overige jurisprudentie

De normen die ingevolge artikel 10 van toepassing zijn op programmavoorschriften moeten derhalve rechtstreeks worden ontleend aan de overige jurisprudentie over artikel 10, waarbij zich onmiddellijk de vraag aandient in welke mate een dergelijke ontlening mogelijk is. Een vergelijking tussen de omroep en de pers is niet altijd zonder meer te maken, aangezien het Hof zich nauwelijks heeft kunnen buigen over inhoudelijke beperkingen en voorschriften ten aanzien van de pers, om de eenvoudige reden dat dergelijke beperkingen en voorschriften niet of nauwelijks voorkomen.

Een groep van uitingen die zich in de aandacht van het Hof heeft mogen verheugen zijn de reclame-uitingen. Reclameregels omvatten in de regel strikte vormvoorschriften onder meer met betrekking tot presentatie en produktcategorieën. Ook komt het wel voor dat bepaalde uitingen in het geheel zijn verboden (drank- en tabaksreclame). Men zou de reclame-uitingen als zodanig kunnen isoleren van andere uitingen en afzonderlijk kunnen bespreken, ware het niet dat daarmee een onderscheiding wordt aangebracht die in belangrijke mate kunstmatig is, omdat er geen heldere en bepaalbare grens is tussen reclame-uitingen en andere uitingen. Daarom dient de vraagstelling te worden verbreed naar de vraag of artikel 10 ruimte laat voor programmaverboden.

Heden ten dage kunnen absolute beperkingen op het uitzenden van bepaalde programma-categorieën nauwelijks nog in overeenstemming worden gebracht met het vereiste van 'noodzakelijk in een democratische samenleving'. Zo is met de door de Commissie veelvuldig gehanteerde interpretatiemethode

van de praktijk der lidstaten in de hand een verbod op het doen van reclame-uitingen of het uitzenden van standpunten van politieke partijen en/of organisaties niet te handhaven. Voor beperkingen op het doen van dergelijke uitingen is slechts ruimte in het geval van een algemene noodtoestand, zoals omschreven in artikel 17 ECRM, dan wel doordat anders discriminatie conform artikel 14 ECRM optreedt.[1] Wat betreft artikel 17 ECRM kan er dan in sommige gevallen een ander/beter beschermingsniveau worden geboden wanneer de in dit artikel neergelegde norm niet in de nationale regelgeving voorkomt.[2]

Reclame-uitingen vormen zoals gezegd tot op zekere hoogte een bijzonder geval. Men is in de regel de mening toegedaan dat zij, ofschoon vallend onder de werking van artikel 10, niet een bescherming genieten die gelijk is aan andere uitingen, zoals ook de Commissie oordeelt in de zaak *X. and Church of Scientology*.[3] Desalniettemin kan men zich afvragen of daartoe wel altijd aanleiding is. Men hoeft maar te verwijzen naar het moeilijk te maken onderscheid tussen politieke en ideële propaganda en 'handelsreclame'. Zeker in onduidelijke gevallen zal het voordeel van de twijfel moeten toevallen aan degene die zich uit en niet aan de beoordelende overheid(sinstantie). Met name is daartoe reden aanwezig wanneer men het oordeel van het Hof in de *Barthold*-zaak in ogenschouw neemt: Reclame-uitingen, die opgaan in dan wel onvoldoende objectief te onderscheiden zijn van informatie en voorlichting, genieten een zelfde bescherming als de uiting waarvan zij deel uitmaken.[4] Hierdoor ontstaat wel het risico dat bepaalde vormen van sluikreclame, die vaak als een 'zwaardere' vorm van reclame – in tegenstelling tot reclameboodschappen die voor een ieder kenbaar zijn – worden beschouwd, worden beschermd.

Een niet onbelangrijke groep van conflicten over programmaverboden en -beperkingen staat niet op zichzelf, maar is een weging tussen twee door de Europese Conventie beschermde rechten of gerechtvaardigde beperkingsgronden. De *Sunday Times*-zaak is een mooi voorbeeld waar een afweging moest worden gemaakt tussen het recht om geïnformeerd te worden en de bescherming van de onpartijdige rechtspraak. De uitingsvrijheid bleek doorslaggevend, maar de weging kan ook anders uitvallen. In *Handyside* zien we dat 'the protection of health or morals' prevaleert. In de *Müller*-zaak ging de inbeslag-

1. Zie: *Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands*, 8348/78 en 8406/78, YB 13, 366.
2. Nieuwenhuis, A.J., *Persvrijheid en persbeleid, een onderzoek naar de verhouding tussen het recht op persvrijheid en overheidsmaatregelen tegen persconcentratie*, Cramwinckel Amsterdam, 1991, p. 284.
3. *X. and Church of Scientology*, dd. 5/5/79, 7805/77, D&R 16,68: 'Although the Commission is not of the opinion that commercial 'speech' as such is outside the protection conferred by Article 10 (1), it considers that the level of protection must be less than that accorded to the expression of 'political' ideas ...'.
4. *Barthold*, dd. 25/3/1985, NJ 1987, 900.

name van de in het geding zijnde 'kunst'-uitingen het Hof te ver, maar werd de noodzaak tot vergaande beperkingen op het tonen ervan aanwezig geacht.

Wat voor reclame en uitingen op het terrein van de goede zeden geldt, is eveneens van toepassing op politieke en opiniërende uitingen. *Sunday Times* en *Lingens* hebben aangegeven dat er ruimte moet zijn voor de pers die een positie inneemt bij de journalistiek taakuitoefening. Er hoeft geen twijfel over te bestaan dat ook de audiovisuele media en journalistiek bij hun werkzaamheden gebonden zijn aan de in deze arresten uitgezette lijnen.

Beroepsvoorschriften

Met deze laatste opmerking is tevens het verband gelegd met een indirecte maar niet te verwaarlozen categorie van programmavoorschriften, namelijk regels met betrekking tot de beroepsuitoefening van programmamakers en journalisten. Deze deontologische voorschriften hebben sinds de Raad van Europa-conventie inzake grensoverschrijdende televisie (op deze conventie wordt later in dit hoofdstuk uitgebreid ingegaan) ook een Europese dimensie gekregen.

Beroepsvereisten, zoals een wettelijke verplichting tot objectieve berichtgeving of het in acht nemen van journalistieke beginselen als bronverificatie en het toepassen van hoor en wederhoor, worden door de Commissie en het Hof, die meermalen (zie de zaken *Sunday Times* en *Lingens*) het belang van een onafhankelijke pers hebben benadrukt, kritisch bezien. Zoals reeds eerder is gememoreerd, heeft de Commissie in *Hodgson/Channel Four* beperkingen voortvloeiende uit de nieuwe 'contempt of court-law' die zich richtten tegen (voorgenomen) televisie-uitzendingen geheel beoordeeld vanuit de jurisprudentie van het Hof in de zaak *Lingens*.[1] Het lijkt daardoor ook niet waarschijnlijk dat de Commissie en het Hof zich een voorstander zullen betonen van vergunningenstelsels voor journalisten, die een belemmering kunnen vormen voor het vrij uitoefenen van journalistieke werkzaamheden.

Maatregelen die de uitoefening van de berichtgeving op radio en televisie beperken zullen eveneens de 'noodzakelijk in een democratische samenleving'-test moeten doorstaan. Het lijkt dat op dit punt de Commissie ten aanzien van de omroep eerder geneigd is aan te nemen dat deze test wordt doorstaan dan het Hof in zijn uitspraken ten aanzien van de gedrukte media. In *Hodgson/Channel Four* wijst de Commissie niet af dat de rechter aanwijzingen kan geven over hoe een televisieprogramma er moet uitzien teneinde de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. De Commissie gaat er zonder al te veel kanttekeningen van uit dat er in casu sprake is van een 'pressing social need' om tot het opleggen van de beperking in kwestie over te gaan. Dit geldt in het bijzonder voor de door de rechter gegeven aanwijzingen. Meer gewicht toekennen aan wat het Hof in zijn 'contempt of court'-

1. *Hodgson/Channel Four*, dd. 9/3/87, nr. 11553/85 en nr. 11658/85, D&R 51,136 en 56,156.

zaak (*Sunday Times*) omschrijft als 'The Court has to be satisfied that the interference was necessary having regard to the facts and circumstances prevailing in the specific case before it' zou beter zijn geweest. Mogelijk dat de Commissie zich toch teveel heeft laten leiden door opvattingen over de 'indringendheid' van het medium. Zo dat het geval is geweest, kan worden verwezen naar een andere passage uit *Sunday Times*: 'In the Court's opinion, the effect of the article, if published, would therefore have varied from reader to reader. Accordingly, even to the extent that the article might have led some readers to form an opinion on the negligence issue, this would not have had adverse consequences for the 'authoritiy of the judiciary (...)'. On the other hand, publication of the proposed article might well have provoked replies. However, the same is true, to a greater or lesser extend, of any publication that refers to the facts underlying or the issues arising in litigation. As items in that category do not inevitably impinge on the 'authority of the judiciary', the Convention cannot have been intended to permit the banning of all of them ...'. Het Hof heeft hier kennelijk minder moeite met de mogelijke werking van het medium.

Het *Sunday Times*-arrest geeft ook aanknopingspunten voor de opvatting van het Hof over beroepsvoorschriften: 'As the Court has already observed, Article 10 guarantees not only the freedom of the press to inform but also the right of the public to be properly informed'.

Maatregelen ter handhaving van het vergunningenstelsel

Maatregelen die beogen een door middel van een vergunningenstelsel geregeld omroepbestel te handhaven, kunnen in de opvatting van de Commissie worden gerechtvaardigd onder artikel 10. Het hoeft dan niet alleen te gaan om maatregelen die zich richten op instandhouding van het vergunningenstelsel als zodanig, maar het mag ook maatregelen betreffen die de promotie van illegale omroep tegengaan.[1]

Ook dergelijke maatregelen zijn evenwel onderhevig aan de toets van het tweede lid. In een zaak uit 1976 waar het ging om een boete die was opgelegd wegens het op de autoruit voeren van stickers met daarop de uitzendfrequentie en naam van Radio Caroline ('Sound of the nation, Radio Caroline, tune into 259 metres'), was volgens de Commissie sprake van een onder artikel 10, lid 2 te rechtvaardigen inbreuk op de uitingsvrijheid. Een overeenkomstige toetsing past de Commissie toe op straffen wegens het illegaal in gebruik hebben van omroepzenders.[2] Het lijkt overigens onwaarschijnlijk dat de Commissie ook vandaag de dag nog tot de conclusie zou komen dat een boete

1. *X. v. United Kingdom*, 8266/78, D&R 16,190.
2. *X. and Y. v. Belgium*, 8962/80, D&R 28,112. Anders (d.w.z. geen expliciete verwijzing naar het tweede lid): *De Clerck et autres c./Belgique*, 10405/83, waar de Commissie overigens wel verwijst naar de eerdere jurisprudentie in de zaak *X. v. United Kingdom*, 8266/78.

wegens het voeren van een sticker voor een illegaal radiostation te rechtvaardigen is onder artikel 10.

4.6 Overige Raad van Europa-activiteiten

Buiten artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, en de conventie inzake grensoverschrijdende televisie, die in paragraaf 4.8 nader aan de orde komt, zijn er binnen de kring van de Raad van Europa ook andere activiteiten die specifiek betrekking hebben op de omroep en tot al dan niet bindende instrumenten en uitspraken aanleiding hebben gegeven.

Zowel door de parlementaire vergadering als het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn resoluties en aanbevelingen geformuleerd, waarin richting wordt gegeven aan de verhouding overheid/omroep. Deze resoluties en aanbevelingen hebben geen bindend karakter, maar zijn slechts richtinggevend. Zij beslaan de meest uitlopende onderwerpen, variërend van de rol van de media als middel ter bevordering van de Europese eenwording tot de relatie tussen media en sport. Een vrijwel volledig overzicht is opgenomen in *Recommendations adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in the Media field*, respectievelijk *Recommendations and resolutions adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in the Media field.*[1]

Naast deze niet-bindende aanbevelingen en resoluties zijn er behalve de omroepconventie (zie paragraaf 4.8) nog andere verdragen binnen de Raad van Europa die meer in het bijzonder betrekking hebben op de omroep en onder meer programma-uitwisseling en bescherming van (auteurs)rechten tot onderwerp hebben.[2] Van deze verdragen gaat geen direct belang voor de uitingsvrijheid uit.

Dit is wel enigszins het geval met het verdrag dat uitzendingen vanaf buiten de territoriale wateren gelegen schepen, booreilanden etc. aan banden legt.[3] Hierin wordt bepaald dat staten kunnen optreden tegen dergelijke uitzendingen, ongeacht of deze storing veroorzaken. Het verdrag staat toe dat wordt opgetreden op grond van het enkele feit dat gebruik wordt gemaakt van niet door de ITU gereglementeerde uitzendfrequenties. Vanuit de optiek van de uitingsvrijheid kan niet worden ontkend dat aan het verdrag een zeker arbitrair karakter kleeft. Oneigenlijk gebruik, ingegeven door het karakter of de aard van uitzendingen, is immers niet uitgesloten en ligt eigenlijk in de totstandkoming besloten. Het verdrag kwam mede tot stand op aandrang van

1. Gepubliceerd door de Council of Europe, Directorate of Human rights, Strassbourg, 1988.
2. *European agreement concerning programme exchanges by means of television films*, 1958 (ETS 27); *European agreement on the protection of television broadcasts*, 1960 (ETS 34) + protocollen (ETS 54, 81, 113).
3. *European agreement for the prevention of broadcast transmitted from stations outside national territories*, 1965 (ETS 53).

Nederland, dat een einde wilde maken aan de uitzendingen van Veronica en andere populaire stations, die vanaf buiten de territoriale wateren gelegen schepen uitzonden. Dat het daarbij ging om het gebruik van niet door de ITU geautoriseerde uitzendfrequenties, was zeker niet het hoofdargument. In feite lag hieraan dezelfde problematiek ten grondslag als aan de recente *Groppera*-zaak. Zwitserland kon echter om voor de hand liggende redenen geen beroep doen op dit bijzondere verdrag: Zwitserse (buiten-)territoriale wateren plegen even schaars te zijn als goedkope restaurants in Genève.

Het 'verdrag van Straatsburg', zoals het wel in de volksmond wordt genoemd, is historisch gezien evenwel een afgesloten hoofdstuk. Derhalve wordt niet nader op dit verdrag ingegaan.

4.7 Het EG-recht en de omroep

In het huidige juridische tijdsbeeld kan niet worden voorbijgegaan aan het recht van de Europese Gemeenschap en dient ook de vraag of het EG-verdrag een rol speelt voor de bepaling van de overheidsbemoeienis met de omroep aan nadere studie te worden onderworpen. Ofschoon deze vraag op zich niet aan de orde is – in het eerste hoofdstuk is reeds aangegeven dat de aandacht gericht is op de rechtsregels die direct de uitingsvrijheid en meer in het bijzonder de overheidsbemoeienis met de omroep tot onderwerp hebben – zijn enige opmerkingen over het EG-verdrag als zodanig toch onvermijdelijk, al was het maar omdat in het wetenschappelijke (en politieke) debat veelvuldig aandacht wordt gevraagd voor de hiërarchische verhouding tussen het EG-verdrag en de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.

Het primaire EG-recht inzake het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is blijkens de jurisprudentie van het Luxemburgse Hof onverkort van toepassing op de omroep.[1] Dit is eveneens het geval met de regels uit het verdrag die gaan over mededinging, machtsposities en de positie van overheidsbedrijven met exclusieve rechten. De implicaties voor de omroep van het primaire EG-recht zijn uitgebreid besproken in het rapport-Donner en door Mortelmans.[2]

Op grond van het primaire EG-recht zijn tevens specifieke regels over de overheidsbemoeienis met omroepprogramma's vastgesteld. Het zijn deze regels van secundair EG-recht, vastgelegd in de EG-televisierichtlijn, die in de volgende paragraaf worden besproken.

1. Onder andere: HvJ EG, 30/4/74, *Sacchi*, 155/73, Jur. 1974, 409; HvJ EG, 18/3/80, *Debauve*, 52/79, Jur. 1980, 833; HvJ EG, 26/4/88, *Kabelregelingszaak*, 352/85, Jur. 1988, 2085; HvJ EG, 25/7/91, *Mediawetzaak*, 353/89 en *Goudse Kabel*, 288/89, Mediaforum Bijlage (3) 1991-10, p. 77-83.
2. Commissie toewijzing etherfrequenties (Advies van de), p. 51-105; Mortelmans, K.J.M., 'De Mediawet en het EEG-verdrag', *Ars Aequi*, 92/1, p. 41-52.

ECRM en EG-verdrag

In het politieke en juridische debat is reeds verscheidene malen gesuggereerd dat de Europese Gemeenschap zou moeten toetreden tot de ECRM, dan wel dat er een andere concrete vorm van samenhang tussen de rechtsstelsels van de EG en de Raad van Europa zou moeten komen.[1] Niet alleen zou daarmee een potentieel conflict tussen het EG-Verdrag en de ECRM kunnen worden voorkomen, ook zou de EG, voor wie het EG-verdrag voornamelijk economische rechten regelt, daardoor een soort van constitutie krijgen met algemene rechtsstatelijke uitgangspunten. De behoefte aan een bredere grondslag voor de EG blijkt tevens uit de door het EG-parlement aanvaarde algemene grondrechtenverklaring.[2] Artikel 5 van deze verklaring luidt: '1) Ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en ongeacht grenzen, inlichtingen of denkbeelden, met name filosofische, politieke en godsdienstige, te ontvangen en door te geven. 2) Kunst, wetenschap en onderzoek zijn vrij. De academische vrijheid wordt geëerbiedigd'. Gezien het EG-verdrag komt aan deze verklaring echter geen concrete rechtswerking toe.

Dat de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens binnen de EG aan belang wint kon reeds worden afgeleid uit de Europese Akte van 1985.[3] Anders dan het oorspronkelijke EG-verdrag, bevat de Europese Akte namelijk een verwijzing naar de ECRM. De preambule van de Akte bepaalt namelijk dat de lidstaten 'besloten hebben de democratie te bevorderen uitgaande van de grondrechten die worden erkend in de grondwetten en de wetten van de Lid-Staten, in *het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* en in het Europees sociaal handvest, met name de vrijheid, de gelijkheid en de sociale rechtvaardigheid'.

De verbondenheid tussen EG-verdrag en ECRM is opnieuw aangescherpt in het verdrag van Maastricht waar de lidstaten zich in het kader van de vorming van een Europese Politieke Unie hebben vastgelegd op de tekst: 'De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door *het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de Lid-Staten voortvloeien als algemene principes van het Gemeenschapsrecht'.[4]

1. Onder andere: Colombo Commission, *Report to the council of Europe*, Straatsburg, 1986; Alkema, E.A., 'De Europese conventie: begin van een Europese constitutie', in: *40 jaar Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*, speciaal nummer NJCM Bulletin, Leiden, 1990, p. 339-354.
2. *Verklaring van de Grondrechten en de fundamentele vrijheden*, aangenomen 12 april 1989.
3. Pb. EG L 169, dd. 29 juni 1987.
4. Artikel F lid 2, Pb. EG. C 191/5 dd. 29/7/92.

Jurisprudentie EG-Hof

In juridisch opzicht kon tot voor kort worden volstaan met een verwijzing naar het *Rutili*-arrest waarin het Hof van Justitie van de EG te Luxemburg (hierna: EG-Hof) stelt dat aan de ECRM als interpretatie-instrument indirecte werking toekomt.[1] In het arrest over de Kabelregeling heeft het Hof de vraag onbeantwoord gelaten of de bij artikel 10 ECRM gewaarborgde vrijheid van meningsuiting, ongeacht of geschreven bepalingen van gemeenschapsrecht van toepassing zijn, aan de Lid-Staten rechtstreeks verplichtingen oplegt.[2]

Met zijn uitspraak in de ERT-zaak in 1991 is het EG-Hof wel ingegaan op deze vraag en heeft het meer belang dan voorheen toegekend aan (de werking van) de ECRM.[3] Het EG-Hof is namelijk van oordeel dat: 'Les limitations apportées au pouvoir des Etats membres d'appliquer les dispositions visées aux articles 66 et 56 du traité pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé public, doivent être appréciées à la lumière du principe général de la liberté d'expression, consacrée par l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme'. Oftewel, de in artikel 56 en 66 EG-verdrag geboden mogelijkheden aan lidstaten om de vrijheid van dienstenverkeer en vestiging op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid te beperken, dienen te worden bezien in het licht van het algemene principe van de uitingsvrijheid, zoals neergelegd in artikel 10 ECRM. Restricties in de nationale wetgeving van grensoverschrijdende uitzendingen dienen in overeenstemming te zijn met artikel 10 ECRM, waarbij primair een zaak ligt voor de nationale rechter en het Hof in Straatsburg. Het EG-Hof onderzoekt daarbij of de nationale regeling dienstig is voor het beoogde doel op grond van het EG-vedrag en niet verder gaat dan voor dat doel noodzakelijk is.

Met deze opvatting haakt het EG-Hof bovendien aan bij eerdere uitspraken over de rol van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens binnen het communautaire recht, namelijk dat eerst dan de ECRM relevant is wanneer er een nationale rechtsregel in het geding is die valt binnen het EG-verdrag[4]. Doet deze situatie zich evenwel voor dan heeft het EG-Hof, zoals het in de ERT-zaak stelt, de plicht te kijken naar voor zijn oordeel relevante interpretatie-instrumenten ten einde vast te stellen of de betreffende regel in overeenstemming is met de fundamentele rechten die het EG-Hof heeft zeker

1. HvJ EG, 28/10/75, *Rutili*, nr. 36/75, Jur. 1975, 1219.
2. HvJ EG, *Kabelregelingszaak*, dd. 26/4/88, nr. 352/85, Jur. 1988, 2085.
3. HvJ EG, *Ert-AE en andere*, dd. 16/6/91, nr. 260/89. Over dit arrest: Beukel, J. van den, 'Het ERT-arrest: omroepmonopolies, artikel 10 EVRM en het EG-recht', *Mediaforum*, 92/3, p. 32-35.
4. Onder andere: HvJ EG, *Cinéteque*, 11/07/1985, nr. 60 en 61/84, Jur. 1985, 2605: 'S'il est vrai qu'il incombe à la Cour d'assurer le respect des droits fondamentaux dans le domaine propre du droit communautaire, il ne lui appartient pas, pour autant, d'examiner la compatibilité, avec la Convention européenne, d'une loi nationale qui se situe, comme en l'occurance, dans un domaine qui relève de l'appréciation du législateur national'. Zie ook: HvJ EG, *Ert-AE en andere*, dd. 16/6/1991, nr. 260/89.

te stellen. Fundamentele rechten zoals deze in het bijzonder voortkomen uit de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.

Een verdere aanscherping van het EG-Hof in deze blijkt uit de passage in het ERT-arrest waar het EG-Hof stelt dat het gehouden is de naleving van deze fundamentele rechten te verzekeren, met name die welke voorkomen in de ECRM: 'En revanche, dès lors qu'une telle réglementation entre dans le champ d'application du droit communautaire, la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interpretation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont la Cour assure le respect, tels qu'ils résultent, en particulier, de la convention européenne des droits de l'homme'. Daarmee is tenminste nadrukkelijker dan tot nu toe gesteld dat de fundamentele rechten van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, en dus artikel 10, boven het EG-verdrag staan en ten opzichte van de andere ter beschikking staande interpretatie-instrumenten een bijzondere plaats innemen.

In de beide Mediawet-zaken heeft het EG-Hof bevestigd dat artikel 10 ECRM deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde en aangegeven dat derhalve handhaving van een pluriform omroepbestel een onder het EG-verdrag te rechtvaardigen beperking kan opleveren: 'Aldus opgevat, kan een cultuurbeleid stellig een dwingende reden van algemeen belang vormen, die een beperking van het vrij verrichten van diensten rechtvaardigt. De met dit Nederlandse beleid beoogde handhaving van een pluriform omroepbestel hangt samen met de door artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgde vrijheid van meningsuiting, een van de fundamentele rechten die door de communautaire rechtsorde worden beschermd.[1] Op grond van artikel ECRM geoorloofde en ongeoorloofde beperkingen, hebben volgens het EG-Hof dus eveneens betekenis binnen het EG-recht.

Afnemende bescherming

Weliswaar is ook binnen het gemeenschapsrecht artikel 10 ECRM de belangrijkste norm, doch naarmate het gemeenschapsrecht in omvang toeneemt, bestaat de kans dat de bescherming die van artikel 10 ECRM uitgaat, afneemt.

Voor een rechtsvraag op het gebied van het EG-verdrag, die mede een vraag omvat over de uitingsvrijheid, is de nationale rechter eventueel genoodzaakt een prejuridiciële vraag te stellen aan het Hof te Luxemburg. Het antwoord van dit Hof zal indachtig zijn jurisprudentie ook een beoordeling inhouden van de mate waarin eventueel in strijd is gehandeld met artikel 10. Deze

1. HvJ EG, *NOB bestedingsverplichting en Goudse Kabel*, resp. nr. C-353/89 en C-288/89, dd. 25/7/1991, Mediaforum Bijlage 10/91, p. 77-83. Zie ook: Commissie toewijzing etherfrequenties (Advies van de), p. 74-81.

beoordeling zal evenwel niet meer in Straatsburg getoetst kunnen worden, aangezien de EG niet onder de ECRM valt en daarmee ontstaat het risico van een discrepantie tussen beide jurisdicties. Feenstra, die op dit probleem nader is ingegaan, stelt vervolgens dat slechts gewacht kan worden op een oordeel van het Straatsburgse Hof in een andere zaak, zodat de uitkomst daarvan wederom door het Luxemburgse Hof in acht zal worden genomen bij een volgende gelegenheid (het EG-hof zal immers gezien zijn opvattingen over de ECRM de jurisprudentie van het Straatsburgse Hof tot uitgangspunt nemen).[1] Die 'andere zaak' zal dan óf betrekking moeten hebben op een onderwerp dat niet tevens binnen het EG-recht valt, óf afkomstig moeten zijn van een niet-EG-lidstaat. In beide situaties zal namelijk het Hof in Straatsburg exclusief bevoegd zijn en het EG-Hof niet om een oordeel (kunnen) worden gevraagd.

Er ontstaat zo de merkwaardige situatie dat lidstaten afhankelijk worden van de uitkomsten van een Zwitserland- of Turkije-route om alsnog een beroep te kunnen doen op artikel 10 ECRM, dat voldoende wordt afgedekt door Straatsburgse jurisprudentie.

Een en ander mag hoogst merkwaardig worden genoemd en bevestigt de noodzaak tot nadere afstemming tussen beide jurisdicties. Overigens: het creëren van een mogelijkheid tot ondertekening door de EG van de ECRM lost het probleem in ieder geval niet op aangezien er dan nog steeds twee Europese Hoven blijven bestaan met ieder zijn eigen bevoegdheden.

4.8 De EG-televisierichtlijn en de Raad van Europa-conventie over grensoverschrijdende televisie.

De Europese Gemeenschap heeft zich lange tijd afzijdig gehouden en zich niet direct gemengd in vraagstukken over de omroep en de mogelijke rol van het EG-recht daarbij. Dit veranderde toen in 1984 door de Europese Commissie het Groenboek 'Televisie zonder grenzen' werd uitgebracht met daarin de opvatting dat omroep niet langer uitsluitend tot de aangelegenheid van de binnenlandse regelgever kon dan wel behoorde te worden gerekend.[2] In het streven te komen tot één Europese markt moest omroep, zoals zovele andere diensten, worden geharmoniseerd. De Europese Commissie wenste te komen tot een richtlijn dienaangaande. Uitgebreide discussies met het Europese Parlement hadden een Commissie-voorstel voor een richtlijn 'betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de

1. Feenstra, J.J., 'Over media, nationale cultuur en de Europese dimensie', in: Hugenholtz, P.B. (red.), *Recht in de kijker, het recht en de media*, Tjeenk Willink Zwolle, 1990, p. 51-54.
2. *Televisie zonder grenzen, groenboek over het instellen van de gemeenschappelijke markt voor de omroep, met name via satelliet en kabel*, COM(84)300 def., dd. 14/6/1984.

Lid-Staten inzake de uitoefening van omroepactiviteiten, tot resultaat (hierna: de omroeprichtlijn).[1] In gewijzigde vorm werd de richtlijn uiteindelijk in 1989 door de Raad van Ministers vastgesteld en de datum van inwerkingstreding bepaald werd op 3 oktober 1991.[2]

De omroep-activiteiten van de EG vormden overigens de aanleiding voor een polemiek met een andere Europese instelling, de Raad van Europa. De Raad zag van het Groenboek en de voorstellen voor een richtlijn een bedreiging uitgaan voor met name het culturele erfgoed van Europa. De EG werd verweten slechts oog te hebben voor de markt-economische aspecten van de omroep.

Waar de Raad van Europa zich tot dan toe voornamelijk beperkte tot het aannemen van (niet-bindende) resoluties en aanbevelingen over omroepvraagstukken,[3] ontwikkelde zich nu ook – in een poging tegengas te geven – de idee van een speciale conventie. Op zich was dat niet een nieuwe gedachte, aangezien in 1982 de Raad van Europa een dergelijke conventie nog nadrukkelijk had afgewezen.[4] De nieuwe voorstellen vonden steun bij de Europese omroepministers en resulteerden in mei 1989 in de 'Europese Conventie over grensoverschrijdende televisie' (hierna: de omroepconventie).[5] Ook deze omroepconventie bevatte, evenals de Richtlijn, enige harmoniserende, maar vooral coördinerende regels over de toelating van buitenlandse/grensoverschrijdende omroep. In tegenstelling tot de omroeprichtlijn is de inwerkingtreding van de omroepconventie vertraagd, aangezien zij nog door onvoldoende landen werd geratificeerd.[6]

Werkingsomvang

De omroepactiviteiten die onder de werking van de regelingen vallen zijn in de omroepconventie ruimer gedefinieerd dan in de omroeprichtlijn. Beide teksten beperken zich vooralsnog tot televisie. Wat betreft de omroepconventie is wel gesproken over een additioneel protocol over radio en in de omroeprichtlijn zijn nog de sporen zichtbaar van de oorspronkelijke bedoeling om

1. COM(86) def (6 juni 1986) en COM(88) 154 def (21 maart 1988). Over deze richtlijn onder andere: 'Televisie zonder grenzen, Concept-richtlijn van de Commissie van de EG, voordrachten gehouden voor de vereniging voor auteursrecht op 26 september 1986', in: *Informatierecht/AMI*, 87/2-4.
2. *Richtlijn van de Raad (89/552/EEG) van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-activiteiten*, Pb. EG 298/23, dd. 17/10/89.
3. Onder andere: (84)3 (principles on television advertising),(84)22 (the use of satellite capacity for television and sound radio, en (86)3 (promotion of audiovisual production in Europe).
4. F.W. Hondius, 'Straatsburg, een intergouvernementeel forum voor mediabeleid', *Informatie en Informatiebeleid/I&I*, 83/3, p. 11.
5. Trb. 1989,103. Voorts wordt verwezen naar de toelichting bij de omroepconventie in het *Explanatory report to the European Convention on Transfrontier Television*, Straatsburg, 1990.
6. Medio 1992 was de conventie geratificeerd door Cyprus, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Polen, San Marino en Zwitserland. Voor de inwerkingtreding zijn zeven ratificaties vereist.

ook radio onder de regeling te laten vallen. In een van de overwegingen van de omroeprichtlijn wordt nog gesproken over het vrije verkeer van *radio-* en televisie-uitzendingen.

Artikel 2, lid 1 van de Richtlijn bepaalt dat alle binnenlandse omroepuitzendingen (en heruitzendingen daarvan via kabelsystemen) moeten voldoen aan de bepalingen van de Richtlijn. In lid 3 is op deze algemene regel een uitzondering gemaakt voor uitzendingen die uitsluitend bestemd zijn voor ontvangst in andere staten dan een lidstaat. Ook plaatselijke uitzendingen (regionale en lokale omroep), voorzover zij geen deel uitmaken van een nationaal net, vallen blijkens artikel 9 buiten de werking van de Richtlijn.

Een nog breder scala van omroep-uitzendingen is onder de werking van de Raad van Europa-omroepconventie gebracht. Niet alleen richt de omroepconventie zich op het geheel van binnenlandse omroep, ook het feit dat bepaalde programma's niet bestemd zijn voor het buitenland speelt geen rol: het volstaat dat deze *kunnen* worden ontvangen in een lidstaat: 'This Convention shall apply to any programme service transmitted or retransmitted by entities or by technical means within the jurisdiction of a Party, whether by cable, terrestrial transmitter or satellite, and which *can be received, directly or indirectly*, in one or more other Parties'.[1] Dit laatste is met name van belang voor via de satelliet uitgezonden programma's. Hiervoor geldt dat de daarbij behorende spill-over automatisch met zich mee zal brengen dat programma's bestemd voor één land of een beperkte groep van landen, ook in een andere lidstaat zullen zijn te ontvangen. Uitzendingen die geschieden vanuit een niet-lidstaat, met technische middelen van een niet-lidstaat, maar afkomstig van een uitzender die zijn zetel heeft in een lidstaat, vallen echter eveneens binnen de jurisdictie van de omroepconventie.[2]

Evenmin is heruitzending beperkt tot kabeldoorgifte, want daaronder wordt eveneens het via ether- of satellietzenders relayeren van programma's begrepen. Aangezien de omroepconventie bepaalt dat de lidstaten geen belemmeringen mogen opwerpen tegen heruitzending van buitenlandse omroepprogramma's zodra deze voldoen aan regels van de omroepconventie, impliceert dit dat de lidstaten in beginsel de heruitzending van buitenlandse programma's via binnenlandse etherzenders moeten toestaan, voorzover daarvoor de technische mogelijkheden aanwezig zijn. Een dergelijke werkingsomvang gaat ook van de omroeprichtlijn uit.

Dat de werkingsomvang zo ruim is geformuleerd, heeft bijzondere consequenties voor de programmavoorschriften in de beide regelingen, waarvan de

1. Een overeenkomstig VN- en Raad van Europa-uitgangspunt is in het verleden al eens bekritiseerd: Arnolds, J., 'Auteursrecht en direct-broadcasting satellites, over de kwalijke reuk van de foot-print', *Auteursrecht/AMR*, 83/5, p. 102-106.
2. Art. 5, lid 2b, sub iii Conventie.

bespreking gezien het belang voor de bemoeienis van de overheid met omroepprogramma's centraal staat.

Toegangscriteria

Met het voorgaande is tevens aangegeven wat de toegangscriteria zijn voor buitenlandse programma's die in Nederland verspreid worden. Deze verspreiding mag slechts worden beperkt voorzover er niet wordt voldaan aan de regels van de omroeprichtlijn en -conventie.

Geen van beide instrumenten geeft echter specifieke regels over de toegang, behoudens de voorwaarde dat het om televisie-organisaties en televisie-uitzendingen moet gaan. Voor beide begrippen geldt een ruime definitie. De omroepconventie omschrijft de term 'broadcaster' als 'the natural or legal person who composes television programme services for reception by the general public and transmits them or has them transmitted, complete and unchanged, by a third party'. En tot de 'programme service' worden gerekend 'all the items within a single service provided by a given broadcaster ...'. In de omroeprichtlijn is noch de organisatie noch de uitzending omschreven, maar beperkt de definitieparagraaf zich tot het nader definiëren van 'televisie-omroepen', waarmee wordt gedoeld op het 'oorspronkelijke uitzenden via de kabel of draadloos, via de ether of via satelliet, in al dan niet gecodeerde vorm van voor ontvangst door het publiek bestemde televisieprogramma's ...'.

Evenmin wordt ingegaan op de verdelingscriteria voor de beschikbare infrastructuur of de zendtijdindeling. Het is dus niet op grond van de omroeprichtlijn of de omroepconventie dat de kwantitatieve aspecten van de toegang tot de omroepinfrastructuur nader te bepalen zijn. Dit is primair een taak van de nationale wetgever.

De toegangscriteria zullen vanzelfsprekend wel moeten voldoen aan de algemene regels van het EG-recht inzake non-discriminatie en de vrijheid tot onder meer het verrichten van diensten.

Programmavoorschriften

De betreffende bepalingen van de omroepconventie en de omroeprichtlijn omvatten twee categorieën van programmavoorschriften. Allereerst gaat het om sponsoring en reclame, waarvan, onder andere door middel van het vermelden van percentages, gedetailleerd wordt aangegeven wat al dan niet is toegestaan.

Naast deze als objectief c.q. objectiveerbaar te omschrijven programmavoorschriften, kennen beide regelingen ook artikelen met een sterk subjectief karakter. Het betreft bepalingen die de goede zeden, pornografie en bescherming van de 'kinderlijke onschuld' tot onderwerp hebben. Zeker in het geval dat dergelijke regels in de nationale wetgeving ontbreken, moet niet worden uitgesloten dat deze Europese programmavoorschriften hun invloed op nationale omroepstelsels doen gelden.

Reclame en sponsoring

De definitie van reclame in de omroeprichtlijn beperkt reclame tot boodschappen '... in verband met de uitoefening van enige commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of van een vrij beroep ...'(artikel 1, sub a). In afwijking van de omroeprichtlijn, rekent de omroepconventie non-commerciële boodschappen deels wel tot reclame (namelijk wanneer daar een vergoeding tegenover staat)[1].

Beide regelingen kennen maximumpercentages reclame van vijftien tot twintig per dag of per uur. De omroepconventie koppelt de betreffende percentages aan de individuele uitzender (omroeporganisatie), terwijl de omroeprichtlijn meer een verband legt met het totaal van binnen een lidstaat te ontvangen grensoverschrijdende televisieprogramma's. De berekening van dergelijke percentages kan overigens nog de nodige (interpretatie)problemen met zich meebrengen[2].

In de hoofdstukken over de regelgeving in Nederland en Frankrijk is reeds aangegeven op welke wijze aan deze bepalingen inhoud is gegeven. Zowel in de Mediawet als in de laatste wijzigingen van de loi relative à la liberté de communication worden de regels inzake reclame geacht te zijn verwerkt conform de voorwaarden van de omroeprichtlijn (en de omroepconventie). Anders is het gesteld met de regels over sponsoring. Deze zijn nog niet volledig in de Nederlandse regelgeving geïncorporeerd, maar worden in de praktijk wel als maatstaf gehanteerd.

Sponsoring van programma's in grensoverschrijdende uitzendingen wordt in de Europese regels toegestaan. Dit laat onverlet dat een verbod op sponsoring in programma's van de binnenlandse omroep verenigbaar is met zowel de omroeprichtlijn als de omroepconventie. Voorzover lidstaten evenwel sponsoring mogelijk maken, moet deze beantwoorden aan specifieke vereisten.

Artikel 17 van zowel de omroepconventie als de omroeprichtlijn verplicht de lidstaten om te regelen dat sponsors van programma's worden vermeld aan het begin en/of het einde van het gesponsorde programma. Gesponsorde programma's mogen voor de sponsors geen promotie maken die gelijk is te stellen met reclame, noch mogen de betreffende programma's onnodig verwijzen naar de sponsor of zijn produkten. Sponsoring door (en vermelding van) ondernemingen, die produkten maken waarvoor reclame is verboden, is niet toegestaan. De Nederlandse mediaregels zullen aan deze vereisten worden aangepast, in Frankrijk bestaat al sinds langere tijd een regeling van de sponsoring.

1. Explanatory report, par. 63.
2. Dommering, E.J., 'De concept EG-richtlijn over omroepactiviteiten', *Informatierecht/AMI*, 87/5, p. 98-101.

Overige programmavoorschriften
Reclame en sponsoring zijn onderwerpen waarvan inhoud en reikwijdte, bijvoorbeeld door koppeling aan percentages of produktgroepen, relatief goed kunnen worden gedefinieerd. Maar inhoudelijke aspecten spelen eveneens een rol, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit artikel 13 van de omroepconventie waarin wordt bepaald dat 'Advertisements shall not feature, visually or orally, persons regularly presenting news and current affairs programmes'.

Daarnaast zijn er evenwel verschillende programmavoorschriften die direct de uitingsvrijheid raken en die bovendien een eenduidige uitleg ontberen en zich moeilijk concreet laten toetsen. Dit speelt met name met betrekking tot artikel 7 van de omroepconventie en artikel 15 van de omroeprichtlijn. Artikel 7 van de omroepconventie is het eerste artikel in de paragraaf 'general programming matters' en luidt als volgt:

'1. All items of programme services, as concerns their presentation and content, shall respect the dignity of the human being and the fundamental rights of others.
In particular, they shall not:
a. be indecent and in particular contain pornography;
b. give undue prominence to violence or be likely to incite racial hatred.
2. All items of programme services which are likely to impair the physical, mental or moral development of children or adolescents shall not be scheduled when, because of the time of the transmission and reception, they are likely to watch them.
3. News shall fairly present facts and events and shall encourage the free formation of opinions.

Volgens het eerste lid mogen programma's niet onfatsoenlijk ('indecent') zijn. 'Onfatsoenlijk' is een wel zeer vage norm en nog minder bepaald dan 'in strijd met de goede zeden', een in deze context meer gebruikelijke term. Fatsoens- en zedelijkheidsnormen, zeker wat betreft televisie-uitzendingen, vertonen binnen Europa sterke verschillen. De Nederlandse normen met betrekking tot wat op het beeldscherm wel en niet mag zijn niet dezelfde als die van andere lidstaten van de Raad van Europa en zeker niet gelijk aan een fictieve grootste gemene deler.

Conform het stelsel van de omroepconventie is het mogelijk dat bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland aan Nederland verzoekt programma's over het tolerant geachte drugbeleid 'normatief' aan te passen of uit te zenden op een tijdstip dat de Duitse kinderziel niet dreigt te worden besmet. Omdat de omroepconventie ook betrekking heeft op (gecodeerde) abonnee-tv, zijn in beginsel consequenties voor bedrijven die zich hiermee bezighouden niet uitgesloten. Het nachtelijk aanbod van het abonneeprogramma Filmnet of Canal

Plus zou in bepaalde landen de toets der kritiek wel eens niet kunnen doorstaan.

Een bevoogdende bepaling als het geciteerde artikel 7, lid 3 moet door elke rechtgeaarde journalist als een gruwel worden ervaren. Alle opmerkingen in de toelichting bij de omroepconventie over de onafhankelijkheid van de journalistiek ten spijt, wordt hier toch een afdwingbare norm van bedenkelijke aard geformuleerd. Dit wordt ook door de toelichting bij de omroepconventie geïllustreerd die op grond van deze bepaling 'respect' verlangt voor regels met betrekking tot verkiezingscampagnes.[1] In landen waar gedurende een bepaalde periode voorafgaand aan de verkiezingen, geen opiniepeilingen mogen worden gepubliceerd,[2] zullen dus ook aldaar te ontvangen buitenlandse programma's zich van het publiceren van dergelijke peilingen dienen te onthouden, of de overige op dit punt geldende regels dienen na te leven (zoals bijvoorbeeld de Franse 'trois tiers'-regel, die voorschrijft dat politieke zendtijd evenveel aandacht moet schenken aan de regering, de regeringspartijen en de oppositie).

De tegenhanger van artikel 7 van de omroepconventie, artikel 15 van de omroeprichtlijn, is enigszins beperkter qua strekking en legt vooral nadruk op de bescherming van kinderen en jongeren:

> 'De lid-Staten zien erop toe dat in binnenlandse uitzendingen geen programma's voorkomen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van kinderen en jongeren ernstig zouden kunnen aantasten, inzonderheid programma's met pornografische scènes of nodeloos geweld. Dit geldt tevens voor programma's die, hoewel zij niet onder de voorgaande zin vallen, de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van kinderen zouden kunnen schaden, behalve wanneer door de keuze van het tijdstip van uitzending of door een of andere technische maatregel wordt gewaarborgd dat kinderen en jongeren normaal dergelijke uitzendingen niet kunnen horen of zien.
> De lid-staten zien er eveneens op toe dat radio- en televisie-uitzendingen geen enkele aansporing tot rassehaat bevatten.'

Het eerder opgemerkte bij artikel 7 van de omroepconventie geldt grosso modo eveneens voor deze bepaling uit de omroeprichtlijn: 'zouden kunnen

1. Explanatory report, par. 127.
2. In Frankrijk geldt een verbod om gedeeltelijke of voorlopige verkiezingsuitslagen bekend te maken voordat het laatste kieslokaal gesloten is (artikel 52.2 Code électoral). In België gold een nog uitvoeriger regeling, zie daarover: Voorhoof, D., 'De vrijheid van expressie en informatie en het publikatieverbod van de resultaten van opiniepeilingen in pre-electorale periodes', *Informatierecht/AMI*, 86/6, p. 134-139. Dit verbod is inmiddels grotendeels ongedaan gemaakt: Voorhoof, D., 'Politieke opiniepeilingen in pre-electorale periodes niet langer taboe in België', *Mediaforum*, 91/10, p. 110.

aantasten/beschadigen' verschilt niet fundamenteel van 'onfatsoenlijk'. De omroeprichtlijn laat evenwel de journalistieke vrijheid ongemoeid.

Toezicht en handhaving

Handhaving van de programmavoorschriften van de omroepconventie en de omroeprichtlijn brengt een actief controle- en toezichtsstelsel met zich mee. In de omroepconventie worden lidstaten verplicht een daarmee te belasten orgaan te benoemen of aan te wijzen.

Volgens het systeem van de omroepconventie en de omroeprichtlijn behoort het daarbij primair tot de beleidsvrijheid van de lidstaten te bepalen welke uitleg aan bepalingen van de regelingen moet worden gegeven. Met betrekking tot het grensoverschrijdende element, hebben echter ook de lidstaten die het programma ontvangen een afgeleide bevoegdheid. Want programma's die onder de werking van de omroepconventie of omroeprichtlijn vallen – en dat is zoals we al eerder constateerden het geval met de meeste binnenlandse omroepprogramma's – kunnen met name wat betreft de omroepconventie getoetst worden aan de criteria die gelden in het ontvangende land, dan wel aan (nog te formuleren) Europese opvattingen omtrent de inhoud van programma's. In het uiterste geval kan de situatie ontstaan dat een uitzendend land zijn programma's zou moeten aanpassen aan de normen van het ontvangende land, indien deze programma's nog voor verspreiding aldaar in aanmerking kunnen komen.

Ingevolge de bepalingen van de omroepconventie zullen bij een klacht door een ontvangende lidstaat, partijen allereerst moeten proberen via schikking tot overeenstemming te komen. Een loyale naleving van de omroepconventie brengt dan met zich mee dat beide partijen water in de wijn zullen moeten doen. Vaak zal sprake zijn van ongelijke onderhandelingspartners: een kleine uitzendende lidstaat heeft dan wellicht geen andere optie dan zich aan de grote lidstaat aan te passen. Indien een schikking niet totstandkomt, voorziet de omroepconventie in een arbitrageprocedure. Mocht ook deze geen uitkomst bieden, dan mag de ontvangende lidstaat definitief de heruitzending van het betreffende programma verbieden. Zeker bij een herhaaldelijk verbod kan de vraag worden gesteld of de uitzendende lidstaat zich nog wel moet blijven binden aan de omroepconventie.

Bij een geschil op grond van de omroeprichtlijn is in laatste instantie het Hof in Luxemburg beslissingsbevoegd. Over de toetsing die daar zou moeten plaatshebben, bestaat – althans bij de Europese Commissie in Brussel – geen twijfel. Uiteindelijk zullen de nationale normen moeten wijken voor een Europese standaard. Of om de toelichting bij de omroeprichtlijn te citeren: 'Niettemin dient harmonisatie te leiden tot een gemeenschappelijke kern van basisnormen die overal moeten worden nageleefd en op basis van de inachtneming van die normen tot een aanvaarding in alle Lid-Staten van grensover-

schrijdende uitzendingen en etherreclame.'[1] Het nationale normbesef zal dus naar boven of beneden moeten worden aangepast.

Geen noodzaak voor nieuwe Europese regels

Bij de argumenten voor de nieuwe Europese omroepregels laten zich, bezien vanuit de probleemstelling, verschillende kanttekeningen plaatsen.

Voor de Nederlandse overheid was het belang van regels met name gelegen in artikel 16 van de omroepconventie, dat het mogelijk maakt om de (her)-uitzending van buitenlandse programma's te verbieden wanneer die programma's beogen de nationale reclameregels te omzeilen.[2] Met deze bepalingen zou commerciële omroep vanuit het buitenland, die een bedreiging vormt voor (de financiering van) nationale omroepstelsel, kunnen worden tegengegaan. Het is echter buitengewoon moeilijk het criterium van de omroepconventie in deze te toetsen: 'advertisements which are specifically and with some frequency directed to audiences in a single Party other than the transmitting Party shall not circumvent the television advertising rules in that particular Party'. Bovendien dient de klagende staat ook nog eens aan te tonen dat het tegenhouden van de desbetreffende boodschappen nodig is 'in order to avoid distortions in competition and endangering the television system'. Deze zware bewijsopdracht maakt dat het artikel naar alle waarschijnlijkheid geen praktische toepassing zal krijgen. Voor de lidstaten van de Raad van Europa die tevens lid zijn van de EEG komt daar nog bij dat men zich kan afvragen of artikel 16 van de omroepconventie niet op gespannen voet staat met de uitspraak van het Luxemburgse Hof in onder meer de zaak *BVA/de Staat*.[3] In dit arrest stelde het EG-Hof in antwoord op prejudiciële vragen, dat een reclame- en ondertitelingsverbod in strijd is met het vrije dienstenverkeer. Een verbod op reclame die specifiek gericht is op een bepaalde lidstaat lijkt daarmee niet in overeenstemming met het EG-recht. Deze conclusie heeft des te meer belang, nu de omroepconventie uitdrukkelijk aangeeft dat voor de lid-

1. COM(86)146 def, p. 14.
2. Artikel 16: '1. In order to avoid distortions in competition and endangering the television system of a Party, advertisements which are specifically and with some frequency directed to audiences in a single Party other than the transmitting Party shall not circumvent the television advertising rules in that particular Party. 2. The provisions of the preceding paragraph shall not apply where:
a) the rules concerned establish a discrimination between advertisements transmitted by entities or by technical means within the jurisdiction of that Party and advertisements transmitted by entities or by technical means within the jurisdiction of another Party, or b)the Parties concerned have concluded bilateral or multilateral agreements in this area'.
3. *BVA/de Staat*, HvJ EG, nr. 352/85, dd. 26/4/88, Jur. 1988, 2085. Zie over dit arrest onder andere: Schwartz, I.E., *Omroep zonder Grenzen: beschouwingen over het kabelregelingsarrest*/ I.E. Schwartz, J.P.H. Donner, E.J. Dommering, met een inleiding door E.C.M. Jurgens, Cramwinckel Amsterdam, 1988.

staten van de Raad van Europa die ook lid zijn van de EG, het EG-recht prevaleert.[1]

Cultuurbescherming was een ander argument dat ter ondersteuning van het belang van de omroepconventie werd aangevoerd. De omroepconventie, maar ook de omroeprichtlijn bevatten quotabepalingen inzake de hoeveelheid Europese programma's in uitzendingen van omroeporganisaties. De omroeprichtlijn schrijft in artikel 4 voor dat uiteindelijk 'het grootste gedeelte' van de programma's uit Europees produkt moet bestaan en de omroepconventie spreekt van een 'majority proportion' (artikel 10). Dergelijke bepalingen vindt men in uitgewerkte vorm (deels) ook terug in de nationale wetgeving, zoals uit de eerdere beschrijvingen van het Nederlandse en Franse omroepstelsel blijkt. Deze beperkingen op de uitingsvrijheid zijn niet geheel onomstreden. Bovendien is het maar de vraag of men méér, dan wel meer cultureel hoogwaardige, Europese programma's krijgt door de uitzending van buitenlandse, niet-Europese programma's te verbieden of aan banden te leggen. Ook Europese pulp is pulp en daaraan veranderen quotaregelingen niets. Ten slotte, helaas blijkt er geen eenduidige relatie tussen 'kwaliteit' en publieksbelangstelling of zoals De Meij het stelt: 'Door de Efteling te sluiten zal het museumbezoek niet belangrijk toenemen'.[2]

Bestaande instrumenten volstaan

De omroepregelingen van de Raad van Europa en de EG kunnen niet los gezien worden van de bestaande Europese regel inzake de uitings- en ontvangstvrijheid, zoals vervat in artikel 10 ECRM.

Allereerst kan men zich afvragen of de omroepconventie en de omroeprichtlijn aan artikel 10 ECRM getoetst kunnen worden. De omroeprichtlijn zal conform de jurisprudentiële lijnen zoals uitgezet in de zaak-*Rutili*[3] en hetgeen in paragraaf 4.7 is gesteld, wel de toets van artikel 10 gelegd kunnen doorstaan.

Bij de omroepconventie liggen de zaken gecompliceerder. De programmavoorschriften zijn deels te beschouwen als een verbijzondering van het bepaalde in artikel 10 ECRM. Gecombineerd met het feit dat de omroepconventie van recentere datum is, kan men zich afvragen of deze geen voorrang heeft op de ECRM en met name aan het daarin opgenomen Staten-klachtenrecht derogeert. Artikel 4 van de omroepconventie stelt weliswaar dat 'The Parties shall ensure freedom of expression and information in accordance with

1. Art. 27, lid 1: 'In their mutual relations, Parties which are members of the European Economic Community shall apply Community rules and shall not therefore apply the rules arising from this Convention except insofar as there is no Communityrule governing the particular subject concerned'.
2. Meij, J.M. de, *Van zender naar ontvanger, enkele opmerkingen over de plaats van het publiek in het kader van de uitingsvrijheid*, Vuga 's-Gravenhage, 1984, p. 15.
3. HvJ EG, 28/10/75, *Rutili*, nr. 36/75, Jur. 1975,1219.

article 10 of the European Convention on Human Rights', hetzelfde artikel zegt ook dat de deelnemende staten 'shall not restrict the retransmission on their territories of programme services which comply with the terms of *this Convention*' (en met 'this Convention' wordt dan de onderhavige ontwerpconventie bedoeld en *niet* de ECRM). De toelichting bij de omroepconventie laat eveneens na duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop (rechterlijke toetsing aan) artikel 10 ECRM in concreto een rol speelt.

Om dit soort mogelijke conflicten tussen de ECRM en de omroepconventie te voorkomen had bijvoorbeeld een bepaling als artikel 17, lid 2 van de conventie 'for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment' in de omroepconventie kunnen worden opgenomen. In dit artikel worden competentieconflicten uitgesloten door te bepalen dat: 'Nothing in this Convention shall be construed as limiting or derogating from the competence of the organs of the European Convention on Human Rights or form the obligations assumed by the Parties under that Convention'.

Nu een dergelijke regel ontbreekt, zijn problemen met de door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde uitleg van de ECRM niet uit te sluiten. Hoe verhouden zich namelijk de beperkingen van artikel 7 omroepconventie tot *Handyside*, waarin door het Hof is gesteld dat artikel 10 ECRM 'is applicable not only to 'information' or 'ideas' that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the state or any sector of the population'.[1] Dit is duidelijk wat anders dan 'onfatsoenlijk'.

Ook geeft *Handyside* de lidstaten een eigen 'margin of appreciation' met betrekking tot wat zij betamelijk of onbetamelijk achten. Een aanpassing van nationale opvattingen aan de normen van het buitenland (of het creëren van internationale normen zoals de EG wil), is niet zonder meer conform de opvattingen van het Hof daaromtrent: 'In particular, it is not possible to find in the domestic law of the various Contracting States a uniform European conception of morals. The view taken by their respective laws of the requirements of morals varies from time to time and from place to place, expecially in our era which is characterised by a rapid and far-reaching evolution of opinions on the subjects.'

Dat het Hof genegen is met wel voorkomende Europese maatstaven rekening te houden wordt bevestigd in *Autronic*. Het Hof betrekt de omroepconventie bij de beoordeling van de vraag of er in casu sprake is van een beperking 'necessary in a democratic society': 'In the legal field, developments have included, at international level, the signature within the Council of Europe on 5 may 1989 of the European Convention on Transfrontier Television ...'). Ofschoon hiermee niet is gesteld dat het Hof de inhoud van

1. *Handyside*, NJ 1978, 236.

de omroepconventie onderschrijft, is het wel een impliciete dan wel expliciete erkenning van de mogelijke relevantie ervan.

De programmavoorschriften die beide regelingen kennen, kunnen dus betekenen dat er wordt teruggekeerd naar in verschillende landen verlaten opvattingen over overheidsbemoeienis met de omroep. De omroepconventie en omroeprichtlijn verlangen immers ook een controlestelsel dat de facto alle kenmerken zal vertonen van preventief toezicht dan wel repressief toezicht met een sterk preventieve werking. Bezien vanuit de eerder gemaakte opmerkingen over het belang van artikel 10 ECRM in dit verband zijn deze nieuwe voorschriften over het algemeen niet aan te bevelen, zeker nu de bevoegdheden van de Straatsburgse organen niet buiten twijfel staan. Bovendien is het maar de vraag of de regelingen effectief en efficiënt zijn te achten (artikel 16 van de omroepconventie) dan wel contraproduktief zullen zijn (eigen normen worden mede bepaald door buitenlandse of Europese opvattingen daaromtrent).

Het is anderzijds zo dat ook met de bestaande instrumenten zeer goed kan worden volstaan. Zo is niet bij voorbaat uitgesloten dat – al dan niet op onderdelen – de intentie van de omroepconventie, voorzover tot uitdrukking gebracht in nationale regelingen, niet door de Commissie en het Hof zullen worden onderschreven. Bovendien kan bij een toetsing door Commissie/Hof beter rekening worden gehouden met lopende en nieuwe ontwikkelingen (dit in contrast met het starre karakter van een gedetailleerde conventie). Hetzelfde kan worden gesteld ten aan zien van de EEG. Voorzover noodzakelijk zal het Hof rekening kunnen houden met artikel 10 ECRM. Bijzondere EG-regelingen ten aanzien van de inhoud van uitzendingen zijn derhalve niet noodzakelijk. Harmonisering kan zich beperken tot de strikt markt-economische aspecten.

Nederland ratificeert niet

De minister van WVC heeft aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat niet tot ratificatie van de omroepconventie zal worden overgegaan.[1] In de brief onderkent de minister dat Nederland oorspronkelijk bereid was om de programmatische beperkingen van de omroepconventie te accepteren, omdat er tegelijkertijd een mogelijkheid zou zijn om op Nederland gerichte commerciële omroep uit het buitenland tegen te gaan. Door de omroeprichtlijn is dit argument komen te vervallen.

De bezwaren tegen de programmabeperkende bepalingen (in het bijzonder artikel 7) zijn nu wel aanleiding om niet tot ratificatie over te gaan. Enerzijds gaan volgens de brief de betreffende beperkingen naar Nederlandse maatstaven te ver, anderzijds kan de naleving ervan niet worden gegarandeerd. Ook wordt de mogelijkheid van de omroepconventie om de verspreiding van buitenlandse

1. TK 1991-1992, 22300 III XVI.

programma's, die niet aan de maatstaven van de omroepconventie voldoen, tegen te gaan ongewenst geacht.

Ofschoon het afzien van ratificatie een juiste beslissing moet worden geacht, is het betreurenswaardig te moeten constateren dat de Nederlandse overheid, daarbij niet gehinderd door het parlement, om opportunistische redenen bereid was vergaande beperkingen op de uitingsvrijheid via de omroep te onderschrijven.

Bovendien is het niet uitgesloten dat de omroepconventie ook Nederland kan worden tegengeworpen. Immers, het Hof was in *Autronic* bereid de omroepconventie in de overwegingen te betrekken, ondanks dat deze slechts was ondertekend en nog niet in werking was getreden. Met de beslissing om af te zien van ratificatie is nog niet de ondertekening, en daarmee de kans dat het Hof de omroepconventie als referentiepunt zal hanteren in zaken waarbij Nederland is betrokken, ongedaan gemaakt. Al is de ondertekening als zodanig niet meer in te trekken, Nederland zou er goed wel aan doen de overwegingen inzake het afzien van ratificatie kenbaar te maken aan het Comité van Ministers, de parlementaire vergadering en de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

4.9 Conclusie

Artikel 10 ECRM en de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zullen in steeds sterkere mate de regelgeving van de omroep en de rol die de overheid ten aanzien van de programma's kan uitoefenen, beïnvloeden.Twee factoren zijn hiervoor bepalend.

In de eerste plaats heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens door middel van de arresten *Groppera* en *Autronic* buiten twijfel gesteld dat ook de omroep binnen de volledige werkingsomvang van artikel 10 valt. De controverse omtrent de betekenis van de derde volzin is door het Hof beslecht in het voordeel van degenen die de opvatting huldigden dat ook ten aanzien van radio- en televisie-ondernemingen door de overheid opgelegde beperkingen getoetst moeten worden aan het tweede lid van artikel 10. In *Groppera* heeft het Hof verder aangegeven dat bescherming van pluralisme een geoorloofde beperkingsgrond kan opleveren. Gezien de wijze waarop het Hof de Conventie interpreteert, kan hieruit tevens – direct dan wel indirect – een positieve norm worden afgeleid, namelijk de plicht van de overheid om zorg te dragen voor pluralisme in de omroep. Voor de bemoeienis met omroepprogramma's zal de overheid derhalve het delicate evenwicht moeten vinden tussen enerzijds terughoudendheid om zoveel mogelijk ruimte aan de uitingsvrijheid te laten en anderzijds haar bemoeienis dusdanig te laten gelden dat die uitingsvrijheid ook voldoende materiële verscheidenheid zal kennen.

Een tweede ontwikkeling, die de betekenis van artikel 10 als belangrijkste norm onderstreept, is de jurisprudentie van het Hof in Luxemburg. Recente uitspraken van het Hof verschaffen meer duidelijkheid over de mate waarin maatregelen op grond van het EG-verdrag rekening moeten houden met de uitingsvrijheid. Het EG-Hof onderkent in de arresten *ERT* en *Mediawet* het belang van artikel 10 en stelt dat beperkingen op grond van het EG-verdrag de toets van artikel 10 moeten kunnen doorstaan.

Er zijn evenwel ook keerzijden te bespeuren. Wat betreft het EG-verdrag is niet uit te sluiten dat het EG-Hof over zal gaan tot een eigen beoordeling inzake de mogelijke verenigbaarheid met artikel 10 omdat er geen ter zake relevante jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bestaat. Een mogelijke verwatering van de uitingsvrijheid en daarmee gepaard gaande toenemende bemoeienis van de overheid met omroepprogramma's is dan ook niet uit te sluiten.

Een tweede risico bestaat uit de mogelijkheid dat vanuit de Raad van Europa zelf een beperking van de werkingsomvang van artikel 10 wordt bewerkstelligd. Aangezien het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bij zijn toets waarde toekent aan het bestaan van gemeenschappelijke normen, kan een verschuiving binnen deze normen doorwerken in de jurisprudentie. Het *Autronic*-arrest is hiervan het bewijs: het Hof betrekt de Raad van Europa-conventie over grensoverschrijdende televisie bij zijn beoordeling. Van deze conventie staat vast dat zij vergaande bevoegdheden van de overheid tot bemoeienis met de omroepprogramma's mogelijk maakt, zodat het niet kan worden uitgesloten dat de gevolgen daarvan hun weerslag zullen hebben op de interpretatie van artikel 10.

5 Omroepvrijheid en overheidsbemoeienis: een analyse

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is na de probleemstelling allereerst de bemoeienis van de overheid met de omroep in Nederland geschetst. Een overeenkomstige beschrijving is gegeven van de situatie in Frankrijk, waarna is stil gestaan bij de Europees-rechtelijke aspecten van bemoeienis met de omroep. Daarbij is de nadruk gelegd op artikel 10 ECRM dat in casu als hoogste norm voor de toetsing en legitimatie van overheidsbemoeienis kan worden beschouwd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergronden, grondslagen en vormgeving van de overheidsbetrokkenheid bij de omroep. De verschillende argumenten waaraan de overheid haar bemoeienis ontleent, worden geanalyseerd, waarna onder meer een model wordt gegeven voor de structuur van de overheidsbemoeienis. Een schets van het juridisch kader en de implicaties ervan voor de regulering van toelatingscriteria en programmavoorschriften ronden het hoofdstuk af.

5.2 Argumenten voor de bemoeienis van de overheid met de omroep

Op grond van de analyse in de voorgaande hoofdstukken kan tenminste de conclusie worden getrokken dat de specifiek juridische dimensie van de overheidsbemoeienis met de omroep niet op zichzelf staat, maar tevens in directe relatie moet worden gezien met eigen opvattingen van de overheid over haar rol bij de omroep. De motieven waarom de overheid zich met de inhoud van omroepprogramma's bemoeit, zijn in twee in twee hoofdcategorieën te verdelen: overheidsbemoeiens ter behartiging van het algemeen/publiek belang en overheidsbemoeienis ten behoeve van het eigen beleid. Deze indeling sluit grotendeels aan bij heersende opvattingen over de relatie overheid-burger c.q. overheid-omroep.[1]

1. Zie onder andere: Knulst, W. P., *Mediabeleid en cultuurbeleid, een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1982, p. 83-100; Hoefnagels, F.J.P.M., *Wetgever en Cultuur: Uitgangspunten en beginselen van de wetgeving op de terreinen van het onderwijs, de wetenschap, de publieke omroep, het openbare bibliotheekwerk, het sociaal-cultureel werk, de kunsten en de musea in de jaren 1973 tot eind 1987*, Tjeenk Willink Zwolle, 1988, p. 79-93 en p. 156-194; Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering (1990), p. 69-75.

Er zijn vanzelfsprekend ook andere argumenten voor overheidsbemoeienis denkbaar. In het eerste hoofdstuk is al gewezen op de financiering van de omroep, maar ook de (bevordering van) technologische ontwikkeling kan een reden voor betrokkenheid zijn.

De overheid als behartiger van het algemeen belang

Bij de omroepvrijheid dient als species van de uitingsvrijheid de overheidsbemoeienis zich in de eerste plaats te richten op onthouding en in de tweede plaats op actieve betrokkenheid. Deze betrokkenheid heeft in een ideale situatie dezelfde grondslag als de onthouding, namelijk het streven naar een zo groot mogelijke vrijheid.

Overheidsonthouding, het klassieke uitgangspunt bij het inrichten van vrijheidsrechten, wordt bij de drukpers als bijna vanzelfsprekend ervaren, maar is minder onomstreden bij de omroep.[1] Toch zijn er weinig redenen waarom het uitgangspunt van overheidsonthouding niet in gelijke mate zou kunnen gelden voor de pers, de omroep en voor enige andere uitingsvorm. De afweerfunctie van de uitingsvrijheid komt in alle gevallen gelijke betekenis toe.[2]

De keerzijde van overheidsonthouding hangt in belangrijke mate samen met de 'zorg'-functie van de overheid, die gebaseerd is op algemene normen, zoals die bijvoorbeeld door F.J.P.M. Hoefnagels worden onderscheiden (vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit, ontplooiing, bescherming van het kwetsbare, kwaliteit en maatschappelijke integratie, stabiliteit en vernieuwing)[3] en die met zich mee brengen dat daar waar volstrekte overheidsonthouding strijdig kan zijn met deze algemene uitgangspunten, de overheid het algemeen belang het beste dient door een actieve(re) opstelling. Voor deze uit de theorie van de sociale aspecten van grondrechten[4] voortvloeiende actieve en algemeen erkende houding[5] geldt evenzeer dat daarbij, met inachtneming van een zo optimaal mogelijke doel-middel-relatie, maximale terughoudendheid moet worden betracht, zeker waar het de inhoud van de uitingen betreft. Het is bijvoorbeeld niet nodig dat de overheid de 'zorg'-functie op zich neemt, wanneer deze materieel al in de samenleving wordt aanwezig is of kan worden ingebracht. Van een dergelijke situatie was oorspronkelijk bij de Nederlandse

1. Bijvoorbeeld: Schuijt, G.A.I., 'De journalistiek in het voorontwerp mediawet', in: Akkermans, P.W.C e.a, *De overheid op afstand, commentaren op het voorontwerp-Mediawet*, VPRO Hilversum, 1985, p. 73-85.
2. Arnbak, J.A., J.C. van Cuilenburg & E.J. Dommering (1990), p. 71.
3. Hoefnagels, F.J.P.M., p. 79-93.
4. Zie onder andere: Meij, J.M. de (1989), p. 224-225; Schuijt, G.A.I., *Werkers van het woord, Media en arbeidsverhoudingen in de journalistiek*, Kluwer Deventer, 1987, p. 51-53.
5. Onder andere: Drouot, G., p. 71-93; Boukema, P.J. (1989), p. 11-14; Meij, J.M. de (1989). p. 224-226; Chevallier, J., 'De la C.N.C.L. au Conseil supérieur de l'audiovisuel', *AJDA*, 20 février 1989, p. 62; Arnbak, J.A., J.C. van Cuilenburg & E.J. Dommering (1990), p. 71;

omroep in belangrijke mate sprake. Doordaar door kon de overheid volstaan met het stellen van slechts een beperkt aantal aanvullende regels.

Klassieke argumenten voor de betrokkenheid van de overheid bij de omroep zijn het schaarste-argument, de orde in de ether en de vermeende 'indringendheid' van het medium.

Tussen verdeling van de schaarste en de etherorde is een direct verband, zo is ordening een noodzakelijke voorwaarde voor verdeling en is er zonder schaarste geen reden tot verdeling. In de literatuur is betoogd dat het schaarste-argument aan waarde heeft ingeboet omdat er enerzijds alternatieven voor handen zijn (de kabel) en omdat anderzijds als gevolg van de technologische ontwikkelingen het bruikbare frequentiespectrum uitbreidt en het beschikbare spectrum beter wordt benut.[1] De vraag of hiermee definitief de technische schaarste kan worden opgelost is – afgezien van het punt dat aan ieder verspreidingsmiddel zelfstandige betekenis toekomt – vooralsnog niet positief te beantwoorden. Er doen zich als gevolg van schaarste nog voldoende problemen voor ten aanzien van de capaciteit en de verdeling van beschikbare uitzendmogelijkheden. Maar tegelijkertijd ontstaat een nieuwe schaarste, die ook bij andere media te onderkennen valt. Naast of in plaats van het technisch schaarstecriterium, blijkt er meer en meer een economisch schaarsteprobleem te zijn. Met onder meer de komst van private omroepvormen, is duidelijk dat 'economies of scale and scope', 'ruinous competition' en natuurlijke monopolies begrippen zijn die voor de omroep relevantie hebben. Het betreden van de omroepmarkt door nieuwe partijen blijkt buitengewoon moeilijk te zijn vanwege het monopolische c.q. oligopolische karakter ervan, dat onder meer tot concentratie leidt. Er wordt hier volstaan met te verwijzen naar relevante literatuur.[2]

Ten aanzien van de 'werking' van het medium omroep - al dan niet verhuld in mooie omschrijvingen als 'het bijzondere karakter van het medium' en de 'omroep als ongenode gast in de huiskamer' – kan slechts worden geconstateerd dat het regelmatig in de discussie over de overheidsbetrokkenheid wordt gehanteerd, maar tegelijkertijd is de werkelijke relevantie ervan buitengewoon moeilijk te bepalen, zoals ook uit de theorie van de massacommunica-

1. Over het schaarste-vraagstuk onder andere: Dommering, E.J., 'Groppera en Autronic. Maken de Zwitsers gatenkaas van de Nederlandse Mediawet ?', in: Hugenholtz, P.B. & Jonge Balie Congrescommissie 1990 (red.), *Recht in de kijker, Het recht en de media*, Tjeenk Willink Zwolle, 1990, p. 67-69. Korthals Altes, W.F., 'Van kerstbeschikking tot pinksternotitie: de hemelvaart van de publieke omroep?', in: Wijfjes, H.B.M & J.H.J. van den Heuvel (red.),*De omroep een zorg: De toekomst van de publieke Nederlandse omroep in Europa*, Cramwinckel Amsterdam, 1991, p. 129-130.

2. Bijvoorbeeld: Kopp, P. *Télévisions en concurrence*, Antrophos Paris, 1990. Zie ook: Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering (1990), o.a. p. 37 en 61; Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering, m.m.v. N.A.N.M. van Eijk, L.G. Portielje en P. Slaa, ea., *De openbare electronische informatievoorziening*, Cramwinckel Amsterdam, 1991, p. 117-120.

tie blijkt.[1] Dit neemt niet weg dat de omroep in de vrijetijdsbesteding een belangrijke factor is en om die reden van betekenis is als communicatiemiddel.[2]

Het is vooral de zorg-functie waarop een beroep wordt gedaan ter rechtvaardiging van maatregelen die zich richten op het pluralisme van en in de informatievoorziening. Selectiecriteria met betrekking tot de toegang (verdeling van de schaarse ruimte) en quotaregels inzake de programmering zijn daarvan concrete voorbeelden. Maar ook de zorg voor een zekere continuïteit en kwaliteit in de dienstverlening kan tot een door de overheid te behartingen belang worden gerekend.[3] In Frankrijk wordt dit laatste argument regelmatig gehanteerd onder verwijzing naar het verdwijnen van het vijfde net, La Cinq, en naar de moeilijke financiële situatie van de publieke netten A2 en FR3 als gevolg van de toenemende concurrentie en spanning op de reclamemarkt.

Overheidsbemoeienis ten behoeve van het eigen beleid

Het specifieke belang van de overheid zelf strekt zich ook uit tot de omroep. Het gaat dan merendeels om andere doelstellingen dan het bevorderen van de uitingsvrijheid.[4] De overheid kent bijvoorbeeld aan de omroep een instrumentele functie toe onder meer ten behoeve van kennisvergroting omtrent het eigen beleid. Publieksvoorlichting via de omroep kent evenwel vele vormen. Naast voorlichting in enge zin, bestaande uit de verwijzing naar bijvoorbeeld beschikbare brochures ('postbus 51') en door de overheid gevorderde zendtijd in tijden van nood, zijn er andere vergelijkbare gebruiksvormen die niet altijd als zodanig herkenbaar zijn. Dergelijke voorlichting betreft bijvoorbeeld het stimuleren/subsidiëren van programma's die aanhaken bij de overheidsdoelstellingen. Dit kunnen informatieve programma's zijn (bijvoorbeeld over het milieu), maar ook amusementsprogramma's (mede gericht op het gebruik van het openbaar vervoer). Men zich afvragen of en in hoeverre de overheid hier een rol moet spelen, aangezien niet altijd duidelijk is wat het achterliggende belang is en de grens tussen voorlichting en propaganda smal is.[5]

Naast het pluralisme, zijn het ook uitgangspunten van cultuurbeleid waarop een beroep gedaan om regels te stellen over de aard van de programmering, zoals quotabepalingen. Achterliggende gedachte daarbij is de kennelijke noodzaak een bepaald niveau en een bepaalde kwaliteit van het aanbod te

1. Zie onder andere: Stappers, J.G., A.D. Reijnders & W.A.J. Möller, *De werking van massamedia, een overzicht van inzichten*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1983.
2. Knulst, W. P., *Van vaudeville tot video: een empirisch-theoretische studie naar verschuivingen in het uitgaan en het gebruik van media sinds de jaren vijftig*, Sociaal en Cultureel Planbureau Rijswijk, 1989, p. 161-181.
3. Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering (1990), p. 71-72.
4. Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering (1990), p. 73-75.
5. Meij, J.M. de (1989), p. 62-64.

garanderen ten behoeve van een te voeren kunstenbeleid of uit educatieve overwegingen.[1]

Daarnaast kan men stellen dat ook het uit de klassieke oudheid bekende 'panem et ludes'-argument een specifieke uitdrukking is van bijzondere belangen van de overheid. Dat het bieden van een zekere mate van verstrooiing een te behartigen belang is, is een gedachte die heden ten dage nog steeds relevant is. In 1985 werd door de minister van CRM nog een bijzondere toestemming verleend om op het kabelnet van Den Haag in de nacht van oud en nieuw een tweetal films te uitzenden in het kader van een 'preventieve actie ter vermindering van traditionele rellen en vandalisme'.[2] Dit mag dan een specifiek geval zijn, in de Nederlandse en Franse regelgeving zijn wel specifieke bepalingen opgenomen die verplichten tot het uitzenden van een bepaalde hoeveelheid verstrooiende programma's.

Voor een ander aspect om een bijzondere – maar ook meer algemene – betrokkenheid van de overheid te rechtvaardigen wordt wel beroep gedaan op het adagium 'wie betaalt bepaalt'. Het gegeven dat de overheid de omroep in een of andere vorm financiert, zou rechtvaardigen dat de overheid zich ook met de besteding als zodanig bemoeit. Voorzover het gaat om de verantwoording van de middelen ligt dat min of meer voor de hand, het wordt echter een andere zaak wanneer tevens direct of indirect zeggenschap over de inhoud van de programma's wordt geclaimd. Dan zou namelijk de situatie ontstaan dat de overheid bepaalt wat er te horen of te zien is. Het financieringsinstrument wordt daarmee dan een alternatief voor preventief en repressief toezicht.

Aan het eigen gebruik door de overheid van de omroep, zijn nog andere mogelijke gevaren verbonden en kunnen bepaalde belangenvermengingen een rol gaan spelen. Zo is gevorderde zendtijd voor de verdediging van het eigen beleid in principe onder de noemer van overheidspropaganda te plaatsen. Het verlenen van overheidsbijdragen aan programma's zonder dat deze bijdragen als zodanig kenbaar worden gemaakt neigt eveneens naar particuliere belangenbehartiging van de overheid.

5.3 Vormgeving van de overheidsbemoeienis: publiek versus privaat

Uit het voorgaande blijkt dat bemoeienis van de overheid met de omroep op verschillende gronden is terug te voeren. Deze bemoeienis kan betrekking hebben op afzonderlijke aspecten van de omroep en zeer uiteenlopende vormen aannemen.

1. Zie onder andere: Gavalda, C. en M. Boizard (red.), *Droit de l'Audiovisuel*, Lamy Paris, 1989, p. 92 ev.; Jurgens, E.C.M. (1986), p. 12-15.
2. Brief van de minister van CRM aan het College van Burgemeester en Wethouders in Den Haag, dd. 24/12/1985, kenmerk RTP-JZ-86657.

Wat betreft de vormgeving is de geringe mate aan onderliggende structuur een eerste kenmerk. Of zoals de eerste volzin van 'Droit de l'Audiovisuel' van Debbasch het treffend stelt: 'Dans la plupart des pays, le fonctionnement de la radio et de la télévision obéit largement à l'empirisme'.[1] Uit de beschrijving van de omroep in Nederland is al gebleken dat de regelgeving zich hoofdzakelijk heeft beperkt tot het vastleggen van in de praktijk ontstane situaties en slechts in zeer beperkte mate is gebaseerd op een duidelijke visie. Daarin onderscheidt de Nederlandse regelgeving zich, ondanks wat Debbasch daarover met enige overdrijving stelt, ook van de Franse, die een meer coherente structuur kent. Het is mede op grond van het Franse stelsel, dat zich een begrippenkader laat ontwikkelen waarin meer algemene aanknopingspunten kunnen worden gevonden voor de structuur van de overheidsbemoeienis met omroep en omroepprogramma's. Daarbij is een onderverdeling te maken naar het type van organisatie en naar de aard van de dienstverrichting. Enerzijds is er een onderscheid te maken tussen private en publieke dienstverlening, anderzijds speelt een onderscheid tussen private en publieke dienstverrichters.

Publieke en private dienst

De overheidsbemoeienis wordt in de eerste plaats bepaald door het verschil tussen publieke en private dienst(verlening). Met dienst wordt hier op het uitzenden van omroepprogramma's gedoeld.

De publieke dienstverlening is in de eerste plaats de invulling die gegeven wordt aan de behartiging van het eerder genoemde normen van algemeen belang. De behartiging van dit belang omvat onder meer het eerder genoemde garanderen van een voldoende c.q. gewenst verzorgingsniveau, dat mede kwantitatieve en kwalitatieve normen impliceert, zoals het toegang geven aan verschillende meningen en het beschermen van de uitingsvrijheid.

Is eenmaal de noodzaak tot een publieke dienstverlening vastgesteld, dan komt automatisch de vraag naar voren waaruit die publieke dienstverlening dient te bestaan. Dit is natuurlijk in de eerste plaats een politieke vraag, die niet eenvoudig is te beantwoorden, zoals een Franse studie naar dit onderwerp bevestigt.[2] Voor het VOC-rapport was dit reden om een aantal mogelijke scenario's te schetsen met verschillende mogelijke publieke dienstniveau's.[3] Maar het is tevens een vraag waarop het geven van een antwoord gezien de mogelijk verstrekkende consequenties van de te maken keuzes gaarne wordt vermeden. Overigens hangt weerstand met betrekking tot de genoemde zorgfunctie van de overheid ten aanzien van de omroep vaak samen met (waarde)-oordelen over de (niet) gewenste omvang.

1. Debbasch, C. (1991), p. 1.
2. *L'avenir du secteur audiovisuel public*, rapport du Gouvernement au Parlement/Rapports des Commissions de concertation, Documentation Française Paris, 1989.
3. Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering (1990), p. 77-91.

Desalniettemin kan het recht hier wel enige handreikingen bieden. Drouot[1] noemt drie algemene beginselen ('Les grands principes du droit de l'audiovisuel') die in dit verband van belang zijn: liberté de communication, pluralisme en transparence. Liberté de communication staat in de eerste plaats voor de vrijheid om meningen en gedachten te uiten en te verspreiden (zie tevens paragraaf 5.6). Pluralisme omvat enerzijds het aspect van een veelheid aan aanbieders ('pluralisme *de* la communication audiovisuelle') en ziet anderzijds ook op een inhoudelijke diversificatie ('pluralisme *dans* la communication audiovisuelle'). Een subtiel onderscheid dat maar al te vaak wordt vergeten. Transparance is een beginsel dat met name in de Franse jurisprudentie is ontwikkeld.[2] 'Doorzichtigheid' moet er toe leiden dat het publiek een bewuste keuze kan maken ('pouvoir faire le choix en connaissance de cause') en dit vereiste staat dan ook in direct verband met het pluralisme.[3] Door mede aan deze – juridische – beginselen te toetsen, moet de overheid de publieke en private omroepdienst kunnen concretiseren.

In de Franse opvatting impliceren de aan Drouot ontleende uitgangspunten ondermeer garanties ten aanzien van de aard en omvang van de publieke omroepdienst. Deze garanties in onder meer de vorm van financiële steun worden dus ingegeven door de noodzaak om bijvoorbeeld het pluralisme (de/dans la communication) te handhaven. Daarbij speelt minstens zozeer de gedachte dat pas van werkelijk pluralisme sprake is wanneer dit zowel de aanbod- als de afname-zijde omvat. Een breed-geschakeerd en volledig aanbod van de publieke omroep wordt daarom noodzakelijk geacht. Immers, het marginaliseren van de publieke omroep staat op gespannen voet met de publieke dienst-gedachte. De Franse overheid acht het daarom ook van belang dat de publieke omroep, A2 en FR3 in het bijzonder, een voldoende groot publiek weten te bereiken.[4]

Met het zo veel mogelijk concretiseren van de publieke dienst is tevens de omvang van de private dienst bepaald, waarvan men tot op zekere hoogte zou kunnen stellen dat die begint waar de publieke dienst ophoudt. De private dienst is in beginsel de dienst die niet uit hoofde van het algemeen belang nodig wordt geacht. Dit is de Franse benadering, die alles buiten de in de wet nader aangeduide publieke dienst, tot het domein van de private omroep rekent. Door zo de publieke omroep identificeerbaar te maken, zijn de marges van de private dienst bekend. De omgekeerde gedachte, de omvang van de publieke dienst bepalen aan de hand van de private dienst, lijkt ook minder gewenst. Een dergelijke gedachte, die bijvoorbeeld ten grondslag ligt aan de opvatting dat de publieke omroep slechts een aanvullende taak zou hebben,

1. G. Drouot, *Le nouveau droit de l'audiovisuel*, Sirey Paris, 1988, p. 71.
2. Conseil Constitutionnel, Dec. nº 84-181, dd. 10 en 11 oktober 1984, J.O. 13/10/84, p. 3206.
3. Drouot, G., p. 144.
4. *L'avenir du secteur audiovisuel public*, p. 31-40.

heeft namelijk tot gevolg dat eerst de private dienst moeten worden gedefinieerd en deze daarmee weer meer binnen de invloedssfeer van de overheid komt.

Publieke en private sector

Naast het onderscheid tussen publieke en private dienst kan bezien vanuit het oogpunt van de dienstverrichter onderscheid worden gemaakt tussen een publieke en private sector.

De WRR beschreef in zijn advies over een samenhangend mediabeleid het bestaande omroepbestel reeds als publieke sector.[1] Een vooruitziende blik of een toevalstreffer? In ieder geval lijkt het erop dat de WRR zich niet heeft laten afleiden door het feit dat de omroepinstellingen geen publiekrechtelijke rechtspersonen zijn maar de gedaante hebben van verenigingen en stichtingen. Het enkele feit dat er sprake is van een privaatrechtelijke structuur, maakt nog niet dat het om een private omroepsector gaat. De Nederlandse omroepinstellingen, met uitzondering van de abonneetelevisie, de kabelkranten en de nieuwe 'commerciële' omroep, behoren terdege tot de publieke sector van het omroepbestel. Hetzelfde geldt voor de publieke Franse netten, A2 en FR3, die beide zijn gestructureerd als 'normale' rechtspersonen.

Tot de publieke sector wordt dat deel van de omroep gerekend, dat in het leven is geroepen of tot bijzondere taak heeft de publieke omroepdienst te verzorgen. Daarom heeft publieke omroepsector meestal nauw omschreven publiekrechtelijke basis. In de Nederlandse Mediawet is dat met name het geval met de NOS, de Wereldomroep en de binnnenlandse omroep (waaronder de wet de landelijke, regionale en lokale omroep verstaat). In Frankrijk wordt de publieke omroepsector eveneens in de wetgeving benoemd. Een ander kenmerk van de publieke sector is dat de organisatorische structuur en de uit te oefenen taken in belangrijke mate van overheidswege zijn bepaald en worden beïnvloed door benoemingsrechten of bevoegheden om besluiten te wijzingen of te vernietigen.

De noodzaak tot de vorming van een publieke sector wordt dus primair ontleend aan het te behartigen algemeen belang. Door de vorming van een publieke sector wordt tevens de continuïteit in de voorziening is gegarandeerd, hetgeen mede impliceert dat de publieke sector in beginsel gekenmerkt wordt door een bijzondere vorm van financiering (zoals omroepbijdrage, subsidiëring en andere ondersteuning met een hoge mate van overheidsbetrokkenheid).

Tot voor kort werd het tevens noodzakelijk geacht de omroep de vorm van een monopolie te geven. In Frankrijk bestond een dergelijke situatie tot 1982 en in Nederland is pas met de inwerkingtreding in 1992 van de gewijzigde Mediawet hieraan een einde gekomen. De exclusieve concessionaris was in de

1. WRR, p. 274: 'Omroep blijft een activiteit die alleen binnen de *publieke sector* mag worden bedreven'.

regel een overheidsbedrijf ('staatsomroep') of een volledig door de overheid gereguleerde structuur, waarvan de omroep in Nederland een voorbeeld is.

De opvatting dat het algemeen belang een omroepmonopolie noodzakelijk maakt, wordt evenwel niet langer onverkort gehuldigd en heeft plaatsgemaakt voor de idee dat het algemeen belang ook voldoende en – gezien de uitingsvrijheid – mogelijk zelfs beter kan worden beschermd wanneer er naast de publieke sector een private sector wordt toegestaan. Anders dan de publieke omroepsector, is de structuur van de publieke sector maar beperkt in de regelgeving vastgelegd en veelal gebaseerd op een privaatrechtelijke grondslag. Ook de overheidsbetrokkenheid bij de organisatie geheel of grotendeels ontbreekt en de er is minder bemoeienis met de taken van de private sector.

Dat het niet zinvol is om grote bemoeienis te hebben met de werkwijze en taakopvatting van de private omroepsector, bewijst de praktijk in Frankrijk. Men heeft door de jaren heen geleerd dat de private sector op dit punt moeilijk te reguleren valt en het niet efficient is om aan de private sector de behartiging van de publieke dienst op te dragen door bijvoorbeeld het opleggen van vergaande programmaverplichtingen. De behartiging van het algemeen omroepbelang blijkt beter te kunnen worden gewaarborgd door een publieke sector. Er kan derhalve worden uitgegaan van een duidelijke samenhang tussen enerzijds publieke dienst en publieke sector en anderzijds private dienst en private sector.

Een schematische weergave

De voorgaande onderverdeling naar dienst en dienstverrichter betekent dat er vier verschillende combinaties mogelijk zijn tussen diensten en sectoren:

I.	publieke sector publieke dienst	III.	private sector publieke dienst
II.	publieke sector private dienst	IV.	private sector private dienst

In I. past een model van volstrekte staatsomroep: enerzijds wordt de organisatie geheel in handen gegeven van de overheid of een (semi)-overheidsinstelling, anderzijds wordt de gehele programmering gezien als een vorm van publieke dienstverlening. Dit is bijvoorbeeld in belangrijke mate het geval met zowel de Nederlandse als Franse Wereldomroep. Hiertegenover staat IV., een situatie van overheidsonthouding ten aanzien van de organisatie en inhoud van de

omroep. Met de omroep wordt geen algemeen belang gediend en private omroepinstellingen hebben in beginsel vrij spel.

Naast deze uitersten is er voor de inrichting van een omroepbestel nog keuze tussen twee verschillende combinatiemogelijkheden (de opties II. en III.), die in de praktijk ook veelvuldig voorkomen: een publieke sector die tevens private diensten verricht en een private sector die ook publieke dienstverplichtingen heeft. Zo wordt in de regel het instrument van de programmavoorschriften (in het bijzonder programmaquota) gehanteerd om de private sector in te zetten voor publieke dienstverlening. Daarnaast zijn er situaties waarin de publieke sector zich met private dienstverlening bezighoudt (het verzorgen van meer verstrooiende programma's dan op grond van programmavoorschriften nodig is of het uitzenden van gecodeerde programma's voor een gespecialiseerd/zakelijk publiek).

De vier mogelijke relaties tussen publieke en private sector en dienst zullen zich in de praktijk veelal naast elkaar of in gemengde vorm voordoen. Van deze mengvormen wordt wel gesteld dat zij concurrentievervalsend zouden zijn, doordat zowel de private als publieke sector wanneer zij publieke respectievelijke private diensten verrichten daarbij in voorkomende gevallen ondersteuning van de overheid ontvangen. Dit bezwaar kan in belangrijke mate worden ondervangen door in dergelijke situaties de eis te stellen dat onder marktconforme voorwaarden wordt gewerkt.

Met het model, dat ontleend is aan in Frankrijk bekende begrippenkaders, wordt vooral beoogd een classificatie mogelijk te maken en daardoor de inzichten voor regelgeving en ordening te optimaliseren. Als uitvloeisel van het model kan voorts als hoofdregel worden aangehouden dat publieke omroep(instelling) als generieke term op de omroepactiviteiten doelt die uitsluitend dan wel in belangrijke mate gekenmerkt worden door een publiek dienstverleningskarakter of een publieke organisatiestructuur, dan wel een combinatie van beide. De private omroep(instelling) wordt gekenmerkt door omroepactiviteiten die uitsluitend dan wel in belangrijke mate gekenmerkt worden door een privaat dienstverleningskarakter of een private organisatiestructuur, dan wel een combinatie van beide.

De omroepstelsels getoetst

Passen we het begrippenkader van publieke en private omroep toe op de omroepstelsels van Nederland en Frankrijk, dan zien we dat de Franse praktijk beter in het model lijkt te passen dan de Nederlandse situatie.

Nederland

Het Nederlandse omroepstelsel gebaseerd op de Mediawet sluit allereerst minder aan bij de gehanteerde terminologie door een onderscheid te maken tussen (overige) omroepinstellingen die zendtijd hebben gekregen en commerciële omroepinstellingen. Het is gezien het weinig onderscheidende karakter

van de termen (waar duidt 'commercieel' op ?) een ongelukkige keuze, maar heeft bovendien veel weg van een 'U-bochtconstructie' om in navolging van eerdere regelgevers de meer essentiële onderscheiding in publieke en private omroep te omzeilen. Dat de wetgever er zelf niet helemaal uitkomt wordt nog eens benadrukt door het feit dat de nieuwe regelgeving inzake private omroep niet alleen de term commerciële omroepinstelling introduceert, maar daardoor ook niet-commerciële doch private initiatieven een mogelijk onjuist naamplaatje opplakt (het zal immers niet de bedoeling van de wetgever zijn om niet-commerciële private omroep te verbieden).

Evenzeer geeft de Mediawet slechts beperkt aan waarin de dienst van de bestaande publieke omroepinstellingen verschilt van de commerciële omroepinstellingen. Alleen de NOS heeft een meer gepreciseerde taakstelling. Daardoor wordt aan omroepen die dat zouden willen ruimte gegeven voor een doublure in dienstverlening met de commerciële omroepinstellingen, waarvan men zich moet afvragen of die zich nog wel in alle opzichten door het belang van continuïteit in de dienstverlening laat rechtvaardigen. Zo ontstaat tevens de kans dat aan de publieke dienst en sector de legitimatie geheel of gedeeltelijk komt te ontvallen.

Anderzijds wordt van de beschikbare (ether)ruimte – de draadomroepinrichtingen verder buiten beschouwing gelaten – slechts een ondergeschikt gedeelte gereserveerd voor de vorming van een private sector. In theorie is er, anders dan in Frankrijk, weliswaar geen formele beperking opgelegd aan het ontstaan van een private sector, de facto zijn de werkelijke mogelijkheden minimaal doordat in de opvattingen van overheid het merendeel van de beschikbare frequenties/netten vooralsnog voorbehouden is en blijft aan de publieke sector.[1] Ten aanzien van deze situatie is de vraag of zij houdbaar zal blijven, gezien het feit dat bijvoorbeeld elders de op dit gebied gehanteerde verschillen tussen de private en publieke omroep niet in dezelfde verhouding voorkomen.

Zou de overheid daarentegen in staat zijn geweest het publieke verzorgingsniveau duidelijk (of althans duidelijker) te omschrijven, dan zou zoals eerder is gesteld daarmee tevens beter zijn aangegeven wat aan de 'vrije markt' wordt overgelaten. Risico's van oneigenlijke concurrentie worden zo tegengegaan. Zolang een dergelijke keuze niet is gemaakt, blijft de situatie voortduren waarin aan private omroepen – soms onredelijk geachte – beperkingen (zoals vergaande programmaquota) worden opgelegd, die het streven naar een economisch optimum verhinderen en derhalve een permanente bron van discussie zullen zijn. Anderzijds zou daarmee wel eens het besef kunnen ontstaan dat het oprekken van het publieke bestel, door externe factoren zoals wensen vanuit de markt in het bestel te incorporeren (zoals de invoering, uitbreiding en flexibilisering van de reclame), ook niet tot een optimaal eindresultaat zal leiden.

1. TK 1991-1992, 22.147, nr. 22.

Frankrijk
Aangezien het publiek/privaat-model mede ontleend is aan de Franse literatuur, is het niet zo verwonderlijk dat de kenmerken ervan in het Franse omroepstelsel zijn terug te vinden. In de wet is een speciale afdeling geheten 'du secteur public de la communication audiovisuelle'. Daarnaast spreekt de loi relative à la liberté de communication weliswaar niet van een 'secteur privé', maar het hoofdstuk dat betrekking heeft op deze sector heeft het over 'l'ensemble des services de communications audiovisuelles soumis à autorisation'. De mogelijkheid van private omroep heeft in Frankrijk geleid tot een substantiële private radiosector. Op het gebied van de televisie is met de privatisering van TF1, La Cinq, M6 en de private regionale televisiestations gepoogd een balans te vinden tussen de private en publieke sector. Een bijzondere plaats wordt ingenomen door Canal Plus, dat nog op grond van de loi sur la communication audiovisuelle toestemming tot uitzending heeft verkregen. Canal Plus werkt op basis van een 'contrat de concession de service public', maar wordt voor het overige grotendeels behandeld als een omroep met een machtiging ('service soumis à autorisation'). De loi relative à la liberté de communication is daarom ook aangepast, zodat de CSA ook op Canal Plus toezicht kan uitoefenen op een wijze die meer overeenstemt met het toezicht op de private sector. Dat echter (de inrichting van) de private omroep nog niet zijn ideale vorm en omvang heeft gevonden, wordt bevestigd door het recente verdwijnen van La Cinq.

Het onderscheid op dienstenniveau is in de Franse regelgeving ook duidelijker zichtbaar dan in Nederland. De twee publieke televisienetten hebben een wettelijke verzorgingsplicht en zijn gehouden er zorg voor te dragen dat zij in het gehele land kunnen worden ontvangen. Er bestaat in Frankrijk bovendien een wettelijk geregeld recht op ontvangst waarop de CSA toezicht houdt. Wanneer bijvoorbeeld de ontvangst van de publieke netten wordt belemmerd door een flatgebouw, is de eigenaar van het flatgebouw verplicht dusdanige voorzieningen te treffen dat de belemmering wordt opgeheven. De publieke sector heeft verder aangaande het gebruik van het frequentiespectrum een prioriteitsrecht ten opzichte van de private sector, die met uitzondering van het eerste net, TF1, geen landelijke dekking kent (noch een daartoe strekkende verplichting opgelegd heeft gekregen).

Wat betreft de (televisie)programma's volgen de belangrijkste verschillen uit de cahiers des charges van A2 en FR3. In tegenstelling tot de private sector hebben de publieke omroepinstellingen verplichtingen ten aanzien van onder meer het recht op weerwoord, religieuze programma's en zendtijd voor politieke partijen en derden. De publieke sector kent daarnaast afwijkende reclameregels, beperkende regels over de zogenaamde institutionele communicatie (zendtijd ten behoeve van 'bedrijfsinformatie'), bijzondere relaties met andere publieke instellingen, verplichtingen tot wederzijdse programma-informatie, en regels ten aanzien van extern gerichte audiovisuele activiteiten

zoals bescherming van de Franse taal en cultuur. Verder zijn er nog verplichtingen met betrekking tot de ondertiteling voor doven en slechthorenden, en de investeringen in de audiovisuele produktie.

In dit verband kan ook nog het Institut National de l'Audiovisuel (INA) worden genoemd dat, als zelfstandige organisatie in de Franse mediawetgeving, belast is met de archivering en het beheer van de programma's en de programmarechten van in de eerste plaats de publieke sector.

Wat de reclameregels betreft is de Franse overheid tot de constatering gekomen dat uitbreiding van de reclame op de publieke omroep leidt tot spanningen ten aanzien van de publieke dienstverlening. De overheid is derhalve niet langer van mening dat de reclame een dominerende rol moet spelen bij de financiering van de publieke sector/dienst (het tweede Franse publieke net, Antenne 2, is voor zo'n zeventig procent afhankelijk van reclame). Regelmatig steekt zelfs een abolitionistische beweging de kop op, die volledige afschaffing van reclame op de publieke omroep bepleit.

5.4 Flexibele regelgeving en zelfstandige bestuursorganen

Bij de vormgeving van de overheidsbemoeienis met de omroep is het voorts van belang om nader in te gaan op de vraag door wie welke bevoegdheden worden uitgeoefend. Hiervan gaat immers een directe invloed op de omvang en de aard van de bemoeienis met omroep uit. Het referentiekader dat hiertoe ontwikkeld wordt gaat met name in op het verschijnsel dat bij de omroep veelal een keuze wordt gemaakt tussen directe uitoefening van bevoegdheden en uitoefening van bevoegdheden door middel van zelfstandige bestuursorganen. De keuze tussen deze twee wordt weer mede bepaald door het karakter van de bevoegdheden: gebonden of open regelgeving.

Sturing door overheid beperkt mogelijk

Op grond van het onderzoek naar de situatie in Nederland en Frankrijk moet de conclusie worden getrokken dat het sturend vermogen van de overheid op omroepterrein maar beperkt aanwezig is. Regelgeving, waaronder hier het ruime complex van besluiten van algemene strekking en beschikkingen wordt verstaan, heeft wat de omroep aangaat vooral een sterk beschrijvend karakter en waar zij beoogt veranderingen te weeg te brengen, laten deze veranderingen zich slechts realiseren wanneer dat in belangrijke mate overeenstemt met en aansluit bij de praktijk. De oorzaken hiervoor zijn niet alleen gelegen in het feit dat de overheid een te grote materiële betrokkenheid heeft of zich tenminste in te hoge mate deskundig acht, maar minstens zozeer speelt een rol dat regelgeving bij wet een te statisch sturingsinstrument is waaraan in

voorkomende gevallen te veel waarde wordt (of althans werd) toegedicht ('de maakbaarheid van de samenleving'-gedachte).[1]

Ook met betrekking tot de omroep is het van belang dat het recht voorziet in effectieve gereedschappen om de gestelde doelen na te streven. Er is daarom zoals Nonet en Selznick het omschrijven behoefte aan '... diagnosing institutional problems and redesigning institutional arrangements. New models of supervision, new ways of increasing the visibility of decisions, new organization units, new structures of authority, new incentives'.[2] Dit kan worden bereikt door het recht te laten functioneren als een 'basis' voor de controle van zelf-regulerende mechanismen ('self-referentiality') en hiertoe de benodigde waarborgen te verschaffen. Het recht wordt dan een soort van constitutie voor andere in de samenleving aanwezige (juridische) subsystemen.[3]

In de omroep kan eveneens gekozen worden voor een dergelijke verschuiving van sturing door middel van wetgeving naar sturing via subsystemen met zelfregulerende mechanismen. De mediawetgeving neemt daarmee niet langer de interne regeling van deze subsystemen (zoals de publieke omroep en de private omroep) op zich, doch laat dit primair over aan op subsysteem-niveau aanwezige zelf-regulerende krachten. Daarvoor worden de benodigde waarborgen verschaft in de vorm van procedurele en andere randvoorwaarden, en wordt toegezien op de toepassing ervan. De nadruk ligt op een 'black box'-benadering, met een functie voor de regelgeving op in hoofdzaak input en output. Oftewel een accentverlegging naar toegangscriteria en evaluatie. Bijsturing vindt dan primair plaats door aanpassing van de toegangscriteria (op grond van evaluatie) en minder of niet door tussentijds ingrijpen op subsysteem-niveau.

Zelfregulering

Zelfregulering kan derhalve in beginsel een belangrijke en nuttige bijdrage leveren aan de regulering van de omroep. Zoals hiervoor aangegeven, heeft zelfregulering echter geen autonome waarde (en kan het dus ook geen doel op zich zijn), maar moet in relatie worden gezien met het relevante recht. Zelfregulering mag bijvoorbeeld niet leiden tot rechtsonzekerheid of verminderde rechtsbescherming. Dergelijke risico's kunnen aanwezig zijn wanneer het zelfreguleringssysteem gesloten is.

1. Zie onder andere: Koopmans, T., *De rol van de wetgever*, in: *Honderd jaar rechtsleven*, Tjeenk Willink Zwolle, 1970; Haan, P. de, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, instrument en waarborg*, Kluwer Deventer, 1978, p. 16.
2. Nonet, P. & P. Selznick, *Law and Society in Transition, towards Responsive Law*, Harper & Row New York, 1978, p. 106-107.
3. Zie hierover: Teubner, G., 'Substantive and Reflexive Elements in Modern Law', in *Law & Society Review*, 83/2, p. 239-285; Teubner, G., 'After legal instrumentalism?' in: Teubner, G. (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, De Gruyter Berlijn/New York, 1986, p. 299-325, en Luhmann, N., *The self-reproduction of Law and its Limits*, in: Teubner, G., (ed.), *Dilemmas in the Welfare State*, De Gruyter Berlin/New York, 1986.

Het succes van zelfregulering hangt direct samen met de kwaliteit ervan. Dit stelt hoge eisen aan degene aan wie de zelfregulering is opgedragen. De regelgeving moet daarom voorzien in een afdoende kader bij de toelating en de in verband hiermee te stellen institutionele en operationele waarborgen.

De moeite die men in Nederland heeft met het vraagstuk van sponsoring en sluikreclame (en de mogelijke zelfregulering ervan) wijst er op dat nog niet in alle opzichten in de noodzakelijke randvoorwaarden is voorzien. Anderzijds is in Frankrijk het systeem van voorafgaand toezicht op reclameboodschappen komen te vervallen en vervangen door zelfregulering met op verzoek een aanvullende toetsing vooraf.[1]

Omroepregulering door zelfstandige bestuursorganen

De komst van organen als het Commissariaat voor de Media en de Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) – als vormen of onderdelen van subsystemen – sluit aan bij een zich in de hiervoor geschetste richting wijzigende benadering van de regulering van omroep.

Wanneer de oorspronkelijke rol van de overheid met betrekking tot de regulering en het toezicht op de omroep afneemt ten gunste van bijzondere en meestal zelfstandige regulerende organen, zijn daarvoor in concreto een drietal hoofdargumenten aan te voeren. In de eerste plaats wordt het meer en meer als een noodzaak ervaren dat de overheid zich niet direct bemoeit met de omroep, teneinde te vermijden dat zij op de inhoud invloed uitoeft en zodoende strijdigheid zou kunnen ontstaan met constitutionele waarborgen als de uitingsvrijheid. Dit is wat ook wel het adagium van de 'overheid op afstand' wordt genoemd, waarbij er gemakshalve van wordt uitgegaan dat zelfstandige bestuursorganen niet tot de overheid moeten worden gerekend. Als tweede reden geldt de (toenemende) complexiteit van de te regelen sector. Niet alleen blijkt het aantal te regelen onderwerpen toe te nemen (sponsoring, mediaconcentraties), ook neemt onder meer door het toestaan van private omroep de te regelen sector in omvang toe. Deze complexiteit vraagt om een bijzondere en geconcentreerde deskundigheid, welke door zelfstandige bestuursorganen zou kunnen worden geboden. Een derde argument is gelegen in de noodzaak van meer flexibiliteit en effectiviteit in de regelgeving. Door het accent niet in de eerste plaats te leggen op wetgeving, maar ruimte te laten voor andere vormen van regulering, wordt een meer adequaat handelen nagestreefd.

1. TK 1990-1991/1991-1992, 21.554, nrs. 17, 50 en 51.

Een schematische weergave
Op grond van voorgaande analyse zijn naar regelgever en aard van regelgeving vier vormen van concrete overheidsbemoeienis te onderscheiden:

I.	overheid(sorgaan) flexibele regelgeving	III.	zelfstandig bestuursorgaan gebonden regelgeving
II.	overheid(sorgaan) gebonden regelgeving	IV.	zelfstandig bestuursorgaan flexibele regelgeving

Indien de combinatie van een overheid(sorgaan) en flexibele regelgeving (I.) zich voordoet, is er sprake van ruime bevoegdheden en een grote beoordelingsvrijheid ten aanzien van de vergunningverlening en de inhoud van programma's. In Nederland deed zich een dergelijke situatie voor direct na de Tweede Wereldoorlog toen de minister van Algemene Zaken een vrijwel onbeperkte bevoegdheid had tot het inrichten van de omroep (paragraaf 2.11). De ruime discretionaire bevoegdheden van de minister van WVC ten aanzien van de toelating van commerciële omroep via de ether, die hierna nog zullen worden besproken (paragraaf 5.7) vallen eveneens binnen I. Inperking van de ruime bevoegdheden door regeling bij wet of een andere vorm van gebonden regelgeving (II.) draagt het risico van de genoemde verstarring in zich. Eenzelfde dilemma speelt onder III. Weliswaar is onder III. de kans op willekeur verkleind door de introductie van een zelfstandig bestuursorgaan ('overheid op afstand'), maar daarmee is nog niet de starheid ondervangen. De situaties II. en III. doen zich voor met betrekking tot programmaquota of andere programmavoorschriften, waarvoor in de regelgeving absolute normen worden aangelegd.

In het laatste geval (IV.) beschikt een zelfstandig bestuursorgaan over flexibele regelgevingsmogelijkheden en beperkt de overheid zich tot het aangeven van een duidelijk wettelijk kader, dat de hoofdlijnen weergeeft van hetgeen de overheid voor ogen staat. De concrete invulling dient vervolgens flexibel te geschieden door het zelfstandige bestuursorgaan dat daarmee in de gelegenheid is om nauw aan te sluiten bij de steeds veranderende omgeving waarin zich het fenomeen omroep bevindt. De combinatie zelfstandig bestuursorgaan en flexibele regelgeving doet zich onder meer voor bij de recente aanpassing van de programmaquota-regeling in Frankrijk. De CSA heeft door de wijziging de mogelijkheid gekregen om met de individuele omstandigheden rekening te houden door per zender aan de quota invulling te geven (zie hierover paragraaf 5.5).

Zelfstandige bestuursorganen getoetst

Niet alleen in het geval van Nederland en Frankrijk met respectievelijk het Commissariaat voor de Media en de Conseil supérieur de l'audiovisuel, maar ook in andere nationale regelgevende kaders is de oorspronkelijke rol van de overheid met betrekking tot de regulering en het toezicht op de omroep afgenomen ten gunste van deze bijzondere en in meer of mindere mate zelfstandige bestuursorganen (Verenigde Staten: Federal Communications Commission; Verenigd Koninkrijk: Independent Television Commission en Radio Authority; Duitsland: Landes Medienanstalte, etc).[1] Er doen zich evenwel grote verschillen wat betreft de omvang van de taken, de implementatie van bevoegdheden en het functioneren van deze organen.

De CSA is bijvoorbeeld niet alleen belast met de verdeling van zendtijd, maar voert ook het daarvoor noodzakelijke frequentiebeheer uit, waarbij hij zich echter nog steeds in belangrijke mate laat leiden door hetgeen aan informatie wordt aangedragen door TDF. Dit is niet het geval met het Commissariaat voor de Media, met als gevolg afstemmingsproblemen en competentieverschillen, die er vervolgens weer de oorzaak van zijn dat beleid minder transparant en derhalve voor de betrokkenen minder grijpbaar is. Een en ander kan overigens niet los worden gezien van het feit dat in Frankrijk het bredere concept van de openbare audiovisuele informatievoorziening wordt gehanteerd (zie paragraaf 3.6).

Ook de bevoegdheden zijn niet gelijk. De CSA beschikt over ruimere en meer uitgewerkte bevoegdheden tot regulering en toezicht dan het Commissariaat voor de Media, waar bovendien de overheid in ruimere mate directe mede-verantwoordelijkheid draagt door onder meer de bevoegdheid tot het schorsen en vernietigen van besluiten van het Commissariaat voor de Media. Ook de tijdelijke overname van de bevoegdheden van het Commissariaat met betrekking tot de toelating van commerciële omroepen kan in dit verband worden genoemd. Gedeelde bevoegdheden hebben dezelfde consequenties als de verschillen in taken: afstemmingsproblemen en competentiegeschillen. Onvoldoende uitgewerkte bevoegdheden betekenen ook dat het noodzakelijke maatwerk niet kan worden geleverd, maar dat moet worden volstaan met algemene regels die niet afgestemd zijn op de specifieke situatie en mitsdien ook problemen geven bij het toezicht en de eventueel af te dwingen naleving. De toedeling van bevoegdheden met name waar het betreft het opleggen van sancties dient, mede gezien de mindere mate van democratische controle, de toets van de juridische kritiek te kunnen doorstaan, zoals in Frankrijk blijkt uit verschillende uitspraken van de Conseil Constitutionnel.[2] Wat dat betreft

1. zie ook: Guillou, B. & Padioleau, *La régulation de la télévision*, Documentation Française Paris, 1988.
2. Onder andere: Décision nº 86-217 du 18 septembre 1986, J.O. 19/09/1986 en Décision nº 88-248 du 17 janvier 1989, J.O. 18/01/1989.

liggen de waarborgen in Frankrijk op een hoger niveau dan in Nederland. Zo kan de CSA slechts na betrokkenheid van de rechterlijke macht tot het opleggen van een sanctie overgaan.

Toch wordt ten aanzien van de bevoegheden van de CSA nog geoordeeld dat deze niet voldoende zijn dan wel onvoldoende effectief. Ter argumentering wordt aangevoerd dat het door de CSA uitgeoefende toezicht achterblijft bij de geconstateerde overtredingen van de regelgeving.

In de gevallen waarin voldoende ruime bevoegdheden bestaan, onder meer omdat zo de noodzakelijke flexibiliteit en continuïteit kunnen worden gewaarborgd, is het van belang dat de toegekende bevoegdheden worden onderkend. Dit blijkt in hoge mate te worden bepaald door de kwaliteit van het gevoerde beleid en de genomen beslissingen. De CSA lijk er, ondanks dat zijn functioneren soms zeer heftige kritiek oproept,[1] wat dat betreft beter voor te staan dan het Commissariaat voor de Media. Er dient echter een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de noodzaak van een zelfstandig bevoegd orgaan en de vormgeving ervan. Het zijn veel meer de randvoorwaarden waaronder een dergelijk orgaan moet functioneren en de wijze waarop het is samengesteld, die in deze bepalend zijn. Voor de CSA geldt in dit verband dat zij bijzondere waarborgen kent voor zijn samenstelling en feitelijk opereren. De leden van de CSA worden via een transparante procedure benoemd, waarbij specifieke kwaliteitseisen gelden. Ofschoon bij de CSA politieke elementen bij het benoemingsbeleid zeker niet geheel zijn uitgesloten en men ook zou kunnen overwegen nog scherpere kwaliteitseisen te stellen,[2] spelen zij niet dezelfde rol als bij het Commissariaat voor de Media het geval is (de leden van het Commissariaat worden gekozen op hun partijpolitieke achtergrond primair). Bovendien is er nog een stelsel van checks en balances, dat evenals beperkingen ten aanzien van de benoemingstermijn en functie-incompatibiliteiten, waarborgen biedt tegen te grote uitwassen. De CSA is bijvoorbeeld verplicht om de meeste van zijn beslissingen te publiceren in de Franse staatsblad ('Journal Officiel'). In Nederland bestaan er op dit punt, behoudens een summiere incompatibiliteitenregeling, nauwelijks enige relevante waarborgen. De minister heeft onbeperkte discretionaire bevoegdheden bij de benoeming van de leden van het Commissariaat voor de Media en er is geen publicatieplicht, noch een algemeen toegankelijk overzicht van de besluiten. Ook de omvang en kwaliteit van de ondersteunende diensten zijn bij de CSA heel anders dan bij het Commissariaat voor de Media. Beide organen hebben een uitgebreide staf, waardoor het tevens mogelijk is om aan beleid (eenduidig) vorm te geven. De verschillende door of in opdracht van de CSA gepubliceerde studies getuigen daarvan. Het Commissariaat voor de Media publiceert echter nauwelijks meer dan een jaarverslag, dat hoofdzakelijk van

1. Le Monde 23/7/92, 'Les trois erreurs du CSA'.
2. Zie vorige noot.

feitelijke aard is en slechts zeer beperkt ingaat op beleidsaspecten. Beleidsvorming en transparantie ten aanzien van de genomen besluiten zijn echter noodzakelijke randvoorwaarden.

De aangevoerde verschillen tussen het Commissariaat voor de Media en de CSA zijn echter verklaarbaar wanneer men kijkt naar de geschiedenis van de zelfstandige bestuursorganen voor de omroep in Frankrijk. De eerste voorloper van de CSA, de Haute Authorité, leed aan dezelfde beperkingen als het Commissariaat voor de Media: beperkte taken, geringe bevoegdheden, een arbitraire samenstelling en qua organisatie klein in omvang en niet daadwerkelijk berekend op zijn taken. De opvolgers van de Haute Autorité, de Commission Nationale de la Communication et des Libertés en de Conseil supérieur de l'audiovisuel, kregen ruimere (maar noch steeds voor een effectieve werkwijze onvoldoende geachte) taken en bevoegdheden, hetgeen tot meer, maar nog steeds onvoldoende, erkenning heeft geleid en tot hun functioneren als zelfstandig bestuursorgaan heeft bijgedragen (zij het dat het nog wel eens aan daadkracht wil ontbreken). In Frankrijk is het accent meer komen te liggen op regelgeving door zelfstandige bestuursorganen en flexibele regelgeving (in het eerdere schema III. en IV).

Vanuit dit perspectief liggen de uitbreiding van de bevoegdheden en de verbetering van de organisatie van het Commissariaat voor de Media (meer flexibele regelgeving) derhalve eerder voor de hand dan een beleid dat weer meer bevoegdheden bij de minister wil leggen en het Commissariaat voor de Media aan banden legt (wat volgens het schema de minder wenselijke combinatie impliceert van overheids(orgaan) met flexibele regelgeving (I.) en zelfstandig bestuursorgaan met gebonden regelgeving(III.))

5.5 Flexibele regels en de convention als nieuwe reguleringsvorm

Aansluitend bij het vraagstuk van de bevoegde organen bij de bemoeienis met de omroep, is de problematiek van de vorm waarin de regelgeving wordt gegoten. Het stellen van regels met betrekking tot de omroep gebeurt in de eerste plaats door middel van wetgeving en op wetgeving gebaseerde nadere regelgeving. In de Nederlandse praktijk bestaat daarnaast nog een tussenvorm die ook in de Mediawet toepassing heeft gevonden. In voorkomende gevallen moet de nadere regelgeving eerst bij het parlement worden 'voorgehangen'. Gedurende de voorhangperiode kan de Tweede Kamer kenbaar maken dat alsnog regeling bij wet nodig wordt geacht. Nadere regelgeving bij regeringsdecreet is, naast gewone wetgeving, ook in Frankrijk een veel voorkomende vorm.

De regulering kan voorts zijn overgedragen aan zelfstandige bestuursorganen. Zowel de CSA als het Commissariaat voor de Media hebben specifieke bevoegheden ten aanzien van onderwerpen als reclame, vergunningverlening

en toezicht. De kaders voor hun bevoegdheden worden natuurlijk wel weer bepaald door de in de wet uitgezette kaders.

Wat de hiërarchische en onderlinge verhouding tussen de drie vormen van regelgeving (in de eerder omschreven ruime begripsopvatting) betreft, is het (idealiter) zo dat in wetgeving die regels zijn terug te vinden die betrekking hebben op algemeen geldende normen, waarvan niet te verwachen is dat zij op korte termijn aan wijziging onderhevig kunnen zijn. Voor regeling via algemene maatregelen van bestuur, regeringsdecreten en regelingen van zelfstandige bestuursorganen wordt gekozen wanneer het om algemene regels gaat die als gevolg van veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten (snel) aangepast moeten kunnen worden. Vergunningen worden behalve als vorm van toestemmingsverlening tevens aangewend om óf de algemeen geldende voorwaarden nader aan te duiden óf om aanvullende regels voor het specifieke geval te geven.

De in de vorige paragraaf aangegeven noodzaak tot flexibiliteit leidt ertoe dat bij de omroep meer en meer wordt gekozen voor gedelegeerde regeling in plaats van wetgeving. Daarbij doet zich tenminste een tweetal problemen voor.

In de eerste plaats blijkt dat een verdere verschuiving van algemene regelgeving naar bijzondere op het geval toegesneden regelgeving nodig is. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de al eerder besproken Franse quotaregels. Deze regels kenden een algemene wettelijke grondslag en werden uitgewerkt bij regeringsdecreet. In dit decreet werd onder meer bepaald dat op prime time eveneens aan de programmaverplichtingen moest worden voldaan. De noodzaak tot deze bepaling was ingegeven door het feit dat omroepen aan de quota trachtten te voldoen door onder andere gedurende de nacht culturele programma's uit te zenden. De nieuwe voorschriften bleken echter niet reëel omdat zij geen rekening hielden met de verschillen tussen de diverse uitzendorganisaties. Niet alleen was er sprake van verschillen in prime time, maar ook brachten de voorschriften de profilering van de zenders in gevaar en hielden zij onvoldoende rekening met de aanwezige produktiemogelijkheden en -volumes. Dit was de reden waarom het parlement de betreffende regelgeving amendeerde en additioneel aan de CSA ruimte heeft gegeven om rekening te houden met de specifieke omstandigheden: '... le Conseil supérieur de l'audiovisuel pourra substituer aux heures de grande écoute des heures d'écoute significatives qu'il fixera annuellement, pour chaque service, en fonction notamment des caractéristiques de son audience et de sa programmation ainsi que de l'importance et de la nature de sa contribution à la production'.[1] Het grote voordeel van dergelijke vormen van werkelijk flexibele regelgeving is gelegen in het feit dat daardoor de regelgeving een

1. Gewijzigd artikel 27 van de Loi nº 92-61 du 18 janvier 1992 modifiant les articles 27, 28, 31 et 70 de la Loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, J.O. 21/1/92.

grotere mate van acceptatie kan verwerven en zich niet of in mindere mate het verschijnsel voordoet dat óf de regelgeving wel naar de letter maar niet naar de geest wordt nageleefd óf gewoon wordt overtreden.

Het tweede probleem betreft het verschijnsel van wat men in Frankrijk noemt 'le mieux disant culturel'. Omroepinstellingen verkrijgen hun toestemming op grond van additionele kwalitatieve en kwantitatieve toezeggingen omtrent voorgenomen uitzendingen. Degene die de mooiste toezeggingen doet, wint het van de andere kandidaten. Deze toezeggingen hebben in de regel geen wettelijke grondslag en voorzover zij die wel hebben biedt de wet meestal geen of weinig bruikbare mogelijkheden om naleving af te dwingen. 'Le mieux disant culturel' is daarom niet meer dan 'une sorte de surenchère portée par des menteurs à l'adresse des aveugles'.[1]

Om aan dit probleem tegemoet te komen is in 1989 in de Franse mediaregelgeving de figuur van de convention geïntroduceerd.[2] De convention is een soort beleidsovereenkomst die wordt afgesloten tussen een overheid/publiekrechtelijk orgaan (in casu de CSA) en een private instelling (in casu de toekomstige houder van een vergunning).[3] Zij heeft betrekking op de verplichtingen die de private instelling wil aangaan met betrekking tot c.q. in ruil voor de met de vergunning verbonden rechten. Ingevolge artikel 13 van de loi relative à la liberté de communication kunnen, rekening houdend met de algemene beginselen zoals elders in de wet geformuleerd (onder andere met betrekking tot quota en de regeling van reclame), in de convention regels worden neergelegd die rekening houden met bijzondere omstandigheden, zoals de omvang van het verzorgingsgebied, het aandeel in de reclamemarkt, de (concurrentie)verhouding ten opzichte van andere aanbieders. De wetsbepaling geeft vervolgens nog elf specifieke punten, die door middel van de convention geregeld kunnen worden en onder andere betrekking hebben op de duur en algemene kenmerken van het eigen programma, de tijd die wordt besteed aan de uitzending van nieuwe Franstalige werken en het deel van de inkomsten dat aan dergelijke werken wordt besteed, alsmede welke plaats zij innemen in de programmering, de uitzendingen van Franstalige en Europese werken op prime time, het deel van de inkomsten dat wordt besteed aan de aanschaf van uitzendrechten op Franstalige werken, de uitzending van educatieve en culturele programma's, de onafhankelijkheid tussen producenten en de omroep, de bijdrage aan culturele en educatieve activiteiten, de bijdrage aan de uitzending van programma's in het buitenland, de maximum omvang en wijze van uitzending van reclame en sponsoring en de bijdrage aan de financiering van de audiovisuele industrie. Bovendien bevatten de conventions

1. Nevolty, F. & Delcros, B., *Le conseil supérieur de l'Audiovisuel*, Victoires-Editions Paris, p. 8, resp. p. 121.
2. Zie onder andere: Nevolty, F. & B. Delcros, p. 8-10 en 120-134.
3. Over beleidsovereenkomsten onder andere: Wijk, H.D. van/W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Lemma Utrecht, 1988, p. 307-316.

concrete strafbepalingen op overtredingen van de gemaakte afspraken. Deze sancties mogen niet hoger zijn dan de wettelijke maxima. De sancties die voortvloeien uit de convention kunnen direct door de CSA worden opgelegd. Er is wel beroep mogelijk bij de Conseil d'Etat.

Ofschoon de convention als middel nog relatief nieuw is en niet van toepassing is op de bestaande vergunningen, lijkt zij een waardevolle bijdrage aan de regeling van de Franse omroep te zijn. In de literatuur is niet terug te vinden dat de discussie over de 'mieux disant culturel' weer in dezelfde mate opgang doet waar het nieuwe omroepen betreft die een convention hebben afgesloten. De convention als regelinstrument biedt in ieder geval interessante mogelijkheden en verdient daarmee aandacht.

5.6 Juridische grondslagen en begrenzingen van overheidsbemoeienis

De overheid kan niet onbeperkt haar bemoeienis met omroepprogramma's ten toon spreiden, maar is daarbij gebonden aan de uit de grondrechten voortvloeiende grenzen. De in deze relevante algemene normen zijn binnen de Nederlandse en Franse rechtsorde primair in twee groepen rechtsregels terug te vinden. Enerzijds zijn er de nationaalrechtelijke regels die van invloed zijn, anderzijds is er de internationaal-rechtelijke dimensie. Voorts is de jurisprudentie van belang die op deze nationale en internationale rechtsregels betrekking heeft.

Nationaalrechtelijke normen

De nationaalrechtelijke regels inzake de rol van de overheid met betrekking tot de omroep zijn primair gebaseerd op constitutionele normen. In Nederland is dat artikel 7 van de Grondwet, waarvan het tweede lid de bevoegdheid geeft bij wet regels te stellen voor radio- en televisieprogramma's en slechts voorafgaand toezicht uitsluit op de inhoud van concrete uitzendingen: 'De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.' Deze regels mogen zich niet richten tegen een programma in het bijzonder.[1] De Franse constitutionele norm is een afgeleide van artikel 11 van de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen uit 1789: 'la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précisieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi'.

Via de preambule bij de Grondwet van de huidige Vijfde Republiek maakt de déclaration des droits de l'homme et du citoyen deel uit van de in Frankrijk geldende constitutionele waarborgen: 'Le peuple français proclame

1. Zie over artikel 7, lid 2 GW ook paragraaf 2.18.

solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789 ...').[1]

Nederland

Het belangrijkste verschil tussen de Franse en Nederlandse norm blijkt reeds na lezing van de eerste zinnen van beide teksten. Artikel 7, lid 2 start met het bieden van een legitimatie voor overheidsbemoeienis met de omroep, gevolgd door een uiterst beperkte waarborg voor overheidsonthouding die zich slechts uitstrekt tot de individuele programma's. De formulering van artikel 7, lid 2 staat daarmee in schril contrast met artikel 7, lid 1 dat voor de gedrukte media wel overheidsonthouding vooropstelt ('Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet').

Een en ander doet evenwel niet af aan de constatering dat artikel 7 GW verder geen enkele beperking geeft voor de bij wet te stellen regels ten aanzien van de omroep (dit is overigens ook het geval met andere media). Mocht de overheid het wenselijk oordelen om bij wet vast te stellen dat alle uitzendingen moeten eindigen met het volkslied of een verbod op het in beeld brengen van de kleur rood willen voorschrijven, dan verzet de Nederlandse Grondwet zich daar niet tegen, en zal bij rechterlijke toetsing aan het nationaalrechtelijke kader de betreffende regel in stand blijven. Dergelijke regels verschillen immers in principe niet van andere programmavoorschriften en richten zich niet tegen individuele programma's. De hardnekkigheid waarmee aan artikel 7 wordt vastgehouden, mag verwonderlijk worden genoemd, zeker wanneer geconstateerd moet worden dat bijvoorbeeld al in 1883 soortgelijke bezwaren werden aangevoerd door Simons in zijn dissertatie *De vrijheid van drukpers in verband met het wetboek van strafrecht*: 'Art. 8 van onze grondwet (nu artikel 7, lid 1 GW, *nve*) verbiedt den wetgever die openbaring te binden aan een voorgaand verlof en maakt dus alleen censuur onmogelijk; elke andere maatregel van preventieven aard moge strijden met den geest van onze hoogste wet, naar hare letter is hij volkomen bestaanbaar, en dit is in elk geval zeker, dat de strengste repressieve strafbepalingen in naam van onzen grondwetgever niet zouden worden gewraakt'.[2]

Uit het verleden is het wel verklaarbaar dat geen verdere restricties zijn gesteld aan de bevoegdheid om bij wet beperkende regels te stellen inzake de uitingsvrijheid. Immers, het feit dat slechts bij wet beperkingen kunnen worden gesteld, werd reeds als een grote vooruitgang beschouwd ten opzichte

1. Voor de teksten van de déclaration en constitutie onder andere: *Les constitutions de la France depuis 1789*, J. Godechot, Garnier-Flammarion Paris, 1979, p. 33 e.v. en 423 e.v.
2. Simons, D., *De vrijheid van drukpers in verband met het wetboek van strafrecht*, Belinfante 's-Gravenhage, 1883, p. 22-23.

van de voorafgaande periode, waarin de overheid aan geen enkele norm was gebonden. Toch kan binnen de hedendaagse context niet meer worden volstaan met wat nu eerder te bestempelen is als een minimale garantie op uitingsvrijheid. Zowel de Franse als Nederlandse wetgever hebben zich dat ook bij de herziening van hun mediawetgeving gerealiseerd.

Zoals uitgebreider besproken in paragraaf 2.17 ('beperking overheidsbemoeienis') is met de introductie van de Mediawet een definitief einde gekomen aan artikel 10 Omroepwet dat de overheid gelegenheid bood rechtstreeks in te grijpen in de programma's. Lid 2 van artikel 10 Omroepwet stelde namelijk dat de uitzendingen niets mochten bevatten dat gevaar opleverde voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden.

Alhoewel er geen met artikel 10 Omroepwet vergelijkbare bepaling meer in de Mediawet voorkomt, is de Staat nog steeds ingevolge de wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV) bevoegd bepaalde uitzendingen te doen staken. Machtigingen voor zendinrichtingen kunnen op grond van artikel 17, lid 9 WTV worden ingetrokken wanneer 'de vrees gewettigd is dat het van kracht blijven van de machtiging ernstig gevaar zal opleveren voor de veiligheid van de Staat of de rechtsorde'. Deze bepaling is niet van toepassing op de zenders in beheer bij de NOZEMA, aangezien daarvoor geen machtigingsvereiste geldt, maar daar staat tegenover dat de Radio-Omroep-Zenderwet (artikel 2) bepaalt dat de minister van Verkeer en Waterstaat het gebruik van de NOZEMA-zenders geheel of gedeeltelijk kan schorsen, wanneer dit in het algemeen belang wordt geacht.[1]

In de jurisprudentie zijn, voornamelijk als gevolg van artikel 120 GW (toetsingsverbod) geen uitspraken, die van belang zijn voor de interpretatie van artikel 7, lid 2 GW. Beroep op artikel 7, lid 2 GW is op grond van het toetsingsverbod systematisch afgewezen.

Frankrijk

In feite verschilt artikel 11 van de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen uit 1789 niet van artikel 7 Grondwet. Artikel 11 kent eveneens de ongeclausuleerde mogelijkheid dat bij de wet beperkingen worden gesteld aan de - overigens positief geformuleerde – uitingsvrijheid.

Daar staat tegenover dat de uitingsvrijheid via de omroep in Frankrijk nader is geregeld in artikel 1 van de loi relative à la liberté de communication van 1986, waarvan artikel 1 na de wetswijziging van 1989 luidt: 'La communication audiovisuelle est libre. L'exercice de cette liberté ne peut être limitée que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les

1. Eijk, N.A.N.M. van, 'Gunfight at the coax-corral', *Computerrecht*, 91/5, p. 248.

exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité de développer une industrie nationale de production audiovisuelle ...'. In de Franse mediawetgeving zijn dus, anders dan in Nederland waar een vergelijkbare bepaling ontbreekt, limitatief de gronden opgenomen waaraan beperkingen op de uitingsvrijheid via de audiovisuele media moeten voldoen. Het blijft echter het prerogatief van de wetgever deze gronden, die niet voorkomen in de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, te wijzigen. Wel kan geconstateerd worden dat de verschillende beperkingsgronden geen deel uitmaken van een willekeurige reeks, maar direct aansluiten bij de belangrijkste Europese rechtsnorm voor de uitingsvrijheid, artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.

Doordat in Frankrijk de Conseil Constitutionnel de mogelijkheid heeft om wetgeving te toetsen aan de Grondwet c.q. de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, is er een interessante jurisprudentie gevormd over de betekenis van artikel 11 van de Déclaration. Toen in 1984 het Hof werd gevraagd om een oordeel over een wet die te grote persconcentraties zou moeten bestrijden,[1] stelde het bijvoorbeeld in zijn beslissing ten principale vast: '... qu'en effet la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différentes; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'object d'un marché ...'.[2]

Deze opvattingen van de Conseil Constitutionnel zijn eveneens van toepassing op de omroep, aangezien de Conseil Constitutionnel in eerdere beslissingen al had uitgemaakt dat de omroep onder de werking van artikel 11 van de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen viel.[3] In Frankrijk wordt op constitutioneel niveau dus qua beschermingsniveau geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende media.

Zoals in het derde hoofdstuk reeds is aangegeven heeft het Constitutionele Hof onder meer de concentratiebepalingen voor de omroep getoetst en daarbij

1. Loi nº 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, J.O. 1/8/1986, p. 9529.
2. Décision nº 84-81, DC des 10 et 11 octobre 1984, Recueil des Décisions du Conseil Constitutionel, 1985, p. 78 e.v.; bevestigd in Décision nº 86-210 DC du 29 juillet 1986, J.O., 30/7/1986, p. 9394.
3. Onder andere Décision nº 82-141 DC du 27 juillet 1982, J.O., 27/7/1982; Décision nº 84-173 DC du 26 juillet 1984, J.O., 26/7/1984.

de voornoemde uitgangspunten bevestigd door te oordelen dat de oorspronkelijke regels niet voldeden aan de daaraan te stellen criteria met betrekking tot het behoud van pluralisme, aangezien de betreffende artikelen 'ne satisfont pas, à elles seules, à l'exigence constitutionnelle de préservation du pluralisme, ni dans le secteur de la communication audiovisuelle, ni dans celui de la communication en général'.[1] Eerder stelde de Conseil Constitutionnel in een persuitspraak al vast dat transparantie eveneens een essentiële bijdrage levert aan pluralisme en uitingsvrijheid: '... Considérant que, loin de s'opposer à la liberté de la presse ou de la limiter, la mise en œuvre de l'objectif de transparance financière tend à renforcer un exercice effectif de cette liberté; qu'en effet, en exigeant que soient connus du public les dirigeants réels des entreprises de presse, les conditions de financement des journaux, les transactions financières dont ceux-ci peuvent être l'objet, les intérêts de tous ordres qui peuvent s'y trouver engagés, le législateur met les lecteurs à même d'exercer leur choix de façon vraiment libre et l'opinion à même de porter un jugement éclairé sur les moyens d'informations qui lui sont offerts par la presse écrite'.[2]

De regels inzake de bevoegdheden van de CSA zijn overigens door de Conseil Constitutionnel niet getoetst aan artikel 11 van de Déclaration maar aan artikel 21 (de overheid is exclusief bevoegd regels te stellen) en artikel 34 (de overheid is gehouden regels vast te stellen ter bescherming van fundamentele rechten en vrijheden).

Artikel 10 ECRM als grondslag voor overheidsbemoeienis met de omroep

In lid 2 van artikel 10 ECRM worden de grenzen aangegeven waarbinnen zich de overheidsbemoeienis met de omroep moet afspelen. Daarbij moet worden opgemerkt dat artikel 10 ECRM weliswaar duidelijk het klassieke karakter van de overheidsonthouding vooropstelt met de stelling 'Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting', maar de jurisprudentie van het Hof te Straatsburg, besproken in hoofdstuk 4, geeft aan dat dit niet de uitsluitende strekking van artikel 10 ECRM is. Naast het onthoudingsaspect geeft artikel 10 ook de maatstaf voor de door de overheid in het kader van de uitingsvrijheid uit te oefenen zorg, een uitgangspunt dat ook door de lidstaten van de Raad van Europa wordt onderschreven: 'Convinced that states have the duty to guard against infringements of the freedom of expression and information and should adopt policies designed to foster as much as possible a variety of media and a plurality of information sources, thereby allowing a plurality of ideas and opinions'.[3] Dit dualisme komt onder meer naar voren in het

1. Décision nº 86-217 DC du 18 septembre 1986, J.O. 19/9/1986.
2. Décision nº 84-181, DC des 10 et 11 octobre 1984, Receuil des Décisions du Conseil Constitutionnel, 1985, p. 78 e.v.
3. Artikel 6 van de *Declaration on the freedom of expression and information*, adopted by the Committee of Ministers on 29 April 1982, Directorate of Human Rights, *Recommandations adopted by the Committie of Ministers of the Council of Europe in the Media field*, DH-MM (88)2,

criterium 'rechten van anderen'. Deze rechten betekenen enerzijds dat de overheid zich zo min mogelijk met de uitingsvrijheid moet bemoeien, maar legitimeren anderzijds een overheid die wat wil doen aan de achterstandspositie van minderheden of die pluralisme via regelgeving zeker wil stellen.

Hier wordt conform de recente Europese jurisprudentie het standpunt ingenomen dat het tweede lid van artikel 10 ECRM de kern vormt van de rol van de overheid bij haar bemoeienis met omroepprogramma's. Die programma's kunnen derhalve zijn 'onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen'.

Binnen de Nederlandse rechtsorde komt aan artikel 10 ECRM directe werking toe en kan aan artikel 10 in zijn volle omvang worden getoetst.[1] Voor het Franse stelsel inzake internationale verdragen geldt dat deze eerst in nationale regelgeving moeten worden omgezet alvorens er een beroep op kan worden gedaan. Dit kan bij concrete toetsing voor de Franse rechter problemen opleveren, doch deze zijn primair van praktische aard. Mocht de Franse rechter niet willen ingaan op argumenten gebaseerd op artikel 10 ECRM die niet in de grondwet zijn opgenomen of per wet zijn geregeld, dan kan een beroep daarop voor de Straatsburgse instellingen altijd nog slagen. Gezien de formulering van artikel 1 van de Franse mediawet mag er echter van worden uitgegaan dat artikel 10 ECRM in de Franse regelgeving is verwerkt en er derhalve volledige toetsing op nationaal niveau mogelijk is.

Op de specifieke aspecten van de artikel 10-jurisprudentie, zoals verwoord door de Europese Commissie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, wordt niet verder ingegaan, aangezien dit reeds in het hoofdstuk over de Europese regelgeving is gebeurd.

Grondslagen te ontlenen aan andere internationale regels

Naast de in hoofdstuk 4 besproken Europese regels van de ECRM en het EG-recht, zijn er andere internationale rechtsregels die de bemoeienis van de overheid met de omroep tot onderwerp hebben of indirect daarop betrekking hebben. Op mondiaal niveau is dat in de eerste plaats artikel 19 van het Verdrag inzake Burger- en Politieke rechten. Aan artikel 19 BUPO wordt verder geen aandacht besteed omdat de toegevoegde waarde ervan ten opzichte van artikel 10 ECRM beperkt is. Bovendien ontbeert artikel 19 BUPO een

Strasbourg, 1988, p. 52.

1. ARRS, nr. R01.90.2526/Q01 dd. 21 mei 1991, *Mediaforum Bijlage*, (3)1991 7-8, p. 63-65.

bruikbaar toetsingskader, waarmee het voor de burger, die zich in geval van een schending van artikel 10 kan wenden tot de Europese Commissie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, slechts mogelijk is een beroep te doen op de nationale rechter.

Andere internationale afspraken die niet rechtstreeks het onderwerp raken, maar daar wel invloed op kunnen hebben, liggen in de sfeer van de internationale overeenkomsten over de in- en uitvoer van goederen. In internationale postverdragen zijn bijvoorbeeld beperkingen voorzien met betrekking tot materiaal dat de goede zeden schendt. Daaronder vallen eventueel omroepprogramma's. Verder worden de mogelijkheden van de omroep mede beïnvloed door regels van het auteursrecht en het telecommunicatierecht, waarop hier evenmin wordt ingegaan.

5.7 Toegangscriteria en programmavoorschriften geëvalueerd

De probleemstelling in het eerste hoofdstuk ontleedt de bemoeienis van de overheid met de omroep in een tweetal elementen: toegangscriteria (zendtijdtoewijzing en zendtijdverdeling) en programmavoorschriften. In deze paragraaf worden de toegangscriteria en programmavoorschriften geplaatst in het perspectief van de hiervoor beschreven juridische grondslagen van en grenzen aan de overheidsbemoeienis met de omroep.

Toegangscriteria

De zendtijdtoewijzing, te onderscheiden in een formeel en materieel deel, is voor de publieke en private sector in de regel verschillend. De publieke sector ontleent zijn basis meer direct aan de wet, terwijl voor de private sector de wet alleen de globale criteria geeft om voor zendtijdtoewijzing in aanmerking te komen.

Ofschoon bij een publieke sector gekozen kan worden voor de instelling van een afzonderlijke publiekrechtelijke rechtspersoon, is het ook mogelijk dat de instelling van een afzonderlijke rechtspersoon achterwege blijft of dat de keuze gemaakt wordt om de publieke sector onder te brengen in een privaatrechtelijke structuur. Bij het achterwege laten gaat het om de situatie waarin de omroep onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de staat valt en bijvoorbeeld deel uitmaakt van een ministerie. Een dergelijke situatie bestond in Nederland onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog, toen de minister van Algemene Zaken belast was met de verzorging van de omroep en de uitzendingen onder meer door het militair gezag werden verzorgd. In Frankrijk werd eerst in 1985 de Radiodiffusion-Télévision Française verzelfstandigd.

In Nederland is geen en in Frankrijk maar beperkt (RTF) ervaring opgedaan met een publiekrechtelijke rechtspersoon, belast met de verzorging van de uitzendingen van de publieke sector. In beide landen is ervoor gekozen de

publieke dienst in de eerste plaats te laten verrichten door omroepinstellingen met een normale rechtspersoonlijkheid, maar met een overigens bij wet geregelde positie. Frankrijk heeft daarbij gekozen voor een gesloten stelsel, dat de publieke omroep qua organisatorische omvang grotendeels vastlegt. Pluralisme van het publieke aanbod wordt voornamelijke gerealiseerd op grond van een intern model. De Nederlandse publieke omroep hanteert daarentegen de fictie van een open bestel om pluralisme van het aanbod te bewerkstellingen. Uit de schets van de Nederlandse regelgeving blijkt evenwel dat gaandeweg de idee van het open bestel vergaand is ingeperkt. Terwijl er in de jaren dertig nauwelijks specifieke toetredingscriteria waren, wordt nu zelfs overwogen door middel van het verlenen van 10-jarige concessies de toetreding van nieuwe aanbieders verder te beperken. Tegelijkertijd zijn ook de mogelijkheden om als 'kleine zendgemachtigde' toegang te krijgen afgenomen. Beide ontwikkelingen zijn principieel onverenigbaar met de min of meer universele toegangsgedachte die ten grondslag ligt aan een open bestel. Hierdoor kan een omslag optreden en de situatie ontstaan dat er in Frankrijk meer mogelijkheden zijn voor maatschappelijke organisaties om onder eigen verantwoordelijkheid uit te zenden dan in Nederland het geval is. De eventuele invoering van een concessiestelsel zal derhalve tenminste gepaard moeten gaan met bijzondere waarborgen ten aanzien van het pluralisme in de uitzendingen. Een concessiestelsel voor de publieke omroep lijkt evenwel het best samen te gaan met een publieke omroep, die geordend is volgens een binnen-pluralistisch model zoals in Frankrijk. In een dergelijk model zijn ook de beste waarborgen te bieden ten aanzien van efficiënte behartiging van het algemeen belang.

De publieke sector heeft wel uitbreiding gekregen door het toelaten van regionale en met name lokale omroepinstellingen. Daarmee is de mogelijkheid gecreeërd dat op niveaus waar nauwelijks nog sprake was van mediapluralisme, toch over een zelfstandige informatievoorziening wordt beschikt. Dat aan de lokale omroep een uitsluitend publiek karakter is toegekend, wijkt af van de situatie in Frankrijk, waar de lokale omroep primair een privaat karakter heeft. De Franse aanpak heeft er evenwel toe geleid dat het pluralisme op lokaal niveau sterk is afgenomen als gevolg van de vorming van commerciële netwerken (met namen als NRJ, Skyrock, etc.) en de beperkte levensvatbaarheid van zelfstandige lokale commerciële omroep. De CSA onderneemt echter stappen om hierin verandering te brengen door verschillende categorieën van lokale omroep te definiëren en specifieke delen van de beschikbare ruimte toe te wijzen aan lokale omroep met een non-commercieel en publiek dienstverleningskarakter. Blijkens recent ingenomen standpunten van de minister van WVC, is de tendens in Nederland eerder tegengesteld. In plaats van de

waarde van publieke lokale omroep te beschermen, wil de minister ruimte maken voor commerciële lokale omroep.[1]

Private omroepinstellingen kunnen in Frankrijk en sinds kort in Nederland toestemming krijgen tot het verzorgen van landelijke omroepuitzendingen. De toestemming wordt verleend aan rechtspersonen, die aan wettelijke criteria zijn gebonden. Het gaat dan in de eerste plaats om beperkingen met een mededingingskarakter, die er op zijn gericht een pluralistische inrichting van aanbieders op de omroepmarkt te bewerkstelligen. De Nederlandse regels zijn in vergelijking met de Franse rudimentair te noemen. In Nederland wordt slechts rekening gehouden met de omstandigheid dat het bij landelijke omroep gaat om de participatie van dagbladuitgevers met een groter aandeel dan vijfentwintig procent op de dagbladmarkt. Mede omdat de Nederlandse mediamarkt gezien zijn beperkte omvang een grotere kans maakt op dominante marktposities, zou het voor de hand hebben gelegen om meer dan de relatie tussen deelnames in de dagbladpers en de private omroep te regelen. Daar komt bij dat de huidige regeling met zich meebrengt dat kandidaten die geen dagbladuitgever zijn onbeperkt toestemming kunnen verwerven voor het uitzenden van landelijke radio- én televisieprogramma's en slechts één partij de dienst kan uitmaken binnen een commerciële omroepinstelling. Evenmin is het uitgesloten dat eenzelfde bedrijf alle produkties verzorgt voor de gehele publieke en private omroepsector. Het is daarom hoogst opmerkelijk dat de Raad van State (maar natuurlijk ook het parlement) in zijn advies over het wetsvoorstel grotendeels aan deze problematiek voorbijgaat.[2]

De Franse regeling kent heel wat meer nuancering en houdt ook in verdergaande mate rekening met stromanconstructies en ongewenste belangenvermengingen tussen media op landelijk, regionaal en lokaal niveau, alsmede op verhoudingen tussen deze niveaus. Participaties op landelijk niveau zijn beperkt tot een maximum deelname van vijfentwintig procent.

Een ander belangrijk verschil betreft de bekendheid inzake de toelatingscriteria en de toewijzingsprocedure. Het Franse stelsel streeft een grote transparantie na door de toewijzingsprocedure een hoog openbaar karakter te geven. De toe- en afwijzingscriteria zijn grotendeels in de wet vervat, en de nadere criteria worden algemeen openbaar bekend gemaakt. Van dit alles is in Nederland geen sprake. Voor de zogenaamde commerciële omroepinstellingen zijn weliswaar de toe- en afwijzingscriteria grotendeels in de Mediawet terug te vinden, doch dit betreft slechts de omroepen voorzover deze via draadomroepinrichtingen uitzenden. Private omroepen die via de ether willen uitzenden, hebben daar geen rechtstreekse toegang toe ofschoon het een zelfstandige vorm van verspreiding betreft, maar dienen eerst via zestig procent van de draadomroepinrichtingen te worden verspreid. Binnenlandse publieke

1. TK 1991-1992, 22.147, nr. 22.
2. TK 1989-1990, 21.554, A/B.

omroepinstellingen en buitenlandse omroepinstellingen hebben wel rechtstreekse toegang tot de ether. Wat betreft de toelatings- en afwijzingscriteria valt voorts op dat voor omroepinstellingen die additioneel via de ether willen gaan uitzenden er een absolute discretionaire bevoegdheid ligt bij de minister van WVC. De verwikkelingen in Frankrijk met de toewijzingen voor een vijfde en zesde net geven aan wat de mogelijke risico's zijn van een dergelijke ongeclausuleerde bevoegdheid.

Bij de opstelling van de Mediawet was voorts het grote motto 'overheid op afstand'. Daarvan is bij de regeling van private omroep niet veel meer over. Weliswaar komt de bevoegdheid tot het verstrekken van toestemming voor commerciële omroep in beginsel toe aan het Commissariaat voor de Media, maar het Commissariaat mag deze bevoegdheid pas drie jaar na de inwerkingtreding van de wet uitoefenen. In de eerste drie jaar beslist de minister van WVC. Samen met het gegeven dat de toestemming voor commerciële omroep voor een periode van tien jaar wordt verleend, impliceert een en ander dat het Commissariaat voor de Media gedurende tien tot dertien jaar buiten spel wordt gezet. Anderzijds is het wel weer aan het Commissariaat voor de Media om de verleende toestemmingen te controleren en in te trekken.

Deze ontwikkeling staat haaks op hetgeen in Frankrijk gebeurt. Daar zijn de bevoegdheden van de overheid beperkt en wordt er om ongewenste belangenvermengingen en arbitraire beslissingen te voorkomen, de voorkeur aan gegeven de bevoegdheden in deze uitsluitend te leggen bij de CSA.

Programmavoorschriften

Zowel in Nederland als in Frankrijk zijn de voorschriften inzake de aard en inhoud van de programma's toegenomen. Oorspronkelijk gold in beide landen een systeem waarbij de omroepinstellingen in hoge mate autonoom waren bij de vaststelling van hun programmering, zij het dat de uitzendingen wel onder een of andere vorm van overheidstoezicht stonden.

In Nederland zijn de invoering van de Omroepwet en de Mediawet belangrijke omslagpunten. Van de Omroepwet kan wellicht nog worden gezegd dat deze de programmavoorschriften codificeerde die reeds in de vorm van nadere regelgeving bestonden. De Mediawet en het Mediabesluit zijn echter een duidelijk voorbeeld van regelgeving waarin een (autonome) toename van regels met betrekking tot de inhoud van programma's is waar te nemen.

In Frankrijk lag het omslagpunt vooral in de nieuwe wetgeving begin jaren tachtig. De loi sur la communication audiovisuelle en de loi relative à la liberté de communication codificeerden niet alleen hetgeen reeds deels in de cahiers des charges van de publieke omroepen was opgenomen, maar transponeerden een deel van deze regels naar de private sector en breidden de regels verder uit.

Bij de herzieningen van de loi relative à la liberté de communication valt een verdere toename van de programmavoorschriften te constateren, deels gelijk aan wat de Mediawet aan verscherpte programmavoorschriften heeft gebracht. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de naleving van de voorschriften niet zonder problemen is. Dit hangt niet alleen samen met het ontbreken van een deugdelijk toezicht, doch lijkt meer te herleiden tot andere factoren. In de eerste plaats is onduidelijk of de sectoren en partijen waarvoor de voorschriften bestemd zijn, de achterliggende bedoelingen in afdoende mate delen. Wat betreft de publieke sector gaat het dan niet alleen om de vraag of deze sector omtrent de publieke dienst dezelfde opvatting heeft of wil hebben als de overheid die de publieke dienstverplichtingen voorschrijft, maar ook dient de overheid bij zijn regels te vergewissen of zij wel voor het beoogde publieke doel geschikt zijn. Eenzelfde vraagstuk doet zich voor ten aanzien van de private sector, die toch in de eerste plaats gericht zal zijn op het bereiken van een economisch optimum. In beide gevallen gaat het dus vooral om aspecten die eigenlijk van belang zijn bij de toegangscriteria. Er moet dan ook voor worden gewaakt dat via het opleggen van programmavoorschriften getracht wordt zaken te regelen die eigenlijk in een eerdere fase – bij de toelating – aan de orde hadden moeten komen. Zo wijst het feit dat in Nederland (maar ook in Frankrijk) telkenmale de voorschriften voor de publieke sector zijn verzwaard er op dat de voorschriften als zodanig van weinig waarde zijn, wanneer niet de adressanten een daarmee corresponderende integriteit aan de dag wensen te leggen. Programmavoorschriften opleggen om daarmee tekortkomingen in de toegang te dekken, is derhalve het paard achter de wagen spannen.

Anderzijds zijn programmavoorschriften niet zelden onrealistisch of onvoldoende op de specifieke situatie ingesteld. Het opleggen van publieke dienstverplichtingen aan de private sector maakt in de eerste plaats het onderscheid tussen publieke en private omroep diffuus. Bovendien, zo leert de ervaring uit Frankrijk, zijn programmavoorschriften voor de private omroep een hachelijke aangelegenheid. De private sector streeft uiteraard naar maximalisatie van de inkomsten, maar vindt daarbij de programmavoorschriften op zijn weg en poogt zoveel mogelijk deze voorschriften te omzeilen. Programmaquota worden buiten prime-time gerealiseerd en culturele verplichtingen worden afgekocht of slechts met grote moeite ingevuld. De regeling van de private omroep in Nederland brengt soortgelijke risico's met zich mee. Zo is het niet waarschijnlijk dat private televisie-omroepen de voorwaarde dat veertig procent van de programma's van Nederlands- of Friestalige origine moeten zijn, zullen naleven. In deze voorwaarde ligt zelfs de kans besloten dat omroepen er niet voor zullen kiezen om de status van binnenlandse commerciële omroep te verkrijgen, maar er de voorkeur aan zullen geven onder buitenlandse vlag te opereren. Anderzijds zal de overweging dat op niet-naleving van de bepaling slechts een boete van maximaal 50.000 gulden staat,

overtreding in de hand werken. De boetes van enige miljoenen die de CSA – gerelateerd aan de omzet van de betreffende omroep – kan opleggen (en af en toe ook oplegt) zijn dan heel wat indrukwekkender.

Daar komt bij dat programmavoorschriften in de regel algemeen van aard zijn, terwijl nu juist omroepen (in zowel de private als publieke sector) een eigen profiel willen nastreven door onder meer afwijkende programmering en gerichtheid op specifieke doelgroepen. Hierbij leveren voor iedere omroep gelijke programmavoorschriften moeilijkheden op en zal daarom eveneens de neiging ontstaan de voorschriften te omzeilen. De invulling van culturele programmavereisten in zowel Frankrijk als Nederland lijkt een dergelijk gevolg te hebben: de meeste Nederlandse omroepen weten met kunst en vliegwerk (onder andere door een ruime uitleg te geven aan het begrip cultuur) aan hun culturele verplichtingen te voldoen, terwijl zij geen problemen hebben om het quotum verstrooiende programma's te halen.

Om aan dit probleem tegemoet te komen, kunnen meer specifieke verplichtingen worden gesteld die zich gemakkelijker laten controleren. We zien dit onder meer in de cahiers des charges van de publieke Franse omroepen, waarin nauwkeurig de quota worden opgesomd voor nieuwsuitzendingen en diverse categorieën van culturele programma's in uren worden aangegeven. Ook de minister van WVC heeft overwogen om specifieke quota in te voeren voor podiumkunsten.[1] Afgezien van het feit dat daarvoor de Mediawet zou moeten worden gewijzigd, is ook de categorie podiumkunsten nog relatief vaag in vergelijking met bijvoorbeeld de in de Franse regelgeving aangeduide categorie ballet. Er moet wel worden gewaakt voor een cumulatie van algemene en bijzondere programmavoorschriften, aangezien dit de omroepen alleen nog maar meer beperkt en de kansen op naleving vermindert. Een soortgelijke waarschuwing past ten aanzien van de omvang van bijzondere programmavoorschriften. Als er al voor dit instrument wordt gekozen dan dient niet uit het oog te worden verloren dat bijzondere programmavoorschriften minstens zo zeer een instrument zijn waarmee de totale omvang van de programmavoorschriften kan worden teruggedrongen en daarmee de flexibiliteit van de omroep in het algemeen kan worden vergroot.

Een tweede mogelijke oplossing is de convention (zie paragraaf 5.5), die het mogelijk maakt om binnen nauwkeurig omschreven randvoorwaarden criteria te stellen die rekening houden met de specifieke omstandigheden van de omroepen. De recente aanpassing van de Franse quotaregeling gaat in die richting. Door aan de CSA de mogelijkheid te geven de quotaverplichtingen flexibel op te leggen, kan de aard van de programmering van de uitzender in de overwegingen worden betrokken. De convention kan zowel voor de publieke als private omroep worden toegepast.

1. TK 1991-1992, 22.147, nr. 7[2].

De Nederlandse regelgever is duidelijk nog niet zover en heeft nog onlangs bij de regeling van commerciële omroep de keuze gemaakt om bij de private omroep evenals bij de publieke omroep vast te houden aan een klassiek stelsel van programmavoorschriften.[1] Wel is er in de wet de ruimte om bij Algemene Maatregel van Bestuur nader uitwerking te geven aan de in de wet vastgelegde kaders. Deze keuze is echter niet gemaakt vanuit de optiek van flexibele regelgeving, maar vooral ingegeven door de 'onmacht' van de wetgever om reeds bij het opstellen van de wetstekst tot een regeling te kunnen komen en leent zich niet om met individuele omstandigheden rekening te houden. Dat er echter reden is om te komen tot een stelsel dat wèl met specifieke omstandigheden rekening houdt, blijkt uit het feit dat meermalen door de minister of door het Commissariaat voor de Media getracht is met omroepen tot afspraken te komen die in Frankrijk in een convention zouden worden ondergebracht (of in aparte vergunningsvoorwaarden zoals dat het geval is met de cahiers des charges). Zo beïnvloedde de minister nog recentelijk de wijze van samenwerking tussen de omroepen, door een concrete suggestie daartoe te doen, die vervolgens niet geheel toevallig bleek overeen te stemmen met het werkelijke besluit.[2] Door de minister in de kantlijn gemaakte opmerkingen over de mogelijke financiële gevolgen van het uitblijven van samenwerking zullen hieraan wel niet vreemd zijn geweest. Het financierings- en subsidiëringsinstrument is in voorkomende gevallen trouwens een effectief instrument gebleken bij de realisering van programmavoorschriften. Het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepprodukties is hiervan een voorbeeld, evenals de verplichtingen die er in Frankrijk zijn om een bepaald percentage van de inkomsten te besteden aan filmprodukties. Bij het hanteren van dergelijke mechanismen is het wel zaak dat er een transparante besluitvorming plaatsheeft en de overheid zoveel mogelijk op afstand blijft teneinde te vermijden dat directe invloed op de inhoud van de programma's wordt uitgeoefend.

Kortom, het stellen van programmavoorschriften vraagt een buitengewoon zorgvuldige benadering, waarbij terughoudenheid vooropstaat. Algemene programmavoorschriften lijken slechts een kans te hebben wanneer zij dusdanig helder zijn dat zij niet alleen kunnen worden nageleefd, maar ook worden gecontroleerd. Juist het pluralisme brengt met zich mee dat programmavoorschriften rekening houden met het karakter en de soort van de uitzendingen. Voorschriften zullen derhalve flexibel moeten zijn teneinde de individuele omstandigheden van de omroepinstellingen en programma's voldoende recht te kunnen doen.

1. Stb. 1991, 770.
2. TK 1991-1992, 22.147, nr. 22, p. 7.

5.8 Toekomstige ontwikkelingen

De bemoeienis van de overheid met de omroepvrijheid is tot op heden gebaseerd op uitgangspunten die sinds de komst van de radio-omroep onveranderd zijn gebleven. De kern van deze uitgangspunten wordt gevormd door een traditionele benadering met een koppeling tussen dienst en infrastructuur. De regeling van de omroep concentreert zich rond het oorspronkelijke omroepbegrip dat radio- en televisie-uitzendingen in klassieke zin omvat. Sinds de Mediawet zijn daar in Nederland nog diensten als teletekst en abonnee-omroep aan toegevoegd, maar hier doet niet aan af dat voor de omroepdienst als zodanig een statische benadering is gekozen. De omschrijving in artikel 7, lid 2 van de Grondwet ('radio en televisie') getuigt hier ook van. Wat betreft de infrastructuur, die voor de verspreiding van de omroepdienst wordt ingezet, beperkt de Mediawet zich eveneens tot het concreet noemen van twee vormen, namelijk zenders en draadomroepinrichtingen.

De loi relative à la liberté de communication hanteert daarentegen een 'open' omroepbegrip. De wet regelt de 'communication audiovisuelle', waaronder wordt verstaan 'toute mise à disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de télécommunication, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée'. Er wordt dus noch een specifieke dienst, noch een bepaalde infrastructuur aangeduid.

De meer conceptuele benadering waarvoor in Frankrijk is gekozen, anticipeert op nieuwe ontwikkelingen op zowel dienst- als infrastructuurniveau en maakt het tenminste mogelijk tot een eenduidige benadering te komen, die voorkomt dat naar de aard identieke diensten of onderling uitwisselbare infrastructuren aan verschillende juridische regimes onderhevig zijn. De problematiek van het ontbreken van een dergelijk coherent juridisch kader vormde een van de onderwerpen van het Nederlandse VOC-rapport, waarin ook een met de communication audiovisuelle vergelijkbaar begrip werd geïntroduceerd, dat wel de noodzakelijke samenhang mogelijk zou kunnen maken, namelijk de 'openbare elektronische informatievoorziening'.[1]

Ofschoon de keuze voor een conceptuele benadering aantrekkelijk kan zijn, impliceert deze tevens de noodzaak tot het oplossen van een groot aantal vraagstukken. Zo zal meer en meer aan de orde komen waarom een naar zijn aard gelijke dienst toch een afhankelijk van de gekozen infrastructuur afwijkende regeling nodig heeft. Immers, waarom zou voor een omroepdienst via een omroepzender of draadomroepinrichting een andere regelgeving gelden dan voor een identieke of grotendeels identieke dienst die via een telefoonlijn wordt aangeboden? Of waarom moet een abonnee-omroep aan bijzondere voorwaarden uit de Mediawet voldoen, terwijl een pay-per-view-dienst, die

1. Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering (1990), p. 1-2 en p. 31-42.

geacht wordt uitsluitend onder de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen te vallen,[1] in beginsel vrij is van inhoudelijke overheidsbemoeienis? Wat zouden de argumenten kunnen zijn om een (beeld)datadienst die via een 'omroepzender' wordt verspreid, anders te regelen dan een gelijke dienst die via het semafoon- of (mobiel) telefoonnet wordt verzorgd? Tevens zal nog meer dan voorheen aan de orde dienen te komen wat de elektronische media nog langer onderscheid van niet-elektronische: is een papieren krant zoveel anders dan een (inhoudelijk identieke) elektronische nieuwsvoorziening.[2] Kortom, wat wel wordt aangeduid als de convergentieproblematiek en elders reeds tot veel discussie aanleiding heeft gegeven, zal niet zonder gevolgen kunnen zijn voor de wijze waarop de overheid zich in de nabije toekomst met de omroep inlaat.[3]

De overheid moet in het zich steeds verder ontwikkelende proces van convergenties kiezen óf voor het op de oude voet doorgaan en omroep als een bijzondere dienst te blijven beschouwen óf voor een conceptuele benadering zoals de communication audiovisuelle. Waarmee tevens bezien zal moeten worden of de regelgeving die voorheen voor de omroep gold ook van toepassing zal moeten zijn op het geheel van die communication audiovisuelle. Vasthouden aan de oude onderscheidingen brengt automatisch een erosie van de regulering met zich mee, omdat regels kunnen worden omzeild door te kiezen voor andere technologieën en vormen van dienstaanbod. Zou daarentegen worden besloten om inderdaad de regeling van de omroep te vertalen naar een communication audiovisuelle-benadering, dan heeft dit tot gevolg dat infrastructuur en diensten, die voorheen buiten de regulering van de overheid vielen of aan een minder streng regime onderhevig waren, voortaan aan verdergaande beperkingen onderhevig zullen zijn. Vanuit de optiek van uitingsvrijheid zou dit een ongewenste ontwikkeling zijn, waarvoor moeilijk een rechtvaardiging is aan te voeren. Het ligt eerder voor de hand om het niveau van de regulering van de klassieke omroep meer in lijn te brengen met de regulering van andere delen van de te gebruiken infrastructuur en de daarover verrichte diensten.

Het treffen van een dergelijke communication audiovisuelle-oplossing zal echter geen eindpunt voor de regelgever kunnen zijn, aangezien communication audiovisuelle evenzeer weer deel uitmaakt van andere algemene (convergentie-)vraagstukken. Dit blijkt bijvoorbeeld al uit de wijze waarop van

1. Zoals recentelijk nog is gesteld door de minister van Verkeer & Waterstaat: 'Voorgenomen toepassing artikel 22 Wet op de telecommunicatievoorzieningen', Stcrt. 1989, 209.
2. Bergh, G. van den, p. 72.
3. Zie naast het eerder genoemde VOC-rapport onder andere: Sola Pool, I. de, *Technologies of Freedom*, Belknap Press of Harvard University Press Cambridge MA USA, 1983, p. 23-54; Office of Technology Assessment, *Critical connections, communications of the future*, US Government Printing Office Washington, 1990; Balle, F., p. 517-522.

economische zijde naar de media wordt gekeken.[1] Om de mediaproblematiek te analyseren worden door economen bijvoorbeeld vergelijkingen gemaakt met andere infrastructuren (zoals lucht- en waterwegen) of schaarse goederen. Voor de toegang en verdeling tot de omroep (en wat daarmee vergelijkbaar is) zou vanuit een dergelijke invalshoek uiteindelijk kunnen worden volstaan met het toepassen van algemene mededingingsregels. Programmavoorschriften zouden kunnen worden vervangen door een meer gericht ondersteuningsbeleid van de overheid ten aanzien van de publieke dienstverlening. Een dergelijk beleid zal zich eventueel dienen uit te strekken tot het geheel van de 'communication audiovisuelle'. Het is immers zeer goed mogelijk dat gewenste niveau's van publieke en private dienstverlening ook bij nieuwe technologieën en toepassingen een rol toekomt. Overigens dienen de huidige private en publieke dienstensector zich hier ook van bewust te zijn.

Het verdwijnen van specifieke omroepregels zal echter slechts dan mogelijk zijn wanneer de uitings/communicatievrijheid als algemene norm voorop blijft staan en daaraan in volle omvang kan worden getoetst.[2]

1. Zie vorige noot, maar ook: Kopp, P., p. 15-42 en Nieuwenhuis, A., p. 33-47.
2. Sola de Pool, I. de, p. 251; Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg, E.J. Dommering (1990), p. 69-75.

Samenvatting

Dit boek gaat over de relatie tussen de omroepvrijheid, als species van de uitingsvrijheid, en overheidsbemoeienis. Anders dan de pers, kent de omroep een aanzienlijke overheidsbemoeienis, die vooral tot uitdrukking komt in de toegangscriteria en programmavoorschriften die aan de omroep worden gesteld. Bij de toegangscriteria spelen de toelating als omroepinstelling en de zendtijdtoewijzing. Beide instrumenten kunnen in belangrijke mate reeds preluderen op de programmavoorschriften. Dergelijke voorschriften – programmaquota, reclameregels, uitzendtijdstippen en dergelijke – blijken in aantal toe te nemen.
Aan de hand van een onderzoek naar de toegangscriteria en programmavoorschriften in Nederland, Frankrijk en Europa, wordt getracht tot een nadere analyse te komen van de grenzen van de overheidsbemoeienis met de omroep.

In Hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van de overheidsbemoeienis met de omroep in Nederland geschetst. Deze bemoeienis blijkt vooral een ad hoc-activiteit te zijn waarbij de overheid achter de ontwikkelingen in praktijk aan liep.

Reeds de eerste omroepuitzendingen kenden geen eenduidig regelgevend kader en slechts op grond van de toenmalige telecommunicatieregelgeving kon invloed worden uitgeoefend op de uitzendingen. Eerst met de aanvulling van de Telegraaf- en Telefoonwet in 1928 ontstond een meer specifiek kader voor de omroep. Deze aanvulling bevatte twee van de belangrijkste kenmerken van de omroepregulering die tot op heden in stand zijn gebleven.

In de eerste plaats waren de regels sterk conserverend van aard. De zich in de praktijk gevormde situatie van 'particuliere' zendgemachtigden en zendtijdverdeling werd, overgoten met een bij de politieke verhoudingen passend sausje, grotendeels bestendigd.

Een tweede element betrof de inhoudelijke wijze van de zendtijdtoewijzing en -verdeling. In de wet werd vastgelegd dat zendtijd slechts kon worden toegewezen aan maatschappelijk relevante organisaties die zich met omroep bezighielden. Dit vereiste is nog steeds in vrijwel ongewijzigde vorm van toepassing op de landelijke publieke omroep.

Met de Omroepwet van 1967 kreeg de omroep uiteindelijk voor de eerste maal een eigen wettelijk kader. Deze wet handhaafde de toewijzingscriteria zoals die reeds in de jaren dertig golden, maar impliceerde ook de afwijzing van commerciële omroep.

Met de Omroepwet werd ook de mythe gecreëerd van een open omroepbestel, dat de toegang van nieuwe zendgemachtigden kon betekenen. Dit was niet meer dan een vertekende schets van de werkelijkheid, want feitelijk bond de Omroepwet de vrijheid die voorheen bestond bij het toelaten van nieuwe zendgemachtigden, aan diverse beperkingen, zoals minimum-ledenaantallen. De toelatingseisen werden gaandeweg verder aangescherpt voor zowel landelijke omroepen, 'kleine zendgemachtigden' en politieke partijen. Ook de huidige Mediawet van 1987 als opvolger van de Omroepwet beperkt de mogelijkheden voor de toelating van landelijke omroepinstellingen en kleine zendgemachtigden. De plannen voor een herziening van de Mediawet maken de toegang tot de landelijke publieke omroep vrijwel onmogelijk door de eventuele invoering van een tienjarig concessiestelsel.

Voorzover er in het verleden nog wel ruimte was (en nu is) voor nieuwe gegadigden stonden deze voor de keuze zich te richten naar de in de wet vastgelegde criteria of af te zien van uitzendingen. Dit leidde ertoe dat nieuwe omroepen zoals TROS, EO en VOO zich toegang konden verschaffen door zich te profileren als de vertegenwoordigers van 'nieuwe' stromingen in de samenleving.

Programmatisch zien we een ontwikkeling waarbij de overheid een toenemende bemoeienis met de inhoud van de uitzendingen aan de dag legde. Enerzijds verdween het preventief toezicht op de inhoud van de uitzendingen, maar daar is anderzijds een steeds grotere betrokkenheid bij de vormgeving van de inhoud voor in de plaats gekomen. De concretisering van deze ontwikkeling is terug te vinden in de toename van programmavoorschriften, die tot op zekere hoogte de 'ontzuiling' in de omroep moesten keren.

De Mediawet bevestigt de beperkte mogelijkheden van de regelgever. Ofschoon deze wet bedoeld is om onder meer via de instelling van een Commissariaat voor de Media een nieuwe ordening en ordeningsmechanismen binnen de omroep te creëren, is er als zodanig geen duidelijke relatie te constateren tussen dit nieuwe kader en een veranderde praktijk (de toename aan en verscherping van de regels duidt daar ook op). De Mediawet heeft buiten de verdere verzelfstandiging van de regionale omroep en de regeling van de lokale omroep, geen fundamentele veranderingen veroorzaakt.

De belangrijkste veranderingen in de Nederlandse omroep en regelgeving hebben zich voorgedaan als gevolg van externe factoren, waarbij de komst van op Nederland gerichte private omroep vanuit het buitenland een cruciale rol heeft gespeeld. Wellicht ongewild, ontstond hierdoor de noodzaak om de private omroep te regelen.

Deze invloed uit het buitenland heeft er verder in belangrijke mate toe geleid dat de publieke omroep zich is gaan richten op de rol van concurrent van de buitenlandse private omroep in de slag om de kijker/luisteraar. De wetgever heeft deze ontwikkeling bevorderd door onder meer de reclameregels voor de publieke omroep vergaand te versoepelen, terwijl het herstructure-

ringsproces van de publieke omroep door de wetgever nog maar nauwelijks is vormgegeven. Dit proces heeft tot nu toe primair een versterking van de concurrentiepositie ten opzichte van de private omroep beoogd, waardoor de publieke omroep haar identiteit in belangrijke mate aan de private omroep is gaan ontlenen. Voorzover er wel veranderingen zijn ingezet, zoals de onderlinge programmatische samenwerking en netcoördinatie, hebben deze zich grotendeels buiten de regelgeving om afgespeeld.

De ontwikkelingen in Frankrijk komen in hoofdstuk 3 aan de orde. De keuze voor dit land is mede gebaseerd op het gegeven dat Frankrijk een van de weinige Europese landen is waar uitgebreid ervaring is opgedaan met de regeling van zowel de publieke als de commerciële/private omroep. Bovendien is de omroepregeling van Frankrijk nauwelijks ontsloten.

Ofschoon ook de Franse omroep een rijke historie heeft, wordt daarop – mede omdat deze sterk nationaal gebonden is – niet uitgebreid ingegaan. De belangrijkste ontwikkelingen starten wanneer de staatsomroep in 1982 plaatsmaakt voor een minder staatgebonden en in beperkte mate geprivatiseerde omroepstructuur. Daarna volgt in 1986 een periode waarin de aandacht voor de publieke sector achterbleef en privatisering van de omroep als ideaal werd nagestreefd. De ontwikkelingen vanaf 1988 kenmerken zich door een tweetal fenomenen.

Enerzijds is onderkend dat privatisering en deregulering verschillende zaken zijn en dat privatisering eerder de noodzaak versterkt tot meer en gedetailleerde regelgeving, die er met name op is gericht omzeiling van de onderliggende normen te voorkomen. Maar ook dient er meer ruimte te zijn voor regelgeving 'op maat', die rekening houdt met de afzonderlijke zenders en de profilering van hun programma. Voorbeelden van verfijnde regelgeving zijn de nader uitgewerkte quota-regels, de regels inzake reclame en sponsoring, en de verplichting om quota ook op prime-time te realiseren.

Anderzijds is er sprake van een herwaardering van de publieke sector. Jarenlang werd deze in Frankrijk verguisd mede als gevolg van een te groot geloof in de private sector, maar nu wordt getracht alsnog de publieke sector er weer bovenop te helpen. Daarbij zijn er twee knelpunten. Allereerst blijkt de publieke sector financieel en organisatorisch in een gevarenzone te zijn beland. Dit tracht men onder meer op te lossen door de publieke omroep (althans de televisie) onder één leiding te brengen, de zogenaamde présidence unique. Via extra – substantiële – financiële impulsen draagt de overheid voorts bij aan de herstructurering van de publieke sector.

Zo mogelijk nog ernstiger is het gesteld met het tweede knelpunt, de taak van de publieke omroep zoals die in het bijzonder gestalte krijgt via de programma's. Ook in Frankrijk is de fout gemaakt dat met privatisering is gestart zonder dat men zich een duidelijk beeld had gevormd over de relatie tussen publieke en commerciële/private omroep. Daardoor trad het automatisme in werking dat de publieke omroep zijn identiteit ging ontlenen aan de

commerciële omroep en daarmee in volle concurrentie trad. 'Commerciële programmering' en meer ruimte voor reclamemogelijkheden hebben echter niet een wederopleving van de publieke omroep kunnen bewerkstelligen, dit nog afgezien van de vraag of een dergelijke verandering niet een directe aantasting van de taken van de publieke omroep impliceerde. Inmiddels is het accent in Frankrijk wat de publieke omroep betreft met name komen te liggen op de bijzondere rol die de omroep kan vervullen ten behoeve van de bevordering en instandhouding van de (nationale) cultuur, zonder daarbij het generalistische, alle programmacategorieën omvattende, karakter verloren te laten gaan.

Aan deze veranderde opvatting heeft ook het (gedeeltelijk) falen van de private sector bijgedragen. Afgezien van het succes van het abonneetelevisieprogramma Canal Plus, wordt de private sector gekenmerkt door een lage kwaliteit en geringe rentabiliteit. TF1 maakt als enige private omroep winst. La Cinq, M6 en de private lokale/regionale stations hebben te maken met soms zeer aanzienlijke verliezen, hetgeen inmiddels het einde voor La Cinq heeft betekend. Met het verdwijnen van La Cinq lijkt de stelling bevestigd te worden dat er in Frankrijk ten minste één landelijke private omroep te veel is om de sector economisch levensvatbaar te laten zijn.

De Europese dimensie (hoofdstuk 4) is voor de regeling van de omroep in belangrijke mate toegenomen, in het bijzonder door artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens en de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft door middel van de arresten *Groppera* en *Autronic* buiten twijfel gesteld dat ook de omroep binnen de volledige werkingsomvang van artikel 10 valt en aangegeven dat bescherming van pluralisme een geoorloofde beperkingsgrond kan opleveren. Gezien de wijze waarop het Hof artikel 10 interpreteert, kan hieruit tevens – direct dan wel indirect – een positieve norm worden afgeleid, namelijk de plicht van de overheid om zorg te dragen voor pluralisme in de omroep. Voor de bemoeienis met omroepprogramma's zal de overheid derhalve het delicate evenwicht moeten vinden tussen enerzijds terughoudendheid om zoveel mogelijk ruimte aan de omroepvrijheid te laten en anderzijds betrokkenheid om die omroepvrijheid voldoende materiële betekenis te geven.

Een tweede ontwikkeling, die de betekenis van artikel 10 als belangrijkste norm onderstreept, is de jurisprudentie van het Hof in Luxemburg. Recente uitspraken van het Hof verschaffen meer duidelijkheid over de mate waarin maatregelen op grond van het EG-verdrag rekening moeten houden met de uitingsvrijheid. Het EG-Hof onderkent in de arresten *ERT* en *Mediawet* het belang van artikel 10 en stelt dat beperkingen op grond van het EG-verdrag de toets van artikel 10 moeten kunnen doorstaan.

Er zijn evenwel ook keerzijden te bespeuren. Wat het EG-verdrag betreft is niet uit te sluiten dat het EG-Hof over zal gaan tot een eigen beoordeling

inzake de mogelijke verenigbaarheid van het EG-verdrag met artikel 10, omdat er geen ter zake relevante jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bestaat. Een verwatering van de uitingsvrijheid en een daarmee gepaard gaande toenemende bemoeienis van de overheid met de omroep zijn dan ook niet uit te sluiten.

Een tweede risico bestaat uit de mogelijkheid dat vanuit de Raad van Europa zelf een beperking van de werkingsomvang van artikel 10 wordt bewerkstelligd. Aangezien het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bij zijn toets waarde toekent aan het bestaan van gemeenschappelijke normen, kan een verschuiving binnen deze normen doorwerken in de jurisprudentie. Het *Autronic*-arrest is hiervan het bewijs: het Hof betrekt de Raad van Europa-conventie over grensoverschrijdende televisie bij zijn beoordeling. Van deze conventie staat vast dat zij vergaande bevoegdheden van de overheid tot bemoeienis met de omroepprogramma's mogelijk maakt, zodat het niet kan worden uitgesloten dat de gevolgen daarvan hun weerslag zullen hebben op de interpretatie van artikel 10.

Hoofdstuk 5 bevat een nadere analyse van de relatie tussen omroepvrijheid en overheidsbemoeienis. Nadat eerst de argumenten voor bemoeienis zijn onderzocht, wordt, ontleend aan de Franse situatie, een begrippenkader ontwikkeld dat als referentiekader kan dienen bij de inrichting van de omroep. Enerzijds wordt onderscheid gemaakt tussen de publieke en private omroepdienst, anderzijds komt het verschil tussen de publieke en private omroepsector aan de orde. Aangegeven wordt onder meer dat de keuze tussen een publieke en een private omroepsector van invloed is op de mate waarin de omroepdienst (publiek of privaat) kan worden geregeld. Met name bij het opleggen van publieke dienstverplichtingen aan private omroepinstellingen kunnen fricties optreden.

Flexibiliteit blijkt een ander aspect dat van toenemend belang is bij de regeling van de omroep. De wet is als regelinstrument betrekkelijk statisch en zeker details dienen niet in de wet te worden uitgewerkt. Binnen de in de wetgeving vast te leggen kaders, waarbij met name zaken als pluralisme en transparantie goed moeten worden geregeld, kan de nadere regulering van de omroep worden opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen. Door op een juiste wijze gebruik te maken van dergelijke organen wordt de kwaliteit van de beslissingen verbeterd en de directe betrokkenheid van de overheid verminderd.

Bij de regulering van de omroep zal verder meer rekening moeten worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de uitzender en de aard van zijn programma. Een dergelijke mogelijkheid is in Frankrijk recentelijk ingevoerd wat betreft de programmaquota. Ook blijkt dat toezeggingen van in het bijzonder private omroepen nadere vastlegging behoeven. In de Nederlandse regelgeving ontbreken daarvoor instrumenten, maar in Frankrijk bestaat de 'convention'. De convention is een wettelijk ingekaderde, afzonder-

lijke overeenkomst tussen het in deze bevoegde zelfstandige bestuursorgaan, de Conseil supérieur de l'audiovisuel, en de omroep. Via de convention, die eigen nalevingsinstrumenten kent, kunnen toezeggingen worden afgedwongen en nadere afspraken worden gemaakt.

De grenzen van de bemoeienis met de omroep worden primair bepaald door de uitingsvrijheid. Deze is zowel in Nederland als in Frankrijk in de Grondwet en wet vastgelegd, maar de bescherming die uitgaat van artikel 7, lid 2 van de Nederlandse Grondwet ('De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending') is volstrekt onvoldoende. In plaats van de omroepvrijheid te beschermen, geeft dit artikel in de eerste plaats een vrijwel ongeclausuleerde rechtvaardiging voor overheidsbemoeienis. Daardoor moet de belangrijkste bescherming inzake de omroepvrijheid worden ontleend aan artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.

Ten aanzien van de toegangscriteria brengt de omroepvrijheid met zich mee dat deze waarborgen moeten bieden voor het pluralisme in de omroep. Het gaat dan zowel om pluralisme in aanbieders als in aanbod. De beperkingen die het Nederlandse omroepbestel oplegt (en nog wil opleggen) aan de toegang van aanbieders (onder andere 'kleine zendgemachtigden' en lokale omroepinstellingen) staan hiermee op gespannen voet. Ook bij de regels voor de commerciële omroep in Nederland zijn de nodige vraagtekens te plaatsen. Zij blijken in vergelijking met de Franse regels nauwelijks waarborgen te bevatten voor een gevarieerd samengesteld medialandschap. Transparantie ontbreekt, het ontstaan van marktdominanties is onvoldoende geregeld en de overheid heeft vrijwel onbeperkte regelingsbevoegdheden.

De steeds toegenomen programmavoorschriften dreigen eveneens in conflict te raken met de omroepvrijheid. Zij bepalen meer en meer de marges van de omroep bij de samenstelling en de inhoud van zijn programma's. Daarbij lijken zij er vooral op gericht om tekortkomingen in de toelating te corrigeren. Ook worden weinig realistische voorwaarden ten aanzien van de programmering niet geschuwd. Als voorbeeld kan de verplichting worden genoemd dat in Nederland de programma's van commerciële omroepinstellingen voor veertig procent van Nederlands- of Friestalige origine moeten zijn.

Programmavoorschriften zijn daarenboven vaak onvoldoende duidelijk. Dit maakt zowel de naleving als het toezicht moeilijk. Indien er voor wordt gekozen programmavoorschriften op te leggen, zouden zij veel concreter moeten zijn, zoals dat in Frankrijk ten dele het geval is.

Meer in het algemeen kan ten aanzien van programmavoorschriften worden gesteld, dat zij waarschijnlijk in belangrijke mate kunnen worden ondervangen door betere toegangscriteria. Maar de overheidsbemoeienis met de omroep zal in de toekomst ook verder moeten worden herzien in verband met toekomstige technologische ontwikkelingen. Anders dan in Frankrijk, waar in de regelgeving het begrip communication audiovisuelle op meer dan de traditio-

nele omroeptechnologieën duidt, spreekt de Nederlandse regelgeving nog steeds van radio en televisie in klassieke zin. Doordat onder andere telecommunicatie en omroep steeds meer in elkaar schuiven, zal dan tevens aan de orde moeten komen of er nog wel een verschil in regelgeving te rechtvaardigen is. Uiteindelijk kan zo voor de omroep eenzelfde situatie ontstaan als voor de pers, waarbij de uitingsvrijheid als vrijwel enige toetsingsnorm geldt.

Sommaire

Ce livre, intitulé *Liberté de l'audiovisuel et l'ingérence des pouvoirs publics, une étude comparative des règles Néerlandaises, Françaises et Européennes sur les critères d'accès et la réglementation des programmes de l'audiovisuel*, s'occupe de la relation entre la liberté de l'audiovisuel, en tant qu'espèce de la liberté de l'expression, et l'ingérence des pouvoirs publics. Différement de la presse, l'audiovisuel connaît une ingérence des pouvoirs publics considérable, s'exprimant surtout dans les critères d'accès et dans la réglementation des programmes que l'on impose aux sociétés de radiodiffusion et de télévision. Comme critères d'accès jouent l'entrée en tant que organisation de radiodiffusion-télévision et l'accordance du temps d'émission. Chacun de ces instruments peut d'avance et considérablement, préluder sur la réglementation des programmes. Il s'avère que le nombre de tels prescriptions – quota de programmes, réglementation de la publicité, temps d'émission, etc. – augmente.
S'appuyant sur une recherche sur les critères d'accès et la réglementation des programmes de l'audiovisuel aux Pays-Bas, en France et sur le niveau Européen, nous essayons d'obtenir une analyse plus détaillée sur les limites que la liberté de l'audiovisuel impose à l'ingérence des pouvoirs publics avec l'audiovisuel.

Au deuxième chapitre nous dépeignons le développement de l'ingérence des pouvoirs publics avec l'audiovisuel aux Pays-Bas. Cette ingérence s'avère être surtout une activité ad-hoc où les pouvoirs publics courent surtout après les développements dans la pratique.

Déjà les premières émissions de l'audiovisuel ne connaissaient pas un cadre de réglementation univoque et seulement à la base de la réglementation de la télécommunication de l'époque on pouvait exercer de l'influence sur les émissions. Seulement après l'addition de la loi de la Télégraphie et de la Télécommunication (Telegraaf en Telefoonwet) de 1928 surgit un cadre plus spécifique pour l'audiovisuel. Cette addition embrassait deux des caractéristiques les plus importants de la régulation de l'audiovisuel et ils ont subsisté jusqu'à aujourd'hui.

En premier lieu ces règles furent de caractère très conservateur. La situation qui s'avait formé en pratique, avec des organisations de radiodiffusion-télévision et le temps d'émission, versé d'une sauce rapports politiques, fut maintenu pour la plus grande part.

Un deuxième élément concerne les aspects matériels d'accordance – et de répartition – du contenu du temps d'antenne. Dans la loi fut stipulé que l'on ne pouvait accorder le temps d'émission qu'á des organisations reposant sur des assises philosophico-religieuses s'occupant de l'audiovisuel. Cette condition est encore toujours, de façon presque inchangée, en application sur les sociétés de l'audiovisuel nationals.

Enfin, avec la loi sur la radiodiffusion de 1967, l'audiovisuel obtenait son propre cadre juridique. Cette loi maintenait les mêmes critères d'accès que ceux qui étaient d'application dans les années trentes mais impliquait aussi le refus d'un secteur de radiodiffusion commerciale.

Le mythe d'un système de régime ouvert signifiant la possibilité d'accès de nouveaux titulaires, fut créé en même temps. Ce n'était qu'une image faussée de la réalité, puisque au fait la libre appréciation, qu'on trouvait autrefois à l'accès de nouveaux titulaires d'une licence d'émission, fut limité comme par exemple par un nombre de membres minimum. Graduellement, les critères d'accès pour d'autres sociétés de l'audiovisuel nationales, qui n'avaient pas la vocation d'offrir un programme complet 'les petits titulaires d'émission' et les partis politiques, ont été aiguisés. La Loi Média ('Mediawet', 1987) actuelle, qui succéda à la loi sur la radiodiffusion, limite également les possibilités d'accès des sociétés de l'audiovisuel nationales et des petits titulaires d'émission. Les projets de révision de la Loi Média font l'accès au service public national presque impossible à cause de l'introduction éventuelle d'une système de concession de dix ans.

Pour tant qu'il y avait encore de l'espace autrefois (et maintenant) pour de nouveaux candidats, ils avaient le choix de se tenir aux critères imposés par la loi ou bien de renoncer à émettre. Ceci menait à ce que de nouvelles sociétés de l'audiovisuel comme TROS, EO et VOO ont pu se procurer de l'accès à la chaîne en se profilant comme des représentants de 'nouveaux' courants dans la société. De point de vu des programmes nous voyons un développement où les pouvoirs publics s'occupent de plus en plus du contenu des émissions. D'un côté disparut le contrôle préventif du contenu des émissions, mais un plus grand engagement avec la forme du contenu se présenta au lieu. Le développement concret de ce phénomène se retrouve dans une augmentation de la réglementation des programmes, ayant – à une certaine mesure – pour but de faire face à la perte d'identité de l'audiovisuel.

La Loi Média affirme les possibilités restreintes de la réglementation.
Bienque la Loi Média avait pour but de créer une nouvelle structure et de nouvelles méchanismes dans l'audiovisuel, entre autres par la création d'un Commissariat aux Média (Commissariaat voor de Media), on n'arrive pas à constater une relation manifeste entre ce nouveau cadre et une pratique changée (comme l'indiquent également l'augmentation et l'aiguisage de la réglementation). Hors une augmentation de l'indépendance de l'audiovisuel régional et local, la Loi Média n'a pas causé de changements essentiels.

Les changements les plus importants dans l'audiovisuel et dans la réglementation néerlandaise ont été causés par des facteurs externes, où l'entrée de sociétés de l'audiovisuel privées de l'étranger qui se dirigeaient sur le marché néerlandais jouent un rôle prépondérant. La conséquence, peut-être involontaire, fut la nécessité de la réglementation des sociétés de l'audiovisuel privées.

Cette influence de l'étranger a du reste, dans une mesure importante, mené à ce que le service public s'orientait vers le rôle de concurrent de la société privée dans le combat à la faveur du téléspectateur/auditeur. Par l'assouplissement des règles de la publicité du service public, le législateur a favorisé ce développement, alors qu'on n'avait à peine donné forme au procès de la restructuration du service public. Jusqu'ici le procès de restructuration a principalement envisagé un renforcement de la position concurentielle face à la société audiovisuelle privée par quoi le service public allait de plus en plus emprunter son identité à la société privée. Pour autant que des changements, comme la coopération des programmes et la coordination par chaîne, ont été engagés ils se sont pour la plus grande part produits à l'écart de la réglementation.

Les développements en France sont décrits au troisième chapitre. Le choix de ce pays est basé sur la donnée que la France est un des quelques pays de l'Europe où l'on a largement expérimenté avec la régularisation du service public aussi bien qu'avec la radiodiffusion-télévision commerciale/privée. Et d'ailleurs, la législation de l'audiovisuel en France est à peine rendu accessible.

Bien que l'histoire de l'audiovisuel en France est riche, nous ne traitons pas cette question à fond puisqu'elle est étroitement lié à l'histoire nationale. Les changements les plus importants commencent quand en 1982 le monopole de l'État sur la communication audiovisuelle fait lieu à une structure de communication audiovisuelle qui est moins liée à l'État et privatisée dans une certaine mesure. Après ceci suit en 1986 une période pendant laquelle l'attention pour le secteur public restait en arrière et qu'on tendait vers l'idéal de la privatisation de l'audiovisuel. Dès 1988 les développements se caractérisent par deux phénomènes.

D'une part l'expérience a démontré que la privatisation et la dérégulation sont des choses différentes, et que la privatisation augmente plutôt la nécessité d'une réglementation détaillée visant à prévenir le contournement des normes sous-jacents. Qu'il est également nécessaire d'avoir plus d'espace pour une réglementation 'sur mesure' tenant compte de chaînes particulières et la définition de leurs programmes. Exemples de la réglementation aiguisée sont les règles détaillées sur les quota, les règles concernant la publicité, le parainage et l'obligation de réaliser la quotation aussi aux heures de grande écoute.

D'autre part il est question d'une revalorisation du secteur public. En France ce secteur a été vilipendé pendant des années à la suite d'une trop grande foi en le secteur privé, mais maintenant on essaye de réhabiliter le secteur public. Nous trouvons deux goulots d'étrangelement. Tout d'abord il

s'avère que le service public est entré dans une zone dangereuse quand il va de l'organisation et des finances. On essaye de résoudre ce problème par la mise du service public (du moins la télévision) sous une seule direction, le soi-disant présidence unique. L'État supporte la restructuration du secteur public ensuite par des impulsions financiels – substantiels – supplémentaires.

Pour la deuxième goulot d'étrangelement, la tâche du service public envers la programmation, la situation est encore pire. En France également on a fait la faute de commencer avec la privatisation sans qu'on s'eut formé une image sur la relation entre le secteur/service public et privé. Alors l'automatisme fut mise en marché que le secteur public allait emprunter son identité aux secteur privé et entrait en concurrence avec lui. 'Une programmation commerciale' et plus de publicité n'ont cependant pas pu effectuer une résurrection du service public, sans s'avoir posé la question si de tels changements n'impliquent pas une atteinte directe aux tâches du service public. Entre-temps on a mis en France l'accent sur le rôle que le service public peut accomplir au bénéfice du développement et du maintien de la culture (nationale), sans que le service perde son caractère généraliste enveloppant toute catégorie de programmes.

L'échec (partiel) du secteur privé a contribué à cette nouvelle conception. Sans parler du succès des programmes cryptés de Canal Plus, le secteur privé est caractérisée par une qualité basse des programmes et une rentabilité menue. TF1 est la seule chaîne faisant des bénéfices. La Cinq, M6 et les chaînes privés locales/régionales ont affaire à des pertes quelquefois considérables, ce qui entre temps a signifié la fin pour la Cinq. La disparution de la Cinq paraît confirmer la thèse qu'il y a en France au moins une société de trop pour que le secteur soit économiquement viable.

La dimension européenne (chapitre quatre) a augmenté considérablement d'importance en vu de la réglementation de l'audiovisuel, spéciallement par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a par moyen des arrêtés *Groppera* et *Autronic* mis hors doute que l'audiovisuel entre entièrement dans la rigueur de l'article 10 et a indiqué que la protection du pluralisme peut fournir un motif de limitation licite. Vu la façon dont la Cour interprète l'article 10 on peut dériver également – de manière directe ou indirecte – une norme positive, nottament le devoir de l'État de s'acquitter du pluralisme dans l'audiovisuel. Quant à l'ingérence avec les programmes de l'audiovisuel l'État devra chercher un délicat équilibre entre d'une part de la prudence pour laisser autant de l'espace que possible à la liberté de l'audiovisuel, et d'autre part de l'engagement pour donner suffisament de signification matérielle à cette liberté.

Le deuxième développement soulignant la signification de l'article 10 en tant que soyant la norme la plus importante est la jurisprudence de la Cour

de Luxembourg. Des décisions récents de la Cour fournissent plus de clarté sur la mesure dont les mesures en vertu du traité de la CE doivent tenir compte de la liberté de l'expression. La Cour de la CE reconnaît dans les arrêts *ERT* et *Mediawet* l'importance de l'article 10 et pose que les limitations en vertu du traité CE doivent pouvoir résister à l'épreuve de l'article 10.

Néanmoins, toute chose a ses inconvénients. En ce qui concerne le traité CE on ne peut exclure que la Cour de la CE passera à son propre jugement en cas qu'il y ait une possibilité de concibiliaté avec l'article 10 puisqu'il n'existe pas de jurisprudence pertinante de la Cour européenne des droits de l'homme. Aussi est-il impossible d'exclure la dilution de la liberté d'expression entraînant une ingérence de plus en plus grande de l'État avec l'audiovisuel.

Une deuxième risque consiste dans la possibilité que se réalise de l'intérieur du Conseil de l'Europe un mouvement vers la limitation de l'étendue du fonctionnement de l'Article 10. Etant donné que la Cour européenne des droits de l'homme attache de la valeur à l'existance de normes collectifs, un glissement au dedans de ces normes peut avoir des conséquences dans la jurisprudence. L'arrêté *Autronic* en est la preuve: la Cour engage la convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière dans son jugement. Il est certain que cette convention fait possible de larges compétences d'ingérence avec les programmes, de sorte qu'on ne peut exclure que les conséquences n'auront de l'influence sur l'interprétation de l'article 10.

Le cinquième chapitre contient une analyse précise de la relation entre la liberté de l'audiovisuel et l'ingérence de l'État. Après une recherche sur les arguments en faveur de l'ingérence nous développons un outillage conceptuel – emprunté à la situation française – que nous pourrons employer comme encadrement à l'organisation de l'audiovisuel. Une distinction a été faite entre le service public et privé, et d'autre part nous traitons la différence entre le secteur public ou privé. Nous indiquons entre autres que la choix entre secteur public ou privé influence la mesure dans laquelle le service (public ou privé) peut être réglementé. Spécialement au cas où des obligations de service publique sont imposées au secteur privé des frictions peuvent apparaître.

La flexibilité s'avère être un autre aspect d'importance croissante dans la réglementation de l'audiovisuel. En tant qu'instrument de réglementation la loi est assez statique et il ne faut certainement pas préciser des détails dans la loi. A l'intérieur des cadres qu'on doit fixer dans la loi, et où l'on doit spécialement réguler très bien des aspects comme le pluralisme et la transparance, la régularisation précise de l'audiovisuel peut être dirigé à des autorités indépendantes. En se servant de bonne manière de tels organismes la qualité des décisions s'améliorera et l'engagement direct de l'État diminuera.

A la réglementation de l'audiovisuel il va falloir que l'on tienne bien compte des circonstances spécifiques de l'émetteur et du caractère de ses programmes. Une telle possibilité à été introduite récemment en France pour ce qui est des quota de diffusion. Il s'est avéré aussi que les promesses formelles de sociétés

audiovisuelles privées en particulier demandent une stipulation plus précise. Dans la réglementation néerlandaise les instruments pour une stipulation précise manquent, mais en France existe un régime de 'convention'. La convention est un accord particulier encadré dans la loi, entre l'autorité indépendante, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la société de programmation. Par moyen de la convention, ayant ses propres instruments d'application, on peut extorquer des promesses formelles et donner forme à des accord plus précises.

Les limites de l'ingérence avec l'audiovisuel sont principalement déterminés par la liberté d'expression. Aux Pays-Bas aussi bien qu'en France la liberté d'expression est stipulé dans la Constitution et la Législation, mais nous considérons la protection de l'article 7, paragraphe 2 de la Constitution néerlandaise ('La loi impose des règles concernant la radio et la télévision. Il n'y a pas de contrôle préalable sur le contenu des programmes de radiodiffusion et de télévision') comme absolument insuffisante. Au lieu de protéger la liberté de radiodiffusion et de télévision, cet article justifie en premier lieu une ingérence de l'État presque illimité. C'est pourquoi la protection la plus importante de l'audiovisuel doit venir de l'article 10 de La Convention européenne des droits de l'homme.

A l'égard des critères d'accès, la liberté de l'audiovisuel a pour conséquence que les critères doivent fournir des garanties pour le pluralisme dans l'audiovisuel. Alors il y va aussi bien du pluralisme du fournisseur que de l'offre. Les limitations que le status de l'audiovisuel impose (et voudra encore imposer) à l'accès de fournisseurs (entre autres 'les petits titulaires d'émission' et les sociétés audiovisuelles locales) ont des rapports tendus avec la liberté de l'audiovisuel. Il conviendra de se poser des questions au sujet des règles pour l'audiovisuel commercial aux Pays-Bas aussi. En comparaison avec les règles en France il s'avère que les règles aux Pays-Bas ne contiennent à peine de garanties afin de garantir un paysage audioviuel varié. La transparance manque entièrement, la concentration multimédia sur le marché est insuffisament réglé et l'État a des compétences de réglementation presque illimités.

L'accroisement graduelle de la réglementation des programmes risque d'entrer en conflit avec la liberté de l'audiovisuel. La réglementation détermine de plus en plus les marges de l'audiovisuel quand il va de la réalisation et du contenu des programmes. En outre nous avons l'impression que la réglementation des programmes vise surtout à corriger les imperfections sur le niveau de l'accès. On ne craint non plus d'instaurer des conditions peu réalistes. On peut nommer par exemple l'obligation aux Pays-Bas que quarante pourcent des programmes de la télévision national privé doit être d'expression originale néerlandaise ou frisque.

En plus les prescriptions des programmes sont souvent pas suffisament clairs, ce qui fait que la soumission à la réglementation aussi bien que la supervision est difficile. Si l'on choisirait d'imposer une réglementation des

programmes, les règles devraient être plus concrètes comme c'est partiellement le cas en France.

En général on peut poser de la réglementation des programmes qu'ils peuvent être parés par de meilleures critères d'accès. Et pourtant, l'ingérence de l'État avec l'audiovisuel doit être revu dans l'avenir par l'effet des développements technologiques à venir. Autrement qu'en France, où dans la réglementation le concept communication audiovisuelle inclut plus que les traditionelles technologies audiovisuelles, parle-t'on aux Pays-Bas encore toujours de radiodiffusion et de télévision au sens classique. Du fait que entre autres la télécommunication et l'audiovisuel se rapprochent de plus en plus, le problème se soulève si une différence dans la réglementation est encore justifiable. Finalement une même situation peut se développer que pour la presse écrite, où la liberté d'expression compte presque comme unique norme de contrôle.

Geraadpleegde literatuur

Aanbevelingen voor een toekomstige omroepstructuur: Nieuwe ontwikkelingen vragen om een ander bestel, rapport Werkgroep VPRO, VPRO Hilversum, 1982.

Akkermans, P.W.C e.a, *De overheid op afstand, commentaren op het voorontwerp-Mediawet*, VPRO Hilversum, 1985.

Alkema, E.A., *Studies over Europese grondrechten*, Kluwer Deventer, 1978.

Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering, m.m.v. N.A.N.M. van Eijk, L.G. Portielje en P. Slaa, *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie*, Cramwinckel Amsterdam, 1990.

Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering, m.m.v. N.A.N.M. van Eijk, L.G. Portielje en P. Slaa, e.a., *De openbare elektronische informatievoorziening*, Cramwinckel Amsterdam, 1991.

Arnolds, J., 'Auteursrecht en direct-broadcasting satellites, over de kwalijke reuk van de foot-print', *Auteursrecht/AMR*, 83/5, p. 102-106.

Astheimer, S., *Rundfunkfreiheit - ein europäisches Grundrecht: Eine Untersuchung zu Art. 10 EMRK*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1990.

L'avenir du secteur audiovisuel public, rapport du Gouvernement au Parlement/Rapports des Commissions de concertation, Documentation Française Paris, 1989.

Balle, F., *Médias et Sociétés*, Montchrestien Paris, 1990.

Benhaïm, J.-P., F. Bonvoisin & R. Dubois, *Les radio locales privées*, Entreprise Moderne d'Edition Paris, 1985.

Bergh, G. van den, 'De artikelen 7 en 9 van de Grondwet in het licht van de moderne techniek', *NJB* 1940, p. 67-72.

Beukel, J. van den, 'Het ERT-arrest: omroepmonopolies, artikel 10 EVRM en het EG-recht', *Mediaforum*, 92/3, p. 32-35.

Blokland, H.T., *Vrijheid, Autonomie, Emancipatie: Een politiekfilosofische en cultuurpolitieke beschouwing*, Eburon Delft, 1991.

Bockwinkel, A., 'Televisie-eiland in de branding', *NJB* 1964, p. 745-747.

Boer, J. de, *Omroep en publiek in Nederland tot 1940, deel I, de plaats van de omroep in Nederland tot 1940*, Sijthoff Leiden, 1940.

Boerma, N, J.J van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink & J. van Putten, *De omroep: wet en beleid, een juridisch-politicologische evaluatie van de Omroepwet*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1982.

Boon, P.J., *Zonder voorafgaand verlof*, Ars Aequi Nijmegen, 1988.

Boukema, P.J., *Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland, een rechtsvergelijkende studie*, Polak & van Gennep Amsterdam, 1966.

Boukema, P.J., *Preadvies over het radio- en televisiebestel in Nederland*, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Tjeenk Willink Zwolle, 1970.

Boukema, P.J., 'Vrijheid van meningsuiting in de informatiemaatschappij', *Informatie en Informatiebeleid/i&i*, 85/9, p. 11-21.

Boukema, P.J., 'Massamedia en grondrechten', in: Hirsch Ballin, E.M.H, e.a. (red.), *Massamedia & Staatsrecht*, Tjeenk Willink Zwolle, 1989, p. 11-28.

Brenninkmeijer, A.F.M., 'Van drukpersvrijheid tot informatievrijheid', in: Koekkoek, A., ea. (red.), *Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet*, Ars Aequi Nijmegen, 1982, p. 167-190.

Bullinger, M., 'Freedom of Expression and Information: An Essential Element of Democracy', in: *German Yearbook of International Law*, vol. 85/28.

Casile, N., en A. Drhey, *Loi sur la communication audiovisuelle*, Documentation Française Paris, 1983.

Chevallier, J., 'De la C.N.C.L. au Conseil supérieur de l'audiovisuel', *AJDA*, 20 février 1989, p. 59-76.

Chevallier, J., 'La réglementation des télécommunications', *AJDA*, 20 mars 1991, p. 203-212.

Commissariaat voor de Media, *Jaarverslagen 1988-1991*, Hilversum.

Commissie toewijzing etherfrequenties (Advies van de), *Verdeelde frequenties, veranderde omroep*, Ministerie van WVC Rijswijk, 1992.

Commission of the European Communities, *Television without frontiers*, COM(84)300 def., Bruxelles, 1984.

Commission Nationale de la Communication et des Libertés, *Rapport annuel 1986/1987 1987/1988*, Paris, 1987/1988.

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *1e/2e/3e Rapport annuel*, Documentation Française Paris, 1990/1991/1992.

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les Bilans du CSA: bilan annuel de la société privée TF1, anneé 1989/1990/1991*, Paris, 1990/1991/1992.

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les Bilans du CSA: Bilan d'exécution du cahiers des missions et des charges de la société nationale de programme Antenne 2, anneé 1989/1990/1991*, Paris, 1990/1991/1992.

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les Bilans du CSA: Bilan d'exécution du cahiers des missions et des charges de la société nationale de programme France Régions 3, année 1989/1990/1991*, Paris, 1990/1991/1992.

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les Bilans du CSA: (Premier) bilan de la société La Sept, année 1990/1991*, Paris, 1991/1992.

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les Bilans du CSA: Bilan du troisième/quatrième exercise de la société La Cinq, 1989/1990/1991*, Paris, 1990/1991/-1992.

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les Bilans du CSA: Bilan du troisième/quatrième exercise de la société M6, 1989/1990/1991*, Paris, 1990/1991/1992.
Coppey, C., B. Delcros, J. Delivet, T. Jouandet, F. Ranchet & H. Rony, *100 questions clés de la communication audiovisuelle*, Dixit Paris, 1988.
Council of Europe, *Collection of decisions of the European Commission of Human Rights*, delen 1 t/m 49, Straatsburg, 1959-.
Council of Europe, Registry of the Court, *Publications of the European Court of Human Rights*, Series A: Judgments and Decisions, vol. 1 t/m 112, Straatsburg, 1959-.
Council of Europe, Registry of the court, *Publications of the European Court of Human Rights*, Series B: Pleadings, Oral Arguments and Documents, vol 1 t/m 66, Straatsburg, 1959-.
Council of Europe, *European Conventions and Agreements*, Vol I-IV, Straatsburg, 1971-1983 (ETS European Treaties Series).
Council of Europe, *Collected Edition of the 'Travaux Préparatoires' of the European Convention on Human rights*, 8 delen, Nijhoff Den Haag, 1975-1985.
Council of Europe, Directorate of Human Rights, *Recommendations and resolutions adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in the Media field*, Straatsburg, 1988.
Council of Europe, *Proceedings of the sixth International Colloquy about the European Convention on Human Rights*, Nijhoff Dordrecht/Straatsburg, 1988.
Council of Europe, Directorate of Human Rights, Straatsburg, *Recommendations adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in the Media field*, Straatsburg, 1988.
Council of Europe, Directorate of Human Rights, *Council of Europe activities in the mass media field*, DH-MM(88) 1, Straatsburg, 1988.
Cousin, B. & B. Delcros, 'L'Europe de la communication audiovisuelle', *AJDA*, 20 avril 1990, p. 217-223.
Cousin, B., B. Delcros & T. Jouandet, *Le droit de la communication, presse écrite et audiovisuel*, Editions du Moniteur Paris, 1990.
Dassen, J.M.H., 'Het rechterlijk bevel (verbod) en de vrijheid van meningsuiting', *NJB* 1970, p. 492-504.
Debbasch, C. (ed.), *La Commission Nationale de la Communications et des Libertés*, Presses Universitaires Aix-Marseille, 1988.
Debbasch, C. *Les grands arrêts du droit de l'audiovisuel*, Sirey Paris, 1991.
Debbasch, C., *Droit de l'audiovisuel*, Dalloz Paris, 1991.
Delcros, B. & B. Vodan, *La liberté de communication, loi du 30 Septembre 1986, analyse et commentaire*, Documentation Française Paris, 1987.
Diesbach, V., *Völkerrechtliche Garantien der Presse- und Informationsfreiheit*, Heidelberg, 1977.
Direction des Journaux officiels, *Communication Audiovisuelle*, (nr. 1551), 2 delen, Imprimerie des Journaux officiels Paris, 1990.

Dijk, P. van & G.J.H. van Hoof, *De Europese conventie in theorie en praktijk*, Ars Aequi Nijmegen, 1990.

Dommering, E.J., 'Het verplicht vrije omroepbestel van Nederland', *NJB* 1982, p. 149-161.

Dommering, E.J., 'De concept EG-richtlijn over omroepactiviteiten', *Informatierecht/AMI*, 87/5, p. 98-101.

Dommering, E.J., 'Groppera en Autronic. Maken de Zwitsers gatenkaas van de Nederlandse Mediawet ?', in: Hugenholtz, P.B. & Jonge Balie Congrescommissie 1990 (red.), *Recht in de kijker, Het recht en de media*, Tjeenk Willink Zwolle, 1990, p. 51-70.

Drouot, G., *Le nouveau droit de l'audiovisuel*, Sirey Paris, 1988.

Dresen, P., *De vrije meningsuiting, een onderzoek naar het wezen van het recht der vrije meningsuiting en zijn regeling in de wetgeving op de hedendaagse communicatiemiddelen voornamelijk in Nederland*, Jasonpers Universiteitspers Amsterdam, 1949.

Ducaud, R., *Le régime juridique de la radiodiffusion*, Valat Montpellier, 1928.

Duk, R.A.A., 'Hoe vrij zijn 'piraten'?', *Ars Aequi* 1968, p. 109-111.

Duynstee, F., 'Veronica en T.V. platform', *NJB* 1964, p. 326-328.

Eijk, N.A.N.M. van, 'Lokale omroep: een heet hangijzer in omroepland', *Ars Aequi, themanummer Mediarecht*, 83/1, Ars Aequi Nijmegen, 1983, p. 65-70.

Eijk, N.A.N.M. van, 'Mediabeleid van de twee Europa's', *Informatie en Informatiebeleid/ici*, 88/4, p. 5-10.

Eijk, N.A.N.M. van, 'Europese Mediaregels: een terugkeer naar overheidstoezicht op omroepprogramma's?', *NJB* 1989, p. 47-51.

Eijk, N.A.N.M. van, 'Het Groppera-arrest: artikel 10 ECRM en de omroep', *Mediaforum*, 90/5, p. 52-54.

Eijk, N.A.N.M. van, 'Commerciële omroep in Nederland: de Wet van de Rem-mende voorsprong', in: Hugenholtz, P.B. & Jonge Balie Congrescommissie 1990 (red.), *Recht in de kijker, Het recht en de media*, Tjeenk Willink Zwolle, 1990, p. 23-38.

Eijk, N.A.N.M. van, 'Mag het ook een transparante omroep zijn?', *Mediaforum*, (3) 1991-6, p. 7-22.

Eijk, N.A.N.M. van, 'Verdeelde omroep, een vergelijkende studie naar de verdelingssystemen en -criteria voor omroep in Frankrijk, Bondsrepubliek Duitsland/Nordrhein-Westfalen, en Groot-Brittannië', in: Commissie toewijzing etherfrequenties (advies van de), *Verdeelde frequenties, veranderde omroep*, Ministerie van WVC Rijswijk, 1992, p. 245-295.

Enserinck, A.A.M., *De Nederlandsche radio-wetgeving geschiedkundig ontwikkeld*, Alphen aan de Rijn, 1933.

Enserinck, P.A., *Overzicht van de bemoeiingen van het Staatsbedrijf der PTT met den radio-omroep in Nederland van het begin af tot Mei 1940*, onuitgegeven manuscript, centrale directie der PTT 's-Gravenhage, 1945.

Esselaar, Th.C., 'N.V. Televisier ca. Het Centraal Bureau voor de Omroep in Nederland en de omroepverenigingen', *NJB* 1969, p. 450-451.
Fawcett, J.E.S., *The application of the European Convention on Human Rights*, Clarendon press Oxford, 1987.
Fédération Internationale pour le Droit Européen, *Reports Volume 1: Europe and the Media*, The Hague, 1984.
Feenstra, J.J., 'Over media, nationale cultuur en de Europese dimensie', in: Hugenholtz, P.B. & Jonge Balie Congrescommissie 1990 (red.), *Recht in de kijker, Het recht en de media*, Tjeenk Willink Zwolle, 1990, p. 39-54.
Florenson, P., en M. Brugière, D. Martinet, *Douze ans de télévision 1974-1986*, Documentation Française Paris, 1987.
Fokker, A.J., *Geschiedenis van de radio-wetgeving, wetsontwerp, gewisselde stukken en beraadslagingen, alsmede maatregelen tot uitvoering*, Belinfante 's-Gravenhage, 1930.
Frowein, J.A. en W. Peukert, *Europäische MenschenRechtsKonvention*, Engel Kehl, 1985.
Gavalda, C. & M. Boizard (red.), *Droit de l'Audiovisuel*, Paris, 1989.
Geersing, B., 'Naar een vernieuwd omroepbestel', in: Hugenholtz, P.B. & Jonge Balie Congrescommissie 1990 (red.), *Recht in de kijker, Het recht en de media*, Tjeenk Willink Zwolle, 1990, p. 23-38.
Genevois, B., 'Le Conseil constitutionnel et la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel', *RFDA* 5(2), mars-avr. 89, p. 209-214.
Georges, M. & Vallée, A., *Perspectives pour les télécommunications*, Documentation Française Paris, 1992.
Gerbrandy, P.S., *Het vraagstuk van den radio-omroep*, Kok Kampen, 1934.
Giltay Veth, D., 'Is artikel 38 Omroepwet bruikbaar ?', *NJB* 1970, p. 481-491.
Giltay Veth, D., 'Nog eens: het recht op rectificatie', *NJB* 1970, p. 505-508.
Gros, P., *Televisie: Parlement, Pers en Publiek*, Van Gorcum Assen, 1960.
Gros, P., *Grijsboek televisie*, Amsterdam, 1966.
Grutzner, C.C., *Ordening van de omroep in Europa*, Samson Alphen aan de Rijn, 1936.
Guillou, B. & Padioleau, *La régulation de la télévision*, Documentation Française, Paris, 1988.
Haan, P. de, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, instrument en waarborg*, Kluwer Deventer 1978.
Haan, P. de, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel 1, ontwikkeling, organisatie, instrumentarium*, Kluwer Deventer, 1986.
Hauschka, C.E., 'Auswirkungen der Auslegung des Art. 10 der Europäischen Konvention für Menschenrechte auf Wettbewerbsrecht, Medienrecht und das Recht der Freien Burufe', *ZUM*, 87/11, p. 559-570.

Heuvel, J.H.J. van den, *Omroepverkiezingen, over omroeporganisaties en hun ledenaanhang*, Boom Meppel, 1971.
Heuvel, J.H.J. van den, *Nationaal of verzuild, de strijd om het Nederlandse omroepbestel in de periode 1923-1947*, Ambo Baarn, 1976.
Heuvel, J.H.J. van den, 'Gij zult geen aanstoot geven: overheidsingrijpen in programma's van radio en televisie na de Tweede Wereldoorlog', in: Heuvel, J.H.J. van den e.a., *Een vrij zinnige verhouding: de VPRO en Nederland 1926-1986*, Ambo Baarn, 1986, p. 233-281.
Hins, A.W., 'Kabelomroep, de inrichting van een nieuw medium', *NJB* 1981, p. 917-929.
Hins, A.W., 'De parlementaire geschiedenis van de regionale omroep', *Massacommunicatie*, 83/6, p. 149-158.
Hins, A.W., 'De nieuwe kabelregeling', *Auteursrecht/AMR*, 84/11, p. 104-107.
Hins, A.W. e.a., 'De Mediawet: oude wijn in lekke zakken', *NJB* 1986, p. 1301-1305.
Hins, A.W., P.B. Hugenholtz, W.F. Korthals Altes, 'De Mediawet op medische indicatie aanvaard', *Informatierecht/AMI*, 87/4, p. 71-73.
Hins, A.W., *Ontvangstvrijheid en buitenlandse omroep*, Kluwer Deventer, 1991.
Hirsch Ballin, E.D., 'Pseudo-auteursrechtelijke programmabescherming', *NJB*, 1966, p. 710-718.
Hoefnagels, F.J.P.M., *Wetgever en Cultuur: Uitgangspunten en beginselen van de wetgeving op de terreinen van het onderwijs, de wetenschap, de publieke omroep, het openbare bibliotheekwerk, het sociaal-cultureel werk, de kunsten en de musea in de jaren 1973 tot eind 1987*, Tjeenk Willink Zwolle, 1988.
Hoffmann-Remy, U., *Die Möglichkeiten der Grundrechtseinschränkung nach den Art. 8-11 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Dunker und Humbolt Berlijn, 1976.
Hoffmann-Riem, W. (red.), *Rundfunk im Wettbewerbsrecht*, Nomos Baden-Baden, 1988.
Hondius, F.W., 'Straatsburg, een intergouvernementeel forum voor mediabeleid', *Informatie en Informatiebeleid/i&i*, 83/3, p. 5-12.
Hondius, F.W., 'Transparency and Perspective', *International Journal of Advertising*, 86/5, p. 247-260.
Hondius, F.W., 'Europa, Wenen en televisie', *Informatie en Informatiebeleid/i&i*, 87/1, p. 10-16.
Huet, J. & H. Maisl, *Droit de l'Informatique et des Télécommunications (supplément)*, Litec Paris, 1991.
Hugenholtz, P.B., *Auteursrecht op informatie*, Kluwer Deventer, 1989.
Institut National de l'Audiovisuel & Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les chiffres-clés de la Television Française (1988-1989)/(1990)*, Documentation Française Paris, 1990, 1991.

Jacobs, E.H., 'Dient de uitoefening van de grondrechten, welke meningsvorming, meningsuiting en informatie betreffen, grondwettelijk nader te worden geregeld ?', *NJB*, 1969, p. 557-563.

Jurgens, E.C.M., 'De Omroepwet 1967 voor het eerst gewijzigd', *NJB* 1979, p. 323-329.

Jurgens, E.C.M., 'Overbodig tussenwetje', *Informatie & Informatiebeleid/i&i*, 86/4, p. 6-8.

Jurgens, E.C.M., 'Ontwikkelingen in het omroeprecht', in: Jurgens, E.C.M & N. van Lingen, *Omroeprecht en auteursrecht, nieuwe ontwikkelingen in informatie- en communicatierecht: preadviezen voor de gezamenlijke vergadering van de Calvinistische Juristen Vereniging en de Rechtskundige Afdeling van het Thijmgenootschap*, Tjeenk Willink Zwolle, 1986.

Kabel, J.J.C., 'Toepassing van de artikelen 52 en 55 Mediawet door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State: overzicht periode 1988-1992', *Mediaforum*, (4) 1992-1, p. 4-11.

Klaver, F., 'De problematiek van het Centrale Antenne Systeem', *NJB* 1966, p. 817-831 en 858-871.

Knulst, W. P., *Mediabeleid en cultuurbeleid, een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1982.

Knulst, W. P., *Van vaudeville tot video: een empirisch-theoretische studie naar verschuivingen in het uitgaan en het gebruik van media sinds de jaren vijftig*, Sociaal en Cultureel Planbureau Rijswijk, 1989.

Kooij, N.D.J., 'De Piraat', *Ars Aequi, themanummer Mediarecht*, 83/1, Ars Aequi Nijmegen, 1983, p. 88-94.

Koopmans, T., 'De rol van de wetgever', in: *Honderd jaar rechtsleven*, Tjeenk Willink Zwolle, 1970.

Kopp, P., *Télévisions en concurrence*, Anthropos Paris, 1990.

Korthals Altes, W.F., 'Van kerstbeschikking tot pinksternotitie: de hemelvaart van de publieke omroep?', in: Wijfjes, H.B.M & J.H.J. van den Heuvel (red.),*De omroep een zorg: De toekomst van de publieke Nederlandse omroep in Europa*, Cramwinckel Amsterdam, 1991.

Laurain, L., *l'État français et la radiodiffusion*, Venot Dijon, 1930.

Lester, A. & D. Pannick, *Advertising and freedom of expression in Europe*, Paris 1984.

Leyten, J.C.M., 'De bruikbaarheid van art. 38 van de Omroepwet', *NJB* 1970, p. 850-854.

Linthorst, H.M., 'Doorgifteverbod voor tv-programma's strookt niet met Europese Verdragen', *Auteursrecht/AMR*, 83/1, p. 23-30.

Loon, A. van, 'Kleinschalige omroep onder de plak', *Mediaforum*, 90/6, p. 64-67.

Luhmann, N., 'The self-reproduction of Law and its Limits', in: Teubner, G, (ed.), *Dilemmas in the Welfare State*, de Gruyter Berlin/New York, 1986.

Meeuwissen, D.H.M., *De Europese conventie en het Nederlandse recht, een onderzoek naar de verhouding tussen internationaal en nationaal recht, in het bijzonder toegelicht aan de hand van Nederlands constitutioneel recht en de verhouding tussen de Europese Conventie tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en het Nederlands recht*, Sijthoff Leiden, 1968.

Meij, J.M. de, *Overheid en uitingsvrijheid*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1982.

Meij, J.M. de, *Van zender naar ontvanger, enkele opmerkingen over de plaats van het publiek in het kader van de uitingsvrijheid*, VUGA 's-Gravenhage, 1984.

Meij, J.M. de, 'Hoe kunnen de Media de bewakers bewaken? Radio Stad en het rechterlijk verbod van uitzending van geluidsbanden in de Hans Kok-affaire', *NJCM-Bulletin*, 1987, p. 275-282.

Meij, J.M. de, *Uitingsvrijheid: de vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief*, Cramwinckel Amsterdam, 1989.

Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, *Rapport van de commissie Radio- en televisiewetgeving*, 's-Gravenhage, 1963.

Ministerie van CRM, *Advies commissie-Boukema over het doorgifteverbod van bepaalde op Nederland gerichte buitenlandse omroepprogramma's tegen het licht van grondwettelijke bepalingen en internationale verdragen*, Ministerie van CRM Rijswijk, 1982.

Monde, Le, *La révolution des média: la communication en France*, Le Monde Parijs 1985.

Mortelmans, K.J.M., 'De Mediawet en het EEG-Verdrag', *Ars Aequi*, 92/1, p. 41-52.

Müller, P.J., 'Art. 10 EMRK und das Nationale Medienrecht aus Schweitzerischen Sicht', *ZUM*, 87/1, p. 1-8.

Nedjati, Z.M., *Human Rights under the European Convention*, Amsterdam/-New York/Oxford, 1978.

Nevolty, F. & B. Delcros, *Le conseil supérieur de l'Audiovisuel*, Victoires-Editions Paris, 1989.

Nieuwenhuis, A.J., *Persvrijheid en persbeleid, een onderzoek naar de verhouding tussen het recht op persvrijheid en overheidsmaatregelen tegen persconcentratie*, Cramwinckel Amsterdam, 1991.

Nonet, P. & P. Selznick, *Law and Society in Transition, towards Responsive Law*, Harper & Row New York, 1978.

Office of Technology Assessment, *Critical connections, communications of the future*, US Government Printing Office Washington, 1990.

Oud, P.J., *Het jongste verleden, parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940*, deel III/IV, Van Gorcum Assen, 1948.

Panhuys, H.F. van, *Het verdrag van Rome, de reclame en de commerciële televisie*, Leiden, 1962.

Panhuys, H.F. van, 'Veronica versus TV-eiland', *NJB* 1964, 565-572.
Peeters, F, 'Een eindeloos doolhof vol Van Puthovens', *Vrij Nederland*, 8 oktober 1983.
Pelt, H. van, *De omroep in revisie, ontwikkelingen van het radio- en televisiebestel in Nederland en België*, Acco Leuven, 1974.
Prins, W.F., 'Andermaal de Televisie en de Rechten van de Mens', *NJB* 1963, p. 120-121.
Prins, W.F., 'Het interview-Bidault en de Rechten van de mens', *NJB* 1963, p. 348-349.
Radioraad, *Verslagen van den Radioraad, de Radio Omroep Contrôle Commissie, de Algemeene verslagen van den Radioraad*, 's-Gravenhage, 1931.
Radioraad, *Rapport inzake een wettelijke regeling van de omroep in Nederland*, 's-Gravenhage, 1948.
Ragaz, P.C., *Die Meinungsäusserungsfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Bern, 1979.
Rapport van de Regeringscommissie voor den Nationalen Draadlozen Omroep (commissie-Ruys de Beerenbrouck), 's-Gravenhage, 1926.
Regeringscommissaris voor de Omroep, *1947-1987, 40 jaar regeringscommissaris voor de omroep*, Hilversum, 1987.
Schaafsma, H., *Krant/Radio/Televisie: een kritische beschouwing*, Wetenschappelijke uitgeverij Amsterdam, 1968.
Scheffer, H.E., 'Volkenrechtelijke verwarring rond de Veronica', *NJB* 1964, 493-494.
Schelven, C.M.E. van, 'Maatregelen tegen 'piratenzenders'', *NJB* 1963, p. 281-285.
Schroevers, M., *Televisie van horen, zien en zenden*, Amsterdam, 1958.
Schuijt, G.A.I., 'De journalistiek in het voorontwerp-Mediawet', in: Akkermans, P.W.C. e.a., *De overheid op afstand, Commentaren op het voorontwerp-Mediawet*, VPRO Hilversum, 1985, p. 69-85.
Schuijt, G.A.I., *Werkers van het woord, Media en arbeidsverhoudingen in de journalistiek*, Kluwer Deventer, 1987.
Schwartz, J.P.H. Donner, E.J. Dommering, met een inleiding door E.C.M. Jurgens, *Omroep zonder Grenzen: beschouwingen over het kabelregelingsarrest*, Cramwinckel Amsterdam, 1988.
Shaughnessy, H. & C. Fuente Cobo, *The Cultural Obligations of Broadcasting*, European Institute for the Media Manchester, 1990.
Simons, D., *De vrijheid van drukpers in verband met het wetboek van strafrecht*, Belinfante 's-Gravenhage, 1883.
Sola Pool, I. de, *Technologies of Freedom*, Belknap Press of Harvard University Press Cambridge MA USA, 1983.
SROL-omroep Limburg, *Van centralisatie naar decentralisatie*, Maastricht, 1982.

Stappers, J.G., A.D. Reijnders & W.A.J. Möller, *De werking van massamedia, een overzicht van inzichten*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1983.
Swierstra, N.Tj., *Geboorte en opkomst van de VARA*, VARA Hilversum (onuitgegeven), 1975.
Tammes, A.J.P., 'Is het plaatsen en gebruiken van een 'televisie-eiland' rechtmatig', *NJB* 1964, p. 672-675.
'Televisie zonder grenzen, Concept-Richtlijn van de Commissie van de EEG, voordrachten gehouden voor de Vereniging voor auteursrecht op 26 september 1986', *Informatierecht/AMI*, 87/1 en 87/2, resp p. 6-9 en p. 29-35.
Televisiecommissie, *tussenverslag*, 's-Gravenhage, 1937.
Teubner, G., 'Substantive and Reflexive Elements in Modern Law', in: *Law & Society Review*, 83/2, p. 239-285.
Teubner, G., 'After legal instrumentalism?', in: Teubner, G. (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, de Gruyter Berlijn/New York, 1986, p. 299-325.
Truchet, D., 'A propos de la loi française du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication: continuité et rupture du droit de la communication audiovisuelle', *Droit de l'informatique*, 87/2, p. 102-105.
Truchet, D., 'Regime Juridique de la communication audiovisuelle', in: *Jurisclasseur de droit administratif*, fascicule 273, 87/5.
Truchet, D. 'La loi du 17 janvier 1989 sur la communication audiovisuelle ou la fin de l'illusion lyrique', *RFDA* 5(2), mars-avr. 89, p. 209-214.
Tsakiridis, P., *Das Recht der Meinungsäußerungsfreiheit nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Frage siener Drittwirkung*, Lang Frankfurt Am Main, 1988.
Verkade, D.W.F., *Intellectuele eigendom, mededinging en informatievrijheid*, Kluwer Deventer, 1990.
Verkijk, D., *Radio Hilversum 1940-1945*, Arbeiderspers Amsterdam, 1974.
Verstegen, M.A.M., 'Volkenrechtelijke verwarring rond de 'Veronica' en het 'TV-platform'', *NJB* 1964, 262-266.
Vogt, W., *Een leven met radio*, Semper Agendo Apeldoorn, 1973.
Voorhoof, D., 'De vrijheid van expressie en informatie en het publicatieverbod van de resultaten van opiniepeilingen in pre-electorale periodes', *Informatierecht/AMI*, 88/6, p. 134-139.
Voorhoof, D., 'Televisie in Europa, het nationale omroeprecht in de marge', in: *Televisie na 1992*, Acco Leuven, 1991, p. 93-118.
Vollenhoven, L. van, *De zaak TeleVizier, in het bijzonder in auteursrechtelijke verband, een documentaire studie*, Kluwer Deventer, 1970.
Wessel, J., 'De VARA, de Minister en B.A.B.', *NJB* 1964, 345-354.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Samenhangend Mediabeleid*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1982.

Wijfjes, H., *Radio onder restrictie, overheidsbemoeiing met radioprogramma's 1919-1941*, Stichting Beheer IISG Amsterdam, 1988.
Wijk, H.D. van/W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Lemma Utrecht, 1988.

Lijst van afkortingen

AA	:	Ars Aequi
Aanh.	:	Aanhangsel
A2	:	Antenne 2 (tweede Franse televisienet)
AJDA	:	L'Actualité Juridique - Droit Administratif
AMvB	:	Algemene Maatregel Van Bestuur
ANP	:	Algemeen Nederlands Persbureau
ANRO	:	Algemeene Vereeniging 'Radio Omroep'
ARTE	:	Association Relative à la Télévision Européenne
AVRO	:	Algemene Vereniging Radio Omroep
Auteursrecht/AMR	:	Auteursrecht/tijdschrift voor auteurs- en mediarecht
ARRS	:	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
BBC	:	British Broadcasting Company/British Broadcasting Corporation
Bijl.	:	Bijlagen
BuPo	:	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (Trb. 1969, 99; Trb. 1975, 60)
CC	:	Conseil Constitutionnel
CLT	:	Companie Luxembourgeoise de Télédiffusion
CNCL	:	Commission Nationale de la Communication et des Libertés
Coll. of Dec.	:	Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights, Council of Europe
CRM	:	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk
CSA	:	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CVDM	:	Commissariaat voor de Media
D&R	:	Decisions and Reports (European Commission of Human Rights, Council of Europe)
EBU	:	European Broadcasting Union
ECRM	:	Europese Conventie voor de Rechten van de Mens (Trb. 1951, 154; Trb. 1990,156)
EEG	:	Europese Economische Gemeenschap
EG	:	Europese Gemeenschap
EK	:	Eerste Kamer
EO	:	Evangelische Omroep
EOC	:	d'Expression Originale Communautaire

EOF	:	d'Expression Originale Française
ESCORT	:	European System of Classification of Radio and Televisionprograms
ETS	:	European Treaties Series (European Conventions and Agreements, Council of Europe)
FEDUCO	:	Federatie Educatieve Omroep
FR3	:	France Régions 3 (derde Franse televisienet)
GW	:	Grondwet
HA/HACA	:	Haute Autorité (de la Communication Audio-visuelle)
Hand.	:	Handelingen
HDO	:	Hilversumsche Draadlooze Omroep
HIRO	:	Humanistische en Idealistische Radio Omroep
HR	:	Hoge Raad
HvJ EG	:	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap
IKOR	:	Interkerkelijk Overleg in Radio-aangelegenheden
IKON	:	Interkerkelijke Omroep Nederland
INA	:	Institut National de l'Audiovisuel
Informatierecht/AMI	:	Informatierecht/tijdschrift voor auteurs-, media- en informatierecht
IOS	:	Islamitische Omroep Stichting
ITA	:	Independent Television Authority
ITU	:	Internationale Telecommunicatie Unie
Jur.	:	Jurisprudentie van het Hof van de Europese Gemeenschap
J.O.	:	Journal Officiel
KB	:	Koninklijk Besluit
KRO	:	Katholieke Radio Omroep
M6	:	Métropole 6 (zesde Franse televisienet)
MW	:	Mediawet (Stb. 1987, 249)
NCRV	:	Nederlandse Christelijke Radio Vereniging
NJ	:	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	:	Nederlands Juristenblad
NOB	:	Nederlands Omroepproduktie Bedrijf
NOS	:	Nederlandse Omroep Stichting/Nederlandse Omroepprogramma Stichting
NOTU	:	Nederlandse Organisatie van Tijdschrift-Uitgevers
NOV	:	Nederlandse Omroep Vereeniging
NOZEMA	:	Nederlandsche Omroep Zender Maatschappij
NRC	:	Nieuwe Rotterdamse Courant
NRI	:	Nederlandse Radio Industrie
NRU	:	Nederlandse Radio-Unie
NSF	:	Nederlandsche Seintoestellen Fabriek

NTS	:	Nederlandse Televisie Stichting
NVV	:	Nederlandsch Verbond van Vakvereenigingen
OKW	:	Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen
OLON	:	Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland
ORTF	:	Office de Radiodiffusion Télévision Française
OTEM	:	Onafhankelijke Televisie Exploitatie Maatschappij
OW	:	Omroepwet (Stb. 1967, 176)
Pb. EG	:	Publicatieblad *EG*
PHOHI	:	NV Philips Omroep Holland Indië
PTT	:	Posterijen, Telegrafie en Telefonie
PVDA	:	Partij van de Arbeid
RCC	:	Radio Controle Reglement (Stb. 1930, 272)
REM	:	Reclame Exploitatie Maatschappij
RFDA	:	Revue Française de Droit Administratif
RNO	:	Radio Nederland in Overgangstijd
ROCC	:	Radio Omroep Controle Commissie
RON	:	Regionale Omroep Noord
ROZ	:	Radio Omroep Zenderwet (Stb. 1935, 403)
ROZ	:	Regionale Omroep Zuid
RR	:	Radio Reglement (Stb. 1930, 159)
RTF	:	Radio-Télévision Française
RVU	:	Radio Volksuniversiteit
RTL	:	Radio Télédiffusion Luxembourgeoise
RTL4	:	Radio Télédiffusion Luxembourgeoise 4 (programma van *CLT*)
SDAP	:	Sociaal-Democratische Arbeiders Partij
Series A	:	Publications of the European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions (Registry of the Court, Council of Europe)
SFP	:	Société Française de Production
SIRIS	:	Stichting Informatieve Radio-omroep In Someren
SROL	:	Stichting Regionale Omroep Limburg
Stcrt.	:	Nederlandse Staatscourant
STER	:	Stichting Ether Reclame
T&T	:	Telegraaf- & Telefoonwet (Stb. 1904, 7)
TDF	:	Télédiffusion de France
Teleac	:	Televisie Academie
TF1	:	Télévision Française 1 (eerste Franse televisienet)
TK	:	Tweede Kamer
T.P.	:	Collected Edition of the 'Travaux Préparatoires' of the European Convention on Human rights
Trb.	:	Tractatenblad
TROS	:	Televisie Radio Omroep Stichting

TTTR-besluit	:	Tijdelijk Telegraaf-, Telefoon- en Radiobesluit (Stb. 1944, E 188)
VARA	:	Vereniging van Arbeiders Radio Amateurs
VLRA	:	Vereeniging van Liberale Radio Amateurs
VN	:	Verenigde Naties
VOC-rapport	:	Afkorting voor: Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg & E.J. Dommering, m.m.v. N.A.N.M. van Eijk, L.G. Portielje en P. Slaa, *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie,* Cramwinckel Amsterdam, 1990.
VOO	:	Veronica Omroep Organisatie
VRO	:	Vrijdenkers Radio Omroep
VPRO	:	Vrijzinnige Protestantse Radio Omroep
Vz. ARRS	:	Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State
WRR	:	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTV	:	Wet op de TelecommunicatieVoorzieningen (Stb. 1988, 520)
WVC	:	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
YB	:	Yearbook of the European Convention on Human Rights, Directorate of Human Rights, Council of Europe
ZUM	:	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht/Film und Recht

Stellingen

1. Artikel 7 Grondwet draagt niet bij tot de uitingsvrijheid aangezien het niet overheidsonthouding maar vrijwel ongeclausuleerde overheidsbemoeienis propageert.

2. De regel in het Franse media- en bouwrecht, dat eigenaren van hoge gebouwen moeten instaan voor de goede ontvangst van via de ether verspreide omroepprogramma's door degenen die in de schaduw van de betreffende gebouwen wonen, bewijst dat het mogelijk is om het recht op ontvangst en het beginsel van de universele dienst daadwerkelijk inhoud te geven.

3. Tegen beslissingen van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State dient een vorm van hoger beroep open te staan.

4. Het beginsel van een vrije 'Kurzberichterstattung' behoort in het Nederlandse recht ten volle te worden erkend.

5. Het Nederlandse mediabeleid wekt de indruk vooral te worden bepaald door degenen die liever een 'goed' boek lezen of dat althans pretenderen.

6. De herhaalde pogingen van de overheid om de – publieke – lokale omroep te marginaliseren kunnen in een land waar lokaal mediapluralisme vrijwel ontbreekt slechts bevreemding oproepen.

7. Wetenschapsbeoefening dient niet slechts waardevrij maar bovenal waardevol te zijn.

8. De uitoefening van het auteursrecht op wetenschappelijke werken en publikaties behoort te worden beperkt tot de persoonlijkheidsrechten.

9. Aangezien een heraldische noodzaak daartoe ontbrak ware het beter geweest om het gemeentewapen van Someren ongewijzigd te laten.

10. Het werk van Jacques Brel toont aan dat ook populaire muziek van grote literaire waarde kan zijn.

11. Het formuleren van een stelling die door een ander succesvol verdedigd kan worden, is onmogelijk.

Stellingen behorende bij het proefschrift van N.A.N.M. van Eijk

Omroepvrijheid en overheidsbemoeienis, een vergelijkende studie naar de Nederlandse, Franse en Europese regels met betrekking tot toegangscriteria en programmavoorschriften voor de omroep.