

Goedkeuring van de op 22 januari 1965 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Overeenkomst ter voorkoming van de radio-omroep- of televisie-uitzendingen door stations buiten nationaal gebied

Wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (Stb. nr. 7)

(Bestrijding omroepuitzendingen buiten elk nationaal gebied)

EINDVERSLAG

Nr. 8

Na ontvangst van de memorie van antwoord heeft de bijzondere commissie, belast met de voorbereiding van de openbare beraadslaging over de beide wetsontwerpen, een openbare hoorzitting belegd op 18 april 1973.

Gehoord werden vertegenwoordigers van:

1. Radio Veronica;
2. Radio Noordsee;
3. De N.O.S.;
4. Stichting Collectieve Grammofoonplaten Compagnie;
5. Stichting Vrienden van Veronica;
6. Artisten- en Managerscomité tot behoud van Veronica;
7. Personeel van Radio Veronica;
8. Ned. Ver. van Grammofoonplatenimporteurs en Fabrikanten;
9. BUMA/STEMRA;
10. Nederlandse Vereniging van erkende Reclame-adviesbureaus V.E.A.;
11. Organisatiebureau Paul Acket;
12. Nierstichting Nederland;
13. Haagse IJshockeystichting;
14. Voetbalvereniging Volendam.

De commissie heeft de behoefte nu nog het volgende aan de Regering voor te leggen.

De leden van de P.v.d.A.- en K.V.P.-fracties tekenden daarbij aan dat zij van mening zijn dat de behandeling nog voor het zomerreces mogelijk zou moeten zijn, en dat zij zich daarom in hun vraagstelling beperkt hadden.

Omroeppolitiek, zenderkleuring

Leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de Regering bereid is de aangehouden motie-Beekmans, welke beoogt nachtuitzending op een der drie radiozenders mogelijk te maken, over te nemen en realisering daarvan mogelijk te maken.

Wil de Regering, gezien de elkaar op dit punt tegensprekende berichten, verder nog eens uiteenzetten wat op korte termijn de mogelijkheden zijn:

a. om een golflengte méér te verkrijgen?

b. om reeds thans ter beschikking staande golflengten zodanig te „splitsen” dat ruimere zendmogelijkheden worden verkregen, waardoor het b.v. méér mogelijk zou worden om een bepaalde zender grotendeels een „klassiek”, een andere zender grotendeels een „pop” karakter te geven?

De leden van de K.V.P.-fractie brachten naar voren dat een verdere uitbreiding van de zendtijd op Hilversum III uiteraard ook een financiële kwestie is. Bij verschillende gelegenheden zijn bedragen genoemd, die variëren van 2 tot 6 miljoen gulden, indien Hilversum III gedurende 24 uur zou gaan zenden. Kan de Minister van CRM een meer exact inzicht in deze

kosten verschaffen, indien deze zender, op basis van horizontale programmering, een volledig etmaal in de lucht zou zijn?

Heeft deze Minister een – wellicht voorlopig – oordeel over de mogelijkheden, binnen de bestaande omroepwet, de zender Hilversum III om te schakelen tot popstation met horizontale programmering, hetzij onder verantwoordelijkheid van de NOS, hetzij onder verantwoordelijkheid van samenwerkende overige zendgemachtigden? Is hij bereid, indien de raad van beheer van de NOS tot instelling van een commissie, zoals voorgesteld door het college van overleg voor programmazaken radio, overgaat, de NOS te verzoeken deze studie met de grootst mogelijke voortvarendheid ter hand te nemen?

De V.V.D.-leden van de commissie vroegen of de Regering in het vigerende wettelijk systeem eigenlijk wél mogelijkheden ziet voor de hier te lande zo gewenste consequente horizontale programmering, niet alleen in het kader van een „pop”-zender maar ook ten bate van een zender voor klassieke muziek (Radio Nederland Muziek).

De leden van de fractie van DS'70 waren van mening dat, hoewel zij instemmen met de grondgedachte van beide wetsontwerpen, deze geen oplossing geven voor de problematiek rond Radio Veronica. Hoezeer zij ook de mening toegedaan zijn dat het een ongewenste situatie is dat iedereen maar met een schip voor onze kust voor anker kan gaan om uit te zenden – een situatie waaraan zo spoedig mogelijk een eind moet worden gemaakt – geven beide voorliggende wetsontwerpen geen alternatief voor Radio Veronica, terwijl het programma van deze omroep bij een groot deel van de Nederlandse bevolking in een behoefte voorziet.

Deze leden zeiden er dan ook voorstander van te zijn dat door een principiële wijziging van de Omroepwet de formule van het Veronicaprogramma in het Nederlandse omroepstelsel ingepast dient te worden. Deze principiële wijziging van de Omroepwet zou dan tegemoetkomen aan de groeiende behoefte in de Nederlandse samenleving aan omroepen/programma's met een eigen cultureel gezicht en die niet gebaseerd zijn op een levens- of wereldbeschouwing, maar op cultuuruitingen zoals b.v. pop- en klassieke muziek. Zij zijn van mening dat daarmee aan het begrip culturele pluriformiteit meer inhoud en een nieuwe dimensie wordt gegeven dan tot nu toe het geval is en het zou een eerste stap zijn op de weg ter opheffing van het immobilisme van de huidige omroepstructuur.

Is de bewindsman van CRM verder niet van mening dat het aan te bevelen is het programma van Hilversum III onder het beheer van de NOS te brengen? Naar de mening van deze leden geeft dit een betere garantie voor de horizontale programmering van deze zender dan de huidige situatie, waar deze homogeniteit door acht of meer zendgemachtigden moet worden waargemaakt.

De memorie van antwoord ging naar de mening van de leden van de D'66-fractie (te) gemakkelijk voorbij aan de combinatie van factoren

a. dat het wenselijk is dat Nederland tot ratificatie van de te Straatsburg gesloten overeenkomst overgaat,

b. dat het in stand houden van een kennelijk in een zeer grote behoefte voorziende „pop”-omroep met een programmering en werkwijze, zoals b.v. Veronica, nodig is,

Het is mogelijk een beleid te voeren dat aan beide uitgangspunten recht doet wedervaren.

De Regering heeft echter in een naar de mening van deze leden niet geslaagde poging Hilversum III om te bouwen tot een soort zender als sub *b* bedoeld haar toelucht gezocht tot de noodsprong van (b.v.) het ontnemen van de mogelijkheid van het 's avonds luisteren naar klassieke muziek aan degenen die niet over een FM ontvangmogelijkheid beschikken

(vgl. vragen van de leden Terlouw, Wilbers en Goudsmit, *Aanhangsel* 1972, blz. 483 en 671).

In antwoord op die vragen wordt gezegd dat rond 3/4 van de luisteraars FM-zenders kan ontvangen; in het antwoord op vragen van het lid Goudsmit (*Aanhangsel* 1972–1973, blz. 1733) wordt gezegd dat lang niet iedereen beschikt over een ontvanger die geschikt is voor AM en FM ontvangst en dat vooral veel autoradio-ontvangers, draagbare ontvangers en oude radiotoestellen ontvangst van FM-zenders niet toelaten. Is dat met elkaar te rijmen?

In aansluiting op die laatste vragen: acht de Regering het technisch mogelijk thans een popzender te laten uitzenden op een „Nederlandse” zender?

De leden van de P.P.R.-fractie zeiden van mening te zijn, dat in juridisch en technisch opzicht de beide wetsontwerpen aanvaardbaar zijn ondanks de ingebrachte bezwaren.

In de omroep-politieke beschouwingen echter ontbreekt naar hun opvatting tot nu toe een bevredigende doordenking van het eigen karakter van een radiozender als Veronica. Het is niet voldoende de belangstelling voor Veronica en Hilversum III, zijnde twee zenders die overwegend lichte muziek uitzenden, naast elkaar te stellen om daarop een beleid te baseren. De binding van het grote (meest jeugdige) gehoor aan Veronica is bijzonder sterk, niet dank zij, maar ondanks de vele reclameboodschappen. Het gaat niet om „zo maar” onspannende muziek, het gaat om muziek, waarin jonge mensen zich zelf, hun levensgevoel, hun belang naar eigenheid, hun behoefte aan vrijheid herkennen. De stijl van deze muziek, die veelal met het woord „pop” wordt aangeduid, maar overigens moeilijk precies te karakteriseren is, sluit aan bij die ruimte die jonge mensen vragen en nodig hebben om zich zelf te kunnen zijn bij hun overgang naar en hun groei in de samenleving van volwassen taken en verantwoordelijkheden. Dat gaat gepaard met zowel verwachtingen en verlangens als onzekerheden en angsten. De muziek is een weerklank en uiting van dit totaal aan emoties. Hij vervult een belangrijke functie – aldus deze leden – zeker als het zou lukken in samenhang met deze muziek op geëigende wijze ook andere informatie door te geven dan alleen reclameboodschappen en nieuws in het zeer kort.

Verderop in dit verslag doen deze leden daarom de suggestie een zender als Veronica te laten bestaan, buiten NOS of bestaande zendgemachtigden.

Suggesties, gedaan om het voortbestaan van de huidige zeezenders te verzekeren

Is de Regering – met de leden van de P.v.d.A.-fractie – van mening, dat een door sommigen voorgestelde, op Veronica toe te passen, zgn. Luxemburg-formule niet in het door het parlement gekozen omroepbestel past?

In aansluiting daarop vroegen de leden van de fractie van de Boerenpartij of de Regering bereid is een wijziging van de Omroepwet voor te stellen – welke het *Staatsblad* bereikt zou moeten hebben voordat de onderhavige wetsontwerpen verder behandeld worden –, die het mogelijk maakt een Nederlandse organisatie een concessie en zendmachtiging te geven zoals dat in Luxemburg met Radio Luxemburg gebeurd is.

De leden van de K.V.P.-fractie wezen erop dat tijdens de hoorzitting, die de bijzondere kamercommissie aan de onderhavige wetsontwerpen heeft gewijd, gebleken is, dat Veronica bereid is binnen het kader van de Omroepwet te gaan functioneren.

Kan de Minister van CRM mededelen of inmiddels een aanvraag daartoe op zijn departement is binnengekomen?

De andere gedachte om Veronica, na aanvaarding van de onderhavige wetsontwerpen door de beide Kamers der Staten-Generaal, een overgangstermijn van maximaal 13 maanden te verlenen, sprak deze leden aan.

Is de Regering bereid die overgangstermijn mogelijk te maken? Indien deze vraag bevestigend beantwoord wordt, hoe zou Veronica gedurende die overgangstermijn dan moeten functioneren?

Aangezien deze leden eerder een inkrimping dan een uitbreiding van het aantal zendgemachtigden wensen, meenden zij dat de gezamenlijke omroepen dan wel de NOS voor een dergelijke mogelijkheid verantwoordelijkheid dienen te dragen.

De V.V.D.-leden vroegen vervolgens of de bewindslieden niet menen, dat Radio Veronica – die al in 1960 met haar uitzendingen is begonnen, terwijl de onderhavige wetsontwerpen werden ingediend op 30 juni 1971 – terwijl trouwens ook het Verdrag van Straatsburg pas in 1965 werd gesloten – erop heeft mogen vertrouwen, dat haar uitzendingen zouden worden getolereerd. Zijn zij op die grond bereid aan hun voorstellen een overgangsbepaling toe te voegen, die de onderhavige bepalingen geheel niet van toepassing verklaart op de uitzendingen van Radio Veronica?

Wil de Minister van CRM mededelen hoe hij zich opstelt tegenover b.v. Radio Veronica wanneer deze organisatie zich vergaand aanpast aan de normen van de Omroepwet (bestemming, winst, reclameformule)? Is de Minister bereid te onderzoeken of, na aanpassing van de Omroepwet, een Nederlandse zender met de „Luxemburg-formule” reden van bestaan heeft, en of een dergelijke zender niet een verrijking van het omroepdienstenpakket zou betekenen?

De C.P.N.-leden informeerden of de Regering inmiddels kennis genomen heeft van het zgn. plan-Nagel, dat via verscheidene persberichten naar voren is gebracht als een alternatief voor Veronica. Deelt de Regering hun mening, dat ook dit plan in de overweging betreffende dit wetsontwerp moet worden betrokken? Zo ja, wat is dan haar visie op dit plan en is zij bereid de kamerleden de mogelijkheid te geven zich over dit plan te oriënteren aan de hand van authentieke stukken aangaande dit plan en eventuele gesprekken die erover door de Ministers zijn gevoerd?

Kan de Minister bevorderen, dat de Kamer informatie verkrijgt over de mening van een aantal omroepfunctionarissen, die een veranderde opzet van Hilversum 3 wensen, waarbinnen Veronica-medewerkers te werk gesteld kunnen worden en waarover dezen een onderhoud wensden te voeren met de heer Rob Out c.s. en over de handelwijze van de NOS-Radioprogrammacommissaris Wagenaar in deze?

De leden van de D'66-fractie wilden de Regering de volgende gedachte voorleggen, en vroegen het regeringsoordeel daarover:

1. het Verdrag van Straatsburg wordt geratificeerd;

2. wetsontwerp **11 374** wordt aangenomen maar er wordt een artikel aan dat wetsontwerp toegevoegd, inhoudende, dat de wet pas wordt ingevoerd als de omroeporganisaties en de NOS tezamen een mogelijkheid hebben gecreëerd die een reëel alternatief is voor Veronica e.a.; naar aanleiding van een mogelijkheid om horizontaal geprogrammeerd een popzender te laten uitzenden. Of het alternatief reëel is zou aan het oordeel van de Regering en het parlement moeten worden onderworpen.

De leden van de P.P.R.-fractie voelden grote aarzelingen dit te laten verwerklijken vanuit het bestand van NOS en zendgemachtigde omroepen. Het is beslist niet zeker, dat vanuit dat bestand het eigen karakter van een Veronica-achtige zender voldoende zal worden gewaarborgd. Het is nu al duidelijk, dat dat via Hilversum III maar ten dele gebeurt en het is blijvend onzeker of omroepen zich wel zullen houden aan gemaakte voornemens. Maar bovendien is er eigenlijk niets op tegen een rechtsstreeks verband te laten ontstaan tussen deze zender en zijn publiek. Door het instellen van een mogelijkheid tot „steunen” van deze zender zou men een band kunnen scheppen tussen de programmamakers en het brede publiek dat aan een dergelijke zender behoefte heeft.

Het is niet geheel duidelijk of voor het toelaten van een nieuwe zendgemachtigde van een dergelijk karakter een wijzi-

ging in de omroepwet moet worden aangebracht; of er op het vereiste in artikel 13, lid 3, dat omroeporganisaties een volledig radio- of televisieprogramma moeten brengen, dat in beginsel alle categorieën van programmastof omvat, een uitzonderingspositie moet worden geschapen voor een zender met een programma als boven omschreven. Het is niet uitgesloten, dat men artikel 13, lid 3, zo wil lezen, dat een dergelijk programma voor jongeren in een bepaalde leeftijdscategorie de betekenis heeft van een volledig programma.

In beide gevallen bepleiten de leden van de P.P.R.-fractie toelating binnen het wettelijk bestel van een jongeren-zendgemachtigde, een jongeren-omroepvereniging waarvan jonge mensen tot een maximum leeftijd van 25 of 30 jaar lid kunnen zijn, die bij voldoende aanhang een radiozender krijgt toegewezen. De omschrijving van het karakter van zo'n omroepvereniging, de normen voor de programmering, de hoogte van de bijdragen, de vaststelling van de leeftijd, de verhouding tot de andere omroepen en dergelijke kan worden neergelegd in of wel een voorstel tot wetswijziging of wel een nota over bijzondere toepassing van artikel 13, lid 3, van de Omroepwet.

Deze leden wilden hun steun aan de wetsontwerpen **11 373** en **11 374** koppelen aan het verzoek aan de Regering met zo'n voorstel dan wel met zo'n nota te komen.

Van D'66-zijde werd gevraagd of de Regering voorts binnen het systeem van de Omroepwet (artikel 19) mogelijk acht een popzender onder te brengen nu tijdens de hearing wederom gebleken is, hoeveel mensen het aangenaam vinden dat er zo'n zender bestaat.

De leden van de D.S.'70-fractie ten slotte vroegen de Regering mee te delen wat haar standpunt is ten aanzien van de brief van mr. W. J. M. Bordewijk, gericht aan de bijzondere commissie met betrekking tot de wetsontwerpen **11 373/11 374** van mei 1973, blz. 3, betreffende de inpassing van het Veronica-programma in het Nederlandse omroepbestel volgens artikel 19 van de Omroepwet ¹⁾.

Andere zenders op niet (officieel) toegewezen golflengten: storingen

Nu de bewindslieden stellen in beginsel te kunnen instemmen met o.m. de stelling, dat tot nu toe rechtsongelijkheid bestaat tussen illegale binnenlandse zenders enerzijds en de voor onze kust opererende zenders anderzijds, rees bij de leden van de V.V.D.-fractie de vraag, waarin die rechtsongelijkheid bestaat. In welk opzicht wordt door de voor onze kust opererende zenders thans een Nederlands wettelijk voorschrift overtreden? In welk opzicht onderscheiden bedoelde zenders zich van radiostations, gevestigd in andere landen, die gebruik maken van hun niet in het Verdrag van Kopenhagen toegewezen frequenties en wier uitzendingen ook in ons land kunnen worden ontvangen? Ligt het in het voornemen om ook tegen deze zenders wettelijke maatregelen als de onderhavige voor te stellen en, zo neen, waarom niet?

Moet uit de mededeling, dat „dit alles voorts niet geheel los kan worden gezien van de feitelijke omstandigheid, dat tot 1970 uitsluitend Radio Veronica – en bovendien slechts met een zender van betrekkelijk gering vermogen – voor onze kust opereerde” worden afgeleid, dat als in die situatie geen wijziging zou zijn gekomen, van het indienen van de onderhavige wetsvoorstellen zou zijn afgezien? Zo neen, wat is dan de bedoeling van de geciteerde passage in de memorie van antwoord?

Is het waar – zo vroegen de V.V.D.-leden verder – dat de uitzendingen van Hilversum III op 1250 kHz plaats vinden op een „reservefrequentie” in de zin van het Kopenhagen-plan 1948 en dus illegaal? Is het voorts waar, dat deze uitzendingen storingen veroorzaakt hebben van de uitzendingen van Radio Eireann (de zenders te Cork en Dublin) en van Radio Hun-

¹⁾ Dit deel van deze brief is als bijlage I bij dit verslag afgedrukt.

garu (de zender te Balatonszabadi)?

Hoe zien de Ministers – zulks naar aanleiding van hun visie op de strekking van aanbeveling 422 (1965) van de Raad van Europa – het verband tussen de 400 zenders, die blijkens de mededelingen van de zijde van de NOS op de hoorzitting van 18 april 1973 met overheidsvergunning opereren naast de 230 toegewezen frequenties en de uitzendingen van Radio Veronica, nu deze laatste zender zich van vele andere zenders, die niet gebruik maken van een internationaal afgesproken frequentie, slechts hierin onderscheidt, dat haar optreden niet door een vergunning van de Nederlandse overheid wordt gedekt?

Acht de Minister het geloofwaardig, dat de 538 m band zo die voor Nederland behouden zou kunnen blijven, door de Britse IBA en andere m.n. Zuid Europese stations die hiermede in de redenering van NOS en Minister eveneens het verdrag van Kopenhagen schenden wél verlaten zullen worden?

Leden van de DS'70-fractie vroegen of de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat kan mededelen of hij voornemens is bij het komende internationale overleg stappen te ondernemen die er toe leiden, dat aan Nederland een vierde middengolflengte wordt toegewezen. Welke mogelijkheden zijn er nog op de FM-band? Heeft Nederland daar nog de beschikking over een vierde kanaal?

Hebben de bewindslieden, zo vroegen de V.V.D.-leden, kennis genomen van de mededelingen van de zijde van Radio Veronica, gedaan ter gelegenheid van de hoorzitting op 18 april 1973, met betrekking tot de aan deze zender toegeschreven storingen van andere zenders? Zo ja, zouden zij daarop dan willen reageren en zo mogelijk een nadere ad-structuur willen geven van de Bijlage I bij de memorie van antwoord?

Is het, zo vroegen de D'66-leden, juist dat de NOS en de PTT – en derhalve de Regering – werken aan een plan dat het opvoeren van het zendvermogen van de 3 Hilversumse stations tot boven het in 1947 bij het Verdrag van Kopenhagen vastgelegde maximum beoogt? (Vlg. V.N. 12/5/1973)

De C.P.N.-fractieleden wezen op de bijlage bij de memorie van antwoord (nr. 6) (het overzicht van de veroorzaakte storingen) waarin op blz. 2 laatste alinea staat „De mate van de storing (die het scheepsverkeer ondervindt) wordt mede bepaald door de afstand van de schepen ten opzichte van Radio Veronica en Radio North Sea”. Wanneer nu in de memorie van antwoord in antwoord op vragen van deze leden betreffende het gevaar van storingen door zendinstallaties aan boord van boortorens en dergelijke, wordt gezegd dat „immers het gebruik van zenders op mijnbouwinstallaties op het Nederlandse deel van het Continentaal Plat onderworpen zijn aan het toezicht van de PTT” dit toezicht toch niets af doet aan het feit dat ook hier het scheepsradioverkeer storing van deze zenders kan ondervinden die mede bepaald wordt door de afstand van de schepen ten opzichte van de boortorens. Delen de Ministers deze zienswijze? Is het niet zo dat alle zenders, met uitzondering van die in het VHF-gebied, onder welk toezicht dan ook, een bepaalde storing veroorzaken die afhankelijk is van de afstand tot die zender en zeker in het middengolfgebied niets te maken heeft met de frequentie die gebruikt wordt? Is het niet zo dat vooral 's avonds het gehele middengolfgebied voor de omroep praktisch onbruikbaar is gezien de storing die de onder toezicht staande zenders elkaar bezorgen?

Spelen bij deze storingen factoren als „de tijd van de dag” en atmosferische omstandigheden geen belangrijke rol? Kan de Minister mededelen of ten tijde van de gemelde storingen er bijzondere atmosferische omstandigheden aanwezig waren en op welk uur van de dag deze storingen plaatsvonden?

Deelt de Minister de mening van de C.P.N.-fractie dat, behalve de afstand tot de zender, ook het vermogen van deze zender een belangrijke rol speelt bij het veroorzaken van deze categorie van storingen? En dat het veroorzaken van storingen door de zenders van b.v. Radio Vrij Europa en de Voice of America met hun 5- tot 100-maal grotere vermogen dan bijv. Radio Veronica veel sneller zal plaatsvinden? Worden er in de

ITU-verdragen grenzen gesteld aan het toegestane vermogen van omroepzenders in het middengolfgebied?

Juridische punten

De leden van de V.V.D. en van de D'66-fracties zouden gaarne zien dat de Regering gemotiveerd uiteenzet of de beschouwingen van prof. dr. mr. M. Bos¹⁾ aanleiding geven tot een gewijzigd inzicht ten aanzien van de internationaal-rechtelijke aspecten van de ontwerpen en zo neen, waarom niet.

De V.V.D.-leden brachten verder de volgende vragen naar voren.

Achten de bewindslieden de door prof. J. H. W. Verzijl in zijn artikel „The controversy regarding the so-called extra-territorial effect of the American antitrust law” op blz. 29 van het nummer van het Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht (1961, Volume VIII) ontwikkelde conclusie bij nader inzien toch niet wél van belang voor het onderhavige vraagstuk, nu deze conclusie geheel algemeen wordt gesteld?

Waarom leveren de uitzendingen van godsdienstoefeningen vanaf „De Hoop” niet op „voor het publiek bestemde programma's”, nu het feit dat daarbij van een radiotelefoniezender gebruik gemaakt wordt blijkens artikel 1, f van de Telegraaf- en Telefoonwet voor de beoordeling van de rechtmatigheid geen gewicht in de schaal kan leggen?

Ons stelsel van strafrecht gaat er vanuit, dat van een verdachte niet kan worden verlangd, dat hij meewerkt aan zijn eigen veroordeling. Mag daarom van het personeel van de zendschepen verlangd worden, dat zij zich in geval van voedseltekort aan boord aan de wal begeven, waar hen waarschijnlijk een vervolging wacht? En als dat niet verlangd kan worden, geschiedt dan de bevoorrading met levensmiddelen niet om mensenlevens te beschermen?

Willen de bewindslieden, mede gelet op de bij uitvoerende kunstenaars bestaande vrees en onzekerheid, waaraan op de hoorzitting van 18 april 1973 uiting werd gegeven, exacter omschrijven, wat onder het „vervaardigen van programma's” zal worden verstaan dan in de memorie van antwoord met de enkele verwijzing naar het in vakkringen bekende begrip „productie” is geschied? Mag ervan uitgegaan worden dat het medewerken aan een opname, waarvan niet was medegedeeld dat die voor een door artikel 3septies verboden uitzending zou worden gebruikt, geen strafbaar feit oplevert, omdat niet „desbewust” is medegewerkt of daarbij behulpzaam is geweest? Moet anderzijds uit het feit, dat het als uitvoerend kunstenaar medewerken aan een opname, waarvan wel bekend is, dat deze voor een door de wet verboden uitzending gebezigd zal worden, niet wordt vermeld in artikel 3septies, lid 2, worden afgeleid dat zodanige medewerking niet valt onder de strafbepaling van artikel 20, lid 3 sub e maar beschouwd moet worden als medeplichtigheid aan het misdrijf van artikel 3septies, lid 1?

Ten slotte merkten de leden van de K.V.P.-fractie het volgende op.

Ook zij maken zich bezorgd over de werkgelegenheid van met name sterk gespecialiseerde Veronica-medewerkers, zoals de disc-jockeys.

Kan de Minister van C.R.M. zijn invloed aanwenden, dat deze medewerkers gelet op hun ervaring met het medium zelf, maar in het bijzonder met de horizontale programmering, bij voorrang in aanmerking zullen komen voor de vervulling van thans bestaande vacatures, c.q. nieuw te creëren functies bij zendtijduitbreiding op Hilversum 3?

Kan de Regering bij benadering mededelen welke financiële consequenties het verdwijnen van de commerciële zender Veronica zal hebben voor de Nederlandse handelsbalans, alsmede voor auteurs, die thans per jaar rond 750 000 gulden ontvangen via BUMA en STEMRA? Kan de Minister tenslotte mededelen wat het effect, ruw geschat, zou kunnen zijn van het

¹⁾ Deze beschouwing is als bijlage II bij dit verslag afgedrukt.

wegvallen van reclameboodschappen op radio Veronica, ten gunste van:

- a. dag- en weekbladen;
- b. STER;
- c. radio Luxemburg.

Onder het voorbehoud dat de Regering op bovenstaande vragen schriftelijk zal antwoorden tijdig voor de openbare beraadslaging over de besproken wetsontwerpen, acht de commissie die beraadslaging daarmee voldoende voorbereid.

Aldus vastgesteld, 29 mei 1973.

HERMES ¹⁾
TOLMAN
VAN DIJK
VOOGD
SCHAKEL
VAN SCHAIK
WOLFF
VAN ROSSUM
GEURTSSEN
ROETHOF
GARDENIERS-
BERENDSEN
TER BEEK
VAN VEENENDAAL-
VAN MEGGELEN
DE BOER
COPPE
BEEKMANS
SALOMONS.

¹⁾ Plv. lid.

Opmerkingen van mr. W. J. M. Bordewijk (onderdeel van de brief bedoeld op blz. 3, rechterkolom van dit verslag)

Wat het *derde punt* betreft, een mogelijke inpassing in het kader van de Omroepwet zijn er toch eigenlijk ook wel mogelijkheden om dit te doen zonder nu de hele wetgeving op de helling te behoeven te zetten.

Te dien aanzien zij het volgende opgemerkt:

Ter hearing maakte de geachte afgevaardigde de heer Voogd zeer terecht de opmerking dat een eventuele omroepvereniging Veronica verplicht zou zijn om alsdan een zogenaamd volledig programma te brengen, hetwelk in beginsel alle categorieën van programma-stof omvat.

De vraag is echter of men een inpassing van het Veronica-programma niet zou kunnen ophangen aan artikel 19 van de Omroepwet, krachtens hetwelk de Minister zendtijd kan toewijzen aan andere instellingen dan de eerdergenoemde, d.w.z. omroeporganisaties, aspirant-omroeporganisaties, kerkgenootschappen enzovoorts.

Een dergelijke andere instelling moet rechtspersoonlijkheid bezitten. Dat is eenvoudig te bereiken door de gehele programma-organisatie onder te brengen in een stichting Veronica. (De huidige organisatievorm is een commanditaire vennootschap met een naamloze vennootschap als beherend vennoten.)

Een dergelijke stichting behoeft dan ook niet gericht te zijn op of dienstbaar te zijn aan het maken van winst die niet voor de vervulling van de omroepstaak bestemd is. Weliswaar zou door de ondersteunende reclamemaatschappij winst worden gemaakt, maar aansluitend bij de reeds eerder geuite gedachte dienaangaande zou deze winst voor zoveel niet nodig om de omroepkosten te dekken, grotendeels moeten gaan toevallen aan andere doeleinden, waarvan reeds was genoemd een stichting voor werkende jongeren.

Artikel 19 vraagt verder een in zodanige mate gericht zijn op de bevrediging van bepaalde in het volk levende culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoefte, waarin niet in voldoende mate wordt voorzien door programma's van andere instellingen die zendtijd hebben verkregen, opdat de uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn.

De demonstratie welke heeft plaatsgevonden op 18 april mag toch worden gezien als duidelijke indicatie dat inderdaad door Radio Veronica in een behoefte wordt voorzien waarin niet in voldoende mate wordt voorzien door de andere programma's.

In aansluiting daarmee mag toch ook worden geconstateerd dat Radio Veronica met haar programma's voldoende representatief is voor misschien wel de belangrijkste groepering van het volk, namelijk de jeugd.

Uit het voorgaande volgt dat ook aan het vereiste om een redelijk belang te moeten hebben bij het gebruik van zendtijd en een redelijk belang te hebben bij kennisneming van de uitzendingen ten volle is voldaan.

De memorie van antwoord zegt ten aanzien van de regeling, vervat in artikel 19 dat het de betekenis heeft van een aanvulling: „Daarom is volgens het bepaalde onder ten 5e de toelating van een instelling tot de ether op basis van dit artikel slechts verantwoord, voor zover zij iets te zeggen heeft, dat van belang is om gezegd te worden en om gehoord te worden”.

Aangezien dit nu juist het centrale probleem is waar met name de hearing over ging, lijkt een toepassing van dit artikel 19 op Radio Veronica toch eigenlijk geen onlogische gedachte, al zij toegegeven dat de wetgever aan gebruik van het artikel in die vorm vermoedelijk nooit zal hebben gedacht.

Weliswaar zou ingevolge artikel 30 de totale zendtijd aan een dergelijke stichting Veronica de 10 pct. van alle zendtijd in principe niet te boven mogen gaan, ware het niet dat artikel 31 ook op dit principe een uitzondering toestaat, voor zoveel toepassing zou leiden tot een onevenredige verdeling van de zendtijd, mede gezien de in het volk levende culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften.

Daarbij zij opgemerkt, dat blijkens de memorie van toelichting hierbij hoofdzakelijk aan omroeporganisaties is gedacht.

Ook artikel 35 lid 2 spreekt alleen over omroeporganisaties als wordt gesteld dat verplicht is de zendtijd te gebruiken voor uitzending van een volledig programma. Het lijkt niet aan twijfel onderhevig dat de in artikel 19 bedoelde andere instellingen deze verplichting niet opgelegd hebben gekregen.

Overigens preciseert artikel 12 van het omroepbesluit de aan een instelling ex artikel 16 t/m 19 toe te wijzen zendtijd nog tot 5 pct. voor de radio en 10 pct. voor de televisie, hetgeen echter m.i. het bepaalde bij artikel 31 van de omroepwet niet derogeert.

Reeds in een eerder stadium is zijdens Radio Veronica gezegd dat men zich bij een mogelijke inpassing zou willen conformeren aan de normen van de STER.

Wellicht ten overvloede zij erop gewezen dat daarbij nadrukkelijk niet is gedacht aan de blokvorm waarin de reclame rond de nieuwsberichten wordt uitgezonden. Gedacht is slechts aan toetsing van de te bezigen reclameteksten, het aantal reclameminuten per dag als geregeld in artikel 32, terwijl het brengen van de reclamemededelingen op zich op dezelfde wijze zou moeten geschieden als thans in het Radio Veronica-programma.

**Opmerkingen van volkenrechtelijke aard ter gelegenheid van
de „hearing” op 18 april 1973, door prof. mr. M. Bos**

Het is wellicht dienstig mijn advies d.d. 27 januari 1972 nog eens in korte bewoordingen weer te geven en tevens de meest saillante punten ervan andermaal te definiëren. Dit doende maak ik van de gelegenheid gebruik een aantal opmerkingen over de inmiddels verschenen memorie van antwoord te maken.

Om te beginnen valt mijn advies in drie hoofddelen uiteen, nl.:

I. een analyse van de Overeenkomst van Straatsburg en van het ontwerp Wet tot wijziging der Telegraaf- en Telefoonwet, annex de memorie van toelichting behorende bij bedoeld ontwerp en dat voor een Wet tot goedkeuring van gezegde overeenkomst (blz. 7-11),

II. een uiteenzetting van het geldende volkenrecht inzake de strafrechtsjurisdictie van de Staat (blz. 12-20), en

III. een onderzoek van de vraag of eerstgenoemd ontwerp-wet zich aan de onder II bedoelde regels houdt (blz. 21-26).

Daarna komen enige beschouwingen over twee andere volkenrechtelijke aspecten (menselijkheid, de breedte der territoriale zee) (blz. 26-27).

Ten slotte duid ik de *absolute noodzaak* aan van aansluiting bij de overeenkomst, wil men de problemen van jurisdictie vermijden, en geef ik ter ondervanging van de bij die conformiteit rijzende praktische moeilijkheden als oplossing de instelling van een z.g. „aansluitende zone”.

De enige ontwikkeling, die zich sedert het schrijven van mijn advies heeft voorgedaan en die voor de onderhavige kwestie van belang is, schijnt te zijn, dat het steeds duidelijker wordt, dat de 3-mijlsgrens van vroeger voor de territoriale zee in brede kringen bezig is een 12-mijlsgrens te worden. Het is mij niet bekend of Nederland – volgend jaar ter Derde Zee-rechtsconferentie? – van plan is zich daarbij aan te sluiten. Zo ja, dan doet zich onmiddellijk de vraag voor of het hele probleem der zenders „buiten elk nationaal gebied” niet als bij toverslag verdwenen zal zijn, zodat aan de hier besproken wetgeving geen enkele behoefte meer zal bestaan.

Mijn exposé van de bevoegdheid tot strafbedreiging van de Staat naar volkenrecht (blz. 16-19) vat ik nu in enkele woorden aldus samen. Wil een Staat niet het *territorialiteitsbeginsel* toepassen, maar het *nationaliteitsbeginsel*, dan zal hij moeten bewijzen, dat er een nauwe betrekking van het strafbaar te stellen feit met het land van de dader (zijn onderdaan) bestaat. Misschien zou het beter geweest zijn te stellen dat de betrekking met het land van de *dader nauwer* moet zijn dan die met het land van de *daad*, doch dit laat ik hier in het midden. Een nauwe betrekking bestaat, wanneer het feit een schadelijk effect op het grondgebied van de Staat heeft. Verder kan bewijs van de strafbaarheid volgens de *lex loci* dienen om aan te tonen, dat niet in de rechtsorde van het andere land wordt ingegrepen. Beroept een Staat zich op het *beschermingsbeginsel*, dan is het nodig te demonstreren, dat er vitale belangen van de Staat in het geding zijn (de memorie van toelichting bij het ontwerp-wet van goedkeuring heeft het zelf over „aantasting van de belangen der eigen levensgemeenschap”, waarmee alleen hetzelfde bedoeld kan zijn – zie blz. 16 van mijn advies). Het *universaliteitsbeginsel* kan uitsluitend toepassing vinden bij feiten van uitzonderlijke ernst. Het gevolg van een ontoelaatbare uitstrekkings der Strafsjurisdictie is een inbreuk op de territoriale jurisdictie van een andere Staat.

Ik meen nu, dat Nederland in het bewijs, dat aan een of meer dezer voorwaarden voldaan is, met betrekking tot het ontwerp-wet tot wijziging niet kan slagen en houd het er zelfs voor, dat de overeenkomst, door slechts een zwakke band

met het territoir der partijen daarbij te eisen, en met name geen enkel schadelijk effect op hun territoir, met een volkenrechtelijk onvoldoende betrokkenheid bij de uitzendingen genoeg neemt (blz. 9 en 23 van mijn advies).

Wat deze eis van betrokkenheid betreft, de indianers van het ontwerp-wet tot wijziging zeggen in hun memorie van toelichting nu wel, dat zij de goed te keuren overeenkomst bij het opstellen van hun ontwerp „in acht genomen” hebben (blz. 7 van mijn advies), maar de evenbedoelde zwakke band was hun blijkbaar nog te veel, zodat zij hem opzettelijk hebben prijsgegeven en elk verband met enig grondgebied in hun ontwerp ontbreekt. Dat zij hiermee in ernstige moeilijkheden zouden komen bij het vorenbedoelde bewijs, nodig voor de toepassing van het nationaliteitsbeginsel, is hun geen zorg geweest: van een standpunt van vervolgingsbeleid gaven zij aan het ontbreken van elke band met enig grondgebied nu eenmaal de voorkeur. De prijs daarvan is echter wel duidelijke strijd met het volkenrecht, die op zijn beurt weer tot juridische ontwikkelingen met andere staten kan leiden.

Dat men bepaaldelijk armslag voor de vervolging heeft, zo beide ontwerpen zonder wijziging wet worden, blijkt o.m. hieruit, dat een Nederlander strafbaar zal zijn, zo hij op (zeg) een Panamees schip binnen de 200-mijlsgrens van Chili (door de Chileense regering mogelijk hoog gewaardeerde) uitzendingen als hier bedoeld verzorgt of zelfs maar de kapitein een glas whisky brengt. De memorie van antwoord erkent deze strafbaarheid volmondig, maar maakt zich van het daaraan ontleende bezwaar af door te stellen, dat „in de veronderstelde wel zeer exceptionele omstandigheden (...) een hier te lande in te stellen strafvervolging echter in beginsel weinig opportuun” lijkt (memorie van antwoord, blz. 5, 2e kolom). Het opportunitieitsbeginsel is er evenwel om onrechtvaardige strafvervolgingen te voorkomen, niet om gebrekkige wetten te saueren. Brengt de evenbedoelde Nederlander zijn vakantie nu niet in Nederland door, maar in België, dat op 18 september 1967 de overeenkomst ratificeerde, dan zou het wel eens kunnen zijn, dat hij daar ondanks zijn vergrijp vrijuit gaat, nl. wanneer Nederland en België er uiteenlopende opvattingen op na houden over de legaliteit van de 200-mijlsgrens. Gezien de door mij gesignaleerde onzekerheid inzake de breedte van de territoriale zee zou het ene land die 200 mijl wel eens kunnen erkennen, het andere niet, zodat de Nederlander in kwestie zich in het ene geval niet, in het andere geval wel „buiten elk nationaal gebied” zou bevinden, aangenomen, dat hij in het laatste geval niet net ligt binnen wat men nog wél bereid is als territoriale zee te erkennen (zie mijn advies, blz. 27).

Dit is overigens lang niet de enige curiositeit in het wijzigingsontwerp. De andere zijn echter niet het gevolg van de afwezigheid van elke territoriale betrokkenheid. Curieus is het bv. ook, dat in het evenbedoelde geval de Nederlander *op het Panameese schip* „buiten elk nationaal gebied” (waar dit ook zij) geen acquisitie mag bedrijven, *in Panama* zelf echter wel – en meestal zitten die acquireurs toch aan de wal (mijn advies, blz. 24). Zo is er meer: een verbod van berging, zo de „Veronica” nog eens op het strand mocht worden geworpen, de uithongering van de opvarenden, terwijl althans het volkenrecht dit ten aanzien van zeeroovers niet eist, enz. De memorie van antwoord bevat inzake de uithongering nog een aantal bepaald verrassende passages (blz. 4-5). Daar „in het algemeen niemand gedwongen wordt zich aan boord van een radio- of televisieschip in volle zee te begeven” is uithongering van hen, die zich (dus vrijwillig) daarop begeven in de ogen van de stellers der memorie van antwoord duidelijk de gewoonste zaak ter wereld. In een tijd, waarin men aangaande de behandeling van alle andere soorten (even „vrijwillige”)

delinquenten geheel tegenovergestelde opvattingen huldigt kan de in de memorie van antwoord voorgedragen zienswijze echter inderdaad niet anders dan als „middeleeuws” worden betiteld.

Een punt, dat hier nog wel even apart vermelding verdient, is de verwijzing in de beide memories van toelichting naar de 100 (of „vrijwel alle”) landen, die het ITU-Verdrag „onderschreven” en daarmee de oprichting en exploitatie van zenders als hier bedoeld „onrechtmatig” maakten (mijn advies, blz. 9, 22 en 25-26). Het is niet duidelijk wat precies met deze verwijzing wordt beoogd. Toepassing van het universaliteitsbeginsel wordt er niet mee gerechtvaardigd. Strafbaarheid vlg. de *lex loci* wordt er niet mee gedemonstreerd, zodat er geen argument voor toepassing van het nationaliteitsbeginsel aan kan worden ontleend: waarom anders zou de Europese Overeenkomst nodig zijn geweest als die strafbaarheid vlg. de *lex loci* al ingevolge het ITU-Verdrag zou hebben bestaan? Een nauwe betrekking met Nederland leveren de ondertekening en ratificatie van het ITU-Verdrag door andere staten voorts niet op, zodat ook daarom het nationaliteitsbeginsel niet voor toepassing in aanmerking komt. Vitale belangen van de wereldgemeenschap worden er niet door bewezen, zodat toepassing van het beschermingsbeginsel buiten beschouwing kan blijven. En al bewezen ondertekening en ratificatie eens *een* vitaal belang, dan toch zeker niet, dat bij de *gehele* inhoud van „de regel” (blz. 7-8 van mijn advies) vitale belangen betrokken zijn?

Ter rechtvaardiging van de beoogde uitbreiding van onze territoriale jurisdictie gebruikt de memorie van antwoord op blz. 4 overigens nog een merkwaardige *petitio principii*. Er wordt wel méér bij bijzondere wet van artikel 5, lid 1, 2e W.v.S. afgeweken, zo wordt daar betoogd. Volgt dan een opsomming van voorbeelden, waaronder de „Wet installaties Noordzee”. Doch juist van deze wet wordt wel gezegd, dat zij volkenrechtelijk niet door de beugel kan. Aldus b.v. Böhme in zijn artikel *Unmittelbar Masznahmen gegen den Betrieb von Rundfunksendern auf dem hohen Meer* in het Jahrbuch für

internationales Recht, 13. Band (1967), blz. 323, waar hij schrijft, dat bedoelde wet „niet als völkerrechtsmäßig angesehen werden (kann)”. Van alle genoemde voorbeelden zal met andere woorden door de stellers der memorie van antwoord eerst eens aangetoond moeten worden, dat zij het volkenrecht niet schenden.

Een ernstig bezwaar van feitelijke en juridische aard tegelijk is, dat de wijzigingswet het verschijnsel der exterritoriale zendschepen in zijn geheel nooit effectief zal kunnen bestrijden („Radio Nordsee” blijft immers!) en daarmee een redelijk belang bij de beoogde wetgeving ontbreekt (blz. 25 van mijn advies). Genoemde omstandigheid zou tevens andere zendschepen kunnen aanmoedigen hier voor de kust te komen liggen (*ib.*). Gisteren meldde de pers de komst per 19 april a.s. van een vijfde „piratenzender”, „Radio King”, door de onderhavige wetsontwerpen kennelijk niet afgeschrikt. Op blz. 5-6 der memorie van antwoord stellen de ondertekenaars hun hoop op diplomatieke demarches bij niet bij de overeenkomst aangesloten staten ter bestrijding van uitzendingen vanaf schepen, varende onder de vlag van die staten. Hoe ijdel die hoop moet zijn blijkt alleen al uit het geval van „Radio Nordsee”. Mocht de „MeBo II” onder Zwitserse vlag opereren, dan diene, dat Zwitserland eerst op 29 december 1972 de overeenkomst *tekende*. Wanneer ratificatie zal plaatsvinden is onbekend. Gesteld nu, dat Nederland vóór de Zwitserse ratificatie een diplomatieke stap in Bern onderneemt, wat kan Zwitserland dan tegen de „MeBo II” doen? Het heeft niet eens een marine.

De enige werkelijke oplossing – naast die van de uitbreiding der territoriale zee – ligt mijns inziens in de afkondiging van een aansluitende zone (blz. 28 van mijn advies). Maar dan zal men er zo nodig met de kustwacht of de marine op uit moeten en niet met een „schrijftafelmoord” kunnen volstaan!

Den Haag, 18 april 1973.

Prof. mr. M. BOS.