

Viewdata en teletekst

mr Alex F M Brenninkmeijer*

Ik heb al eens eerder gezegd dat ik heel dankbaar ben voor mensen die op schokkende wijze de ontwikkelingen demonstreren'

*Erik Jurgens***

1 Inleiding

De 'Encyclopedie ou Dictionnaire raisonne des sciences, des arts et des metiers', die dankzij de samenwerking tussen Diderot en d'Alembert in de achttiende eeuw in Frankrijk is uitgegeven, baarde bij haar verschijnen groot opzien. Dat verschijnen leverde overigens veel problemen op. Op basis van een verkregen privilege mocht het werk aanvankelijk verschijnen, doch na uitgave van het tweede deel werd het werk verboden. Volgende delen uit de serie konden in rust uitgegeven worden, maar in 1759 werd het privilege door de regering ingetrokken. Met stilzwijgende goedkeuring van de regering is later de gehele *Encyclopedie* voltooid. De *Encyclopedie* ademt de geest van de verlichting en neemt afstand van wat tot die tijd als gezaghebbende autoriteiten werden beschouwd, staat en traditie.¹ De *Encyclopedie* van Diderot en d'Alembert kan als een monument voor de vrijheid van meningsuiting worden beschouwd. Zij is tegelijkertijd wat in deze tijd een 'data-bank' genoemd zou kunnen worden.

Het grote verschil tussen de *Encyclopedie* en de hedendaagse data-banken is, dat de *Encyclopedie* drukwerk is terwijl een data-bank elektronisch is. Deze tegenstelling tussen drukwerk en elektronika komt bij de onderstaande bespreking van viewdata en teletekst naar voren. Met de komst van viewdata en teletekst vervagen de grenzen tussen drukwerk en elektronika, tussen de drukwerkmedia en de elektronische media. De vraag is, hoe uitgaande van de nieuwe technische mogelijkheden, de vrijheid van meningsuiting het beste gediend kan worden. Naast de vrijheid van meningsuiting blijkt echter ook de vrijheid van onderwijs en een - nieuw - recht op informatie belangrijk te zijn.

2 De nieuwe techniek

Viewdata en teletekst zijn twee toepassingsmogelijkheden van dezelfde techniek. Het televisiescherm wordt als leesscherm gebruikt. Op basis van deze techniek zijn twee informatiesystemen ontwikkeld: viewdata en teletekst. Teletekst is bij de NOS-proef² gekoppeld aan de televisie-uitzendingen. Het teleteksts signaal is 'tussen' de gewone televisiebeelden opgenomen. Gedurende de uitzending kan de kijker die over een decoder beschikt tweehonderd beeldpagina's raadplegen. De teletekst-computer zendt het signaal voor deze bladzijden telkens achter elkaar uit. Door de gewenste pagina aan te geven wordt het benodigde signaal 'opgepikt' uit de reeks van tweehonderd pagina's en op het scherm zichtbaar gemaakt. Alle tweehonderd beeldpagina's worden in een cyclus van vierentwintig seconden uitgezonden. Heeft men een pagina op het scherm gekozen, dan kan de kijker zelf bepalen hoe lang hij het beeld wil raadplegen. Het teleteksts signaal kan ook bijvoorbeeld gebruikt worden voor ondertiteling van een gewoon programma. Het teleteksts signaal kan via de ether meegezonden worden of via de kabel overgebracht worden. In principe zou bijvoorbeeld een Luxemburgs programma via teletekst in het Frans, Duits, Engels en Nederlands ondertiteld kunnen worden. Wordt teletekst via een afzonderlijk kanaal overgebracht, dan kunnen duizenden bladzijden worden aangeboden, zonder dat de wachttijd onaangvaardbaar lang is.

Viewdatasignalen worden bij de Viditel-proef³ van de PTT via het telefoonnet verzonden. Door het draaien van een telefoonnummer komt de gebruiker in contact met de viewdata-computer. Volgens kan men aangeven welke informatie men uit de computer wil raadplegen. De keuze is in theorie onbeperkt. Het belangrijke verschil tussen viewdata en teletekst is, dat viewdata per se een twee-weg kabelnet nodig heeft, terwijl teletekst ook langs een één-weg kabelnet overgebracht kan worden (of via de ether). Teletekst kan echter ook via een twee-weg kabelnet toegepast worden. Bij viewdata kan de gebruiker communiceren met de computer of met andere viewdata gebruikers. De gebruiker kan eventueel ook als leverancier van informatie optreden.

Zoals gezegd heeft viewdata in theorie een on-

* Mr Alex F M Brenninkmeijer is wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep staats en administratief recht van de Kath Hogeschool Tilburg.

** De techniek verbroedert een ronde tafelgesprek over de veranderende rol van de media, *Intermediair*, 19 juni 1981, p. 23.

1 *Winkler Prins Encyclopedie* Amsterdam Brussel 1950.

2 In 1980 is de NOS begonnen, na een eerste kennismaking tuss-

dens de I R A T O van 1979 in Amsterdam, met een teletekst experiment. Via het kanaal van Nederland 1 wordt tot april 1983 een teletekstprogramma uitgezonden waarbij wordt nagegaan op welke wijze deze dienstverlening zinvol is.

3 Na een besluit van de ministerraad in 1978 is de PTT in 1980 met een viewdata experiment onder de naam 'Viditel' begonnen.

beperkte capaciteit. De gebruiker kan in contact staan met een computer, doch ook met meer computers. Dit systeem 'gateway'⁴ maakt het mogelijk dat bijvoorbeeld een gebruiker in Nederland gegevens raadpleegt, die in een computer in de VS zijn opgeslagen, of een computer die de inhoud van de boeken van de Koninklijke bibliotheek te Londen bevat.

De teletekst-Proof van de NOS lijkt een succes te worden. De Viditel-Proof van de PTT heeft uitgewezen dat viewdata veel moeizamer ingang vindt. Teletekst heeft in de door de NOS gekozen vorm slechts beperkte toepassingsmogelijkheden, viewdata kan daarentegen een veelvormige toepassing krijgen. Zoals de stuurgroep ter begeleiding van de PTT-praktijkproef met viewdata dan ook concludeert is voor viewdata wel een toekomst weggelegd.

3 Viewdata teletekst en andere technische ontwikkelingen

Het systeem van teletekst, zoals dat nu functioneert als 'bijproduct' van de televisie uitzendingen – 'broadcast-teletekst' – is nauw verbonden met het omroepgebeuren. De overbrenging van signalen vindt via de ether plaats, hoewel de kabel deze functie kan overnemen. Een omroepsatelliet zou even goed een teletekstsignaal kunnen overbrengen. Viewdata is in zoverre kabelgebonden, dat het tweerichtingverkeer via de ether twee 'zenders' noodzakelijk maakt. Een communicatie-satelliet, die bijvoorbeeld voor telefoonverbindingen wordt gebruikt, kan ook voor viewdataverkeer gebruikt worden. Of omroepsatellieten voor de Nederlandse omroep belangrijk zullen zijn is nog de vraag. Gelet op de geringe oppervlakte van ons land en de hoge kosten van een satelliet is nu een kabelnet economisch rendabel. Indien in Nederland een kabelnet wordt aangelegd – zoals nu bijvoorbeeld het datanet DN I dat door de PTT wordt gebruikt, of het in Limburg geplande twee-weg kabelnet – zal de nieuwe techniek die voor viewdata en teletekst wordt gebruikt ruime toepassingsmogelijkheden kunnen vinden. Een dergelijk communicatienet zou namelijk de overbrenging van omroepprogramma's (eenzijdig) en uit meerdere landen kunnen verzorgen. Daarnaast zou telefoonverkeer via dit net kunnen lopen. Een dergelijk tweezijdig communicatienetwerk zou bovendien teletekst- en viewdata-activiteiten kunnen onderbrengen. In-

dien een dergelijk netwerk tot stand komt zal de grens tussen viewdata en teletekst kunnen vervagen.⁵ Het is niet onwaarschijnlijk dat in het komende decennium gestart zal worden met de aanleg van een tele-communicatienetwerk van glasvezelkabels. Het voordeel van deze kabels is dat zij een zeer grote capaciteit hebben. Een dergelijk glasvezel-communicatienetwerk zou multifunctioneel kunnen zijn, Omroep, telex, telefoon, teletekst, viewdata zullen naast bijvoorbeeld bejaardenalarm, telebaby-oppas, beeldtelefonie, ziekenomroep, betaalde televisie, kiesvisie en hoteltelevisie⁶ mogelijk zijn. Ook bank- en postverkeer is mogelijk via dit kabelnet.

Via een dergelijk kabelnet kan informatie verzonden worden. Daarnaast kan echter ook bijvoorbeeld de programmatuur voor een kleine – goedkope – huiscomputer verzonden worden. Zo zou men via bijvoorbeeld teletekst- of viewdatasystemen een kleine huiscomputer kunnen voorzien van een programma om het belast ngbijet in te vullen of om een subsidie aan te vragen. Deze toepassing heeft tot gevolg dat via een een-weg systeem (verzenden van het programma) een decentrale kleine computer geprogrammeerd wordt om tweezijdig met de gebruiker te communiceren. Denkbaar is dat in het kader van bijvoorbeeld Teleac of de Open universiteit de programmatuur voor een onderwijscursus wordt verzonden. De gebruiker kan dan thuis met zijn computer de cursus afwerken in vraag-en antwoord vorm.

4 De juridische aspecten van viewdata en teletekst

Op basis van informatieverwerking via een tele-communicatienet en computers zijn zoals we zagen vele toepassingen mogelijk. Teletekst en viewdata vormen twee eerste varianten, die door vele andere gevolgd zullen kunnen worden. Voorop staat een telecommunicatiesysteem, waarop randapparatuur is aangesloten, bijvoorbeeld televisietoestellen met decoders, computers en printers. Dit communicatiesysteem is multifunctioneel. Zowel onderwijs als omroep, zowel informatie als meningsuiting kunnen worden gediend.

Uit juridisch oogpunt doen zich bij deze nieuwe technieken tal van problemen voor, die te rangschikken zijn onder de noemers auteursrechten en grondrechten.

De auteursrechten zijn vrij onverwacht in de aandacht gekomen door de uitspraak van de Hoge

⁴ Viewdata een medium op weg naar een nieuwe fase. Vervolg nota VNNI (Vereniging van Nederlandse videotextinformatiekeren) 1981 p. 9. Wat is het Tjil Gateway project? Zwolle 1981.

⁵ R. Schondorff. *Qube wacht op antwoord. Twee weg kabeltelevisie waarbij de kijker kan reageren*. Intermediair 1 mei 1981 p. 23.

⁶ *Omroep over de kabel* project omroep en de nieuwe media NOS 1982. Bijlage Informatie-dossier p. 28.

Raad inzake de kabeldoorgifte van omroepprogramma's⁷ Naast omroepprogramma's kan nog veel meer via de kabel doorgegeven worden waarvan de intellectuele eigendom van economische waarde is. Te denken valt aan computerprogramma's, bibliotheken en cursussen. Ook bijvoorbeeld een teletekstprogramma kan uit auteursrechtelijk oogpunt interessant zijn. Vanwege de beperkte ruimte, die mij is toegemeten wil ik echter dit auteursrechtelijke probleem verder laten rusten.⁸

Door de multifunctionele toepassingsmogelijkheden van de nieuwe communicatietechnieken zijn verschillende grondrechten in het geding: *het recht op privacy, het brief-, telefoon- en telegraafgeheim, de vrijheid van meningsuiting, het recht op informatie en ten slotte de vrijheid van onderwijs*.

Het brief-, telefoon-, en telegraafgeheim – een bijzondere privacyrecht⁹ – is in het geding voor zover met name viewdata de functie van de schriftelijke correspondentie gaat overnemen. Viewdata kan 'openbaar' zijn, in die zin, dat ze beschikbaar is voor eenieder. Daarnaast is er 'besloten' viewdata voor een beperkte kring. Voor het privacyprobleem maakt dit onderscheid verschil. Meer in het algemeen vraagt het viewdata-communicatieverkeer om privacybescherming. De Grondwet noemt met name een aantal specifieke communicatiemiddelen – brief, telefoon en telegraaf – waar men viewdata aan zou kunnen toevoegen, voor zover viewdata al niet onder telefoon- en telegraafverkeer valt. Meer in het algemeen zou men kunnen stellen dat het privacyrecht moet gelden voor postverkeer en elektronische communicatie. De nadruk bij deze privacybescherming ligt dan op de bescherming van de communicatie tegen de overheid. In deze tijd is deze bescherming minder actueel. Juist de overheid treedt op als beschermer. De PTT, een staatsbedrijf, van oudsher belast met de zorg voor het brief-, telefoon- en telegraafverkeer, waakt over privacy van de gebruikers van deze communicatiekanalen. Ook voor viewdata-verkeer langs telefoonlijnen geldt deze bescherming. Het spreekt voor zich dat voor zover de wet voorziet in een mogelijke inbreuk op de privacy van de communicatie, de overheid toegang heeft tot deze communicatiekanalen.¹⁰ Dat geldt bijvoorbeeld niet zonder meer voor de fiscus, indien

ook het bankverkeer (aanschaffing dagafschriften) van viewdata gebruik zou maken.

De horizontale werking van het privacyrecht moet belangrijke bescherming gaan bieden aan de gebruikers van communicatienetwerken.¹¹ De toepassing van viewdata voor bank- en giroverkeer, voor communicatie binnen en tussen bedrijven, vraagt om bescherming. De mogelijkheid bestaat dat door viewdatasystemen gegevens samengeklonterd raken over een persoon: inkomen, burgerlijke staat, welke goederen en diensten hij gebruikt, wie de werkgever is enzovoort. Deze combinatie van gegevens kan een ernstige bedreiging van de persoonlijke levenssfeer inhouden.

De oplossing van het privacyprobleem is van technische aard: is het mogelijk databestanden en communicatielijnen voldoende af te schermen? Als dit niet goed mogelijk is, dan zal de bruikbaarheid van deze informatiesystemen geringer worden, omdat de gebruikers geen vertrouwen in het systeem kunnen stellen.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormt met betrekking tot viewdata en teletekst geen allesoverheersend probleem. Gezocht moet worden naar technieken om de bescherming te optimaliseren. De vooruitzichten zijn niet erg ongunstig.¹²

5 Het recht op informatie

Het recht op informatie is bij de grondwetsherziening achter de gordijnen terecht gekomen. De regering heeft met succes tegenover het parlement de stelling verdedigd dat de afzonderlijke vermelding van het recht op informatie bij de grondrechten overbodig is. Volgens de regering zou het recht op informatie terug te brengen zijn tot de plicht voor de overheid om de openbaarheid van bestuur in acht te nemen. De vrije nieuwsgaring zou in artikel 17 (vrijheid van meningsuiting) grotendeels bescherming vinden. In artikel 5.2.11 van de nieuwe Grondwet is bepaald: 'De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen'. De Wet openbaarheid van bestuur vervult in deze inmiddels een belangrijke rol.¹³

De openbaarheid van bestuur kan echter onder

7 HR 30 oktober 1981 RvdW 1981 141

8 Zie hierover H. Cohen Jehoram, *Voor en na de kabeltv-arrangementen van de Hoge Raad*, NJB, 1981 p. 1165 e.v. Idem, *Kabeltelevisie rechtswaargelykend bekeken*, NJB, 1982 p. 561 e.v. Zie ook *Lindrapport van de stuurgroep ter begeleiding van de PTT praktijkproef met viewdata*, Den Haag 1982 p. 25.

9 G. Overkleef Verburg, *Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Artikel 10)* in Grondrechten com-

mentaar op hoofdstuk een van de herziene Grondwet, Nijme- gen 1982 p. 222.

10 A.J.A. van Dorst, *Het postgeheim (artikel 12)* in Grondrechten a.w. p. 287 e.v.

11 G. Overkleef Verburg, a.w. p. 244 e.v.

12 *Kamerstukken II 1980/1981 16 406 nr. 2 p. 9*. Zie ook *Lindrapport viewdata* (noot 8) p. 23 e.v.

13 A.I.M. Brennkamp, *Van drukpersvrijheid tot informatie vrijheid (artikel 17)* in Grondrechten a.w. p. 188 e.v.

invloed van de nieuwe mediatechnieken in een ander perspectief komen te staan. De overheid kan de grootste gebruiker van viewdata worden.¹⁴ Het viewdata-systeem maakt het bovendien mogelijk dat de burger – zonder het bestuur te storen – kennis neemt van overheidsinformatie en communicatie binnen de overheid. Enerzijds brengt deze mogelijkheid mee dat de openbaarheid van bestuur ook in het kader van deze nieuwe technische mogelijkheden bezien moet worden. Anderzijds zal de overheid maatregelen moeten treffen om overheidsinformatie – in het belang van de staat – af te schermen.¹⁵

Met de komst van viewdata en teletekst is het recht op informatie echter in een andere betekenis actueel geworden. Wie hebben toegang tot databanken, wie mogen informatie in databanken stoppen? De overheid zal als beheerder van de infrastructuur optreden, dit betekent dat de overheid een richtsnoer moet hebben voor onder meer de toelating.

Het recht op informatie – communicatie – heeft echter ook betekenis voor de vraag welke diensten via de kabelnetten worden aangeboden en door wie. Op dit moment wordt geëxperimenteerd met 'broadcast-teletext' en viewdata in een bepaalde vorm. Dit zijn slechts de eerste wankelende schreden op een nog ongebaand pad. De overheid zal de weg banen, doch moet daarbij een richting aangewezen krijgen. Door de uitwerking van een recht op informatie in een nieuwe vorm zou de nodige houvast gegeven kunnen worden.¹⁶

Deze nadruk op een nieuw grondrecht op informatie lijkt mij gerechtvaardigd, omdat met de toepassing van de nieuwe technieken en kabelnetten een nieuw mediabestel tot stand zal kunnen komen. Men zou kunnen zeggen dat de uitvinding van de drukperstechniek en de mogelijkheid om radio- en televisie-uitzendingen te verzorgen, twee hoogtepunten in de informatie-ontwikkeling waren. De toepassing van de nieuwe technieken is het volgende hoogtepunt.

Zoals hierboven al is aangegeven is niet alleen het recht op informatie, doch ook de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van onderwijs in het geding. Om de betekenis van deze grondrechten voor de ontwikkeling op teletekst- en viewdatagebied nader te onderzoeken ga ik eerst nader in op

wat 'de overheid' is. Daarna richt ik mijn aandacht in het bijzonder op de drukpersmedia.

6 De overheid

De grondrechten hebben in de eerste plaats betekenis voor de verhouding overheid-burger. Is het in verband met de komst van de nieuwe technieken en de betekenis daarvan voor onder meer de vrijheid van meningsuiting mogelijk te spreken van 'de overheid'? Ik meen van niet. De overheid is een pluralistische organisatie, delen van de organisatie kunnen hun eigen doel nastreven. Dit pluralisme zal ik in de volgende regels illustreren.

In de *Nota Overheidsbeleid op het terrein van de informatie een probleemstellende verkenning*¹⁷ is de Minister voor Wetenschapsbeleid aan het woord. In deze nota wordt de stimulering van de ontwikkeling van de groei van de informatiemaatschappij vooropgesteld. De bestaande situatie, met name het zelfstandig functioneren van de omroepen wordt in deze nota wat op de achtergrond geplaatst. 'Een van de duidelijke lijnen in de ontwikkeling is een afnemend onderscheid tussen verschillende vormen van informatietransport, bestaande massamedia maken steeds meer deel uit van een complex netwerk, omroepen maken gebruik van satellieten en van kabels die ook voor andere vormen van informatietransport gebruikt kunnen worden.'¹⁸ En 'Het technisch onderscheid tussen gegevensstromen, bij voorbeeld datacommunicatie en traditionele informatiestromen (spraak, krant, brief etc.) zal steeds meer verdwijnen doordat de transmissie op den duur op identieke wijze met name via digitale technieken, zal kunnen gaan verlopen.'¹⁹ De nota waarschuwt onder meer voor overheidsmonopolies.²⁰

Op de valreep van het bestaan van het tweede kabinet Van Agt heeft de scheidend bewindsman van CRM de Nota inzake lokale en regionale omroep 'Kiezen en kabels' aan het licht gebracht. De toepassing van kabelnetten wordt in deze nota voor een belangrijk deel naar de omroep toegerekend. De toepassing van de nieuwe technieken voor nieuwsvoorziening en reclame wordt als omroep beschouwd.²¹

Zijn de omroepen zelf tot de overheid te rekenen? Strikt genomen niet,²² doch de omroepen

14 *Kamerstukken II* 1980/1981 nr 1 p 13. *Tweede interimrapport van de stuurgroep ter begeleiding, van de PTT praktijkproef met viewdata uitgebracht aan de minister van Verkeer en Waterstaat* 1981 p 15.

15 Artikel 4 Wet openbaarheid van bestuur. Zie ook *I n d r a p p o r t viewdata* (noot 8) p 26 c v over de openbaarheid.

16 A. I. M. Brunninkmeijer *aw* p 188 e v.

17 *Kamerstukken II* 1980/1981, 16 406 nr 2.

18 p 7.

19 p 8.

20 p 10 en p 14.

21 p 31 van de in mei 1982 in getyptc vorm verschenen nota.

22 H. J. de Ru *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen* Nijmegen 1981 p p 150 e v.

zijn dragers van het overheidsmonopolie op omroepgebied, bovendien heeft de financiering van de omroepen hoofdzakelijk een publiekrechtelijke grondslag. Ster-opbrengsten en omroepbijdragen. Daarnaast geeft de exploitatie van omroepbladen inkomsten. De omroepen zijn tot zekere hoogte vergelijkbaar met de bedrijfsverenigingen, die belast zijn met de uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving.

De opstelling van de omroepen is zeer egocentrisch. Teletekst is omroep.²³ Belangrijker is misschien nog dat de omroepen en de eigen positie in het informatiegebieden niet ter discussie kunnen stellen. Vanuit de omroep is een sterke drang naar protectie van het eigen monopolie merkbaar.²⁴

Ook het Staatsbedrijf der PTT heeft een eigen winkel te runnen. De PTT ziet zich als beheerder van de telecommunicatie-infrastructuur. 'De aan de PTT toebedeelde zorg voor de telecommunicatie-infrastructuur brengt mede dat een beleid inzake kabeltelevisienetten moet worden gevoerd dat deze zorg respecteert'.²⁵ Voor wat betreft databanken (viewdata) stelt de commissie Swarttouw dat de PTT zich — desnoods concurrerend met particuliere aanbieders — ook op dit gebied dient te begeven.²⁶ Ten slotte wil de PTT graag zelfstandig worden.²⁷

De stuurgroep ter begeleiding van de PIT-praktijkproef met viewdata helpt ook mee de positie van de PTT met betrekking tot dit medium te versterken. Voor viewdata kan voor de komende tijd het beste gebruik worden gemaakt van het openbare telefoonnet en het openbare datanet DNI.²⁸

De Interdepartementale beleidsgroep Informatie is nog niet toegekomen aan externe rapportage. Te verwachten valt echter dat de visie van deze beleidsgroep meer in de richting komt van die van de Minister voor Wetenschapsbeleid.²⁹ De toekomstige informatiemaatschappij is gediend met een multifunctioneel communicatienetwerk, waarin teletekst, viewdata, telefoon, telex en omroep een plaats krijgen.

De tegenstelling tussen de verschillende groepen binnen de overheid werd mij duidelijk, toen ik informatie inwon bij het Ministerie van CRM over de aanleg van een twee-weg kabelnet in Lim-

burg. Het bitse commentaar was dat ik daarvoor bij het Ministerie van Economische Zaken moest zijn. CRM stond op het standpunt dat een dergelijk kabelnet de belangen van de omroep niet mocht schaden. (Men overweegt via dit kabelnet buitenlandse programma's over te dragen en bijvoorbeeld kiestelevisie mogelijk te maken.)

Als laatste pool binnen de overheid ben ik geneigd het parlement zelf te noemen. Door de band tussen politieke partijen binnen het parlement met omroepen lijkt het er wel op dat de parlementaire meerderheid als een persiegroep ten voordele van de omroep werkt.

7 De drukpersmedia

Welke invloed zal de opkomst van de nieuwe technieken hebben op kranten, tijdschriften en boeken? De positie van het boek lijkt op de middellange termijn tamelijk veilig, hoewel de overname van boeken in viewdatabestanden een teruggang in de boekverkoop kan veroorzaken. Kranten, tijdschriften in iets mindere mate, bevinden zich echter in de gevarenzone.³⁰ De kranten- en tijdschriftenuitgave berust op een bepaald bedrijfseconomisch concept. De lezer is geabonneerd op een krant of tijdschrift, waarvan de kosten gedeeltelijk uit reclame-opbrengsten gedekt worden. Het huis-aan-huisblad, dat zich in een groeiende belangstelling kan verheugen,³¹ kan zelfs alleen van reclame leven. De etherreclame heeft de positie van de kranten, maar ook de tijdschriften³² verzwakt. Gelden van de etherreclame worden overgheveld naar de drukpersmedia.³³ Enerzijds door de dreiging van concurrentie voor de Nederlandse omroep door buitenlandse omroepen en de daarmee samenhangende toename van de etherreclame³⁴ en anderzijds door de nieuwe technieken zal de positie van de drukpersmedia verder onder druk komen te staan.

De drukpersmedia zijn werkzaam in een overheidsvrije sfeer.³⁵ Niet alleen is er geen voorafgaand toezicht op de inhoud van drukwerk door de overheid, ook het verspreiden en de produktie en distributie is vrij van overheidsinvloed.³⁶ De

23 Omroep over de kabel a.w. (noot 6) p. 18

24 Omroep over de kabel a.w. (noot 6) p. 64 punt 2.4.3 en 2.4.4 p. 65 punt 2.5.1 en 2.5.2.1

25 Taak en functie van de PTT bezien in het licht van de informatie- en telecommunicatietechnologie. Rapport van de Commissie Swarttouw s. Gravenhage 1982 p. 22

26 Zie noot 25

27 p. 23

28 Tweede interimrapport (noot 14) p. 2.6

29 Zie boven

30 J. Ligthart. Gevaar voor functieverandering van het dagblad wel aanwezig. Massa Communicatie, 1981 p. 236 e.v. Tyd-

schriften en mediablad nota van de NOFU (Nederlandse organisatie van Tijdschrift uitgevers) 19 januari 1982

31 J. Ligthart a.w. p. 237. G. Pikkemaat. Het dagblad en de nieuwe media. Een bij voorbaat verloren strijd. Massa Communicatie 1981 p. 245. Het huis-aan-huisblad gaat een bedreiging vormen voor de regionale pers.

32 J. Ligthart a.w. p. 239 e.v.

33 J.M. de Meij. Overheid en uitingsvrijheid. Voorstudies en achtergronden mediablad s. Gravenhage 1982 p. 108

34 Omroep over de kabel a.w. (noot 6) p. 65 punt 2.5.1

35 A.I.M. Breuninkmeijer a.w. (noot 13) p. 175 e.v.

36 De Meij a.w. p. 99 e.v. en 104 e.v.

drukpersmedia maken gebruik van de ondernemingsgewijze produktievorm. In veel opzichten werkt voor hen het marktmechanisme duidelijk voelbaar. Verhoging van abonnementsgelden kost abonnees en etherreklame en economische teruggang kosten adverteerders.

De vraag klemt in hoeverre de drukpersmedia ook na de uitbouw van de nieuwe technieken hun marktaandeel kunnen behouden.

8 Ongelijke grootheden

Wat betreft de positie van met name de krant tegenover de elektronische media lijkt het er wel op of de kaarten al geschud en gestoken zijn.

Het belangrijkste knelpunt is dat de bedrijfs-economische formule van de krant — reclame en nieuws — moeilijk is over te plaatsen naar media als viewdata en teletekst. Kenmerkend voor viewdata en teletekst is dat de gebruiker zelf bepaalt wat hij wil zien, dus meestal geen reclame. Eventueel zijn rubrieksadvertenties mogelijk.

Teletekst wordt nu door de omroepen gevuld. De kranten zouden via viewdata kunnen werken. Deze concurrentiepositie is echter onvoordelig. Teletekst kost de gebruiker niets, terwijl viewdata diensten betaald moeten worden. Deze diensten zijn zeker nu nog kostbaar. (Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat viewdata een uiterst moeilijke start maakt.) Bovendien past de formule reclame en nieuws — ook hier moeilijk, omdat adverteerders zelf toegang tot het medium hebben. En op lokaal en regionaal niveau, maken de drukpersmedia daar een kans? De nota Kiezen en kabeln van CRM geeft weinig hoop. De drukpersmedia mogen geen invloed hebben op de omroep. Blijft over de toepassing van teletekst op regionaal en lokaal niveau: deze zou aan de regionale pers toebedeeld mogen worden. De financiering zou gebaseerd zijn op reclame via teletekst,³⁷ mijns inziens een onmogelijkheid. Ook de lokale en regionale omroep zou reclame en nieuws mogen verzorgen. De pers zou dan via het betrekkelijk saai en statische teletekstbeeld moeten concurreren met het omroep televisiebeeld.

9 De infrastructuur van de vrijheid van meningsuiting

De komst van de nieuwe technieken zal waarschijnlijk tot gevolg hebben, dat de infrastructuur van de vrijheid van meningsuiting ingrijpende gewijzigd wordt. De communicatie zal voor een belangrijk deel geconcentreerd zijn op kabelnet en satelliet. De elektronische overbrenging van gedachten en gevoelens zal een ruimere plaats krijgen.

Het pluralisme binnen de overheidsorganisatie zelf en de ongelijkheid van de elektronische media en de drukpersmedia zijn er de oorzaak van dat de toekomst van de vrijheid van meningsuiting ongewis is. De vrijheid van meningsuiting is nu gewaarborgd door twee systemen: de pers en de omroep, de ene in hoofdzaak staatsvrij, de ander niet. Deze infrastructuur wordt gekenmerkt door een zekere pluriformiteit.³⁸ Wat zal er gebeuren indien de elektronische media een steeds grotere betekenis krijgen? Zal de pluriformiteit dan gehandhaafd kunnen blijven?

De elektronische media hebben een neiging tot *concentratie* van de nieuwsvoorziening. De omroep kent een NOS-journaal en een ANP-radionieuwsdienst. Toen de NOS teletekst organiseerde ontstond via dit systeem een 'nieuwsbericht'. Kijkt men in de nota Kiezen of kabeln, dan treft men daar dezelfde concentratie aan. De regionale pers, of indien er meerdere gegadigden zijn, een samenwerkingsverband ervan, zou een kabelkrant via teletekst mogen verzorgen. Ook het experiment 'Krantel' via viewdata was niet echt pluriform. Een zelfde soort concentratie ontmoeten we ook op onderwijsgebied. Er is een 'Teleac', terwijl de Open universiteit, die op onderwijsgebied in de toekomst een heel belangrijke rol kan gaan spelen, ook eenvormig is.

De stelling dat onze omroep pluriform is, wordt gekenmerkt door een bedrieglijke simplificatie. Onze omroep kent een *bepaald soort* pluriformiteit.³⁹ In combinatie met de drukpersmedia zijn de media als geheel redelijk pluriform.⁴⁰ Het grote gevaar bestaat echter dat, ter bescherming van ons omroepbestel, de pluriformiteit van de media als geheel onder druk komt te staan.

Jurgens stelt dat het belang van een afgesloten omroepsysteem niet tegenover de dagbladpers en

37 Nota inzake lokale en regionale omroep. Kiezen en kabeln p. 31.

38 J. J. van Cuijlenburg, *Media pluriformiteit als ethisch vraagstuk* (Massa Communicatie 1982) (Journalistiek en ethiek symposium ter gelegenheid van het emeritatu van Prof. Dr. I. Diemer) p. 42 e.v. Van Cuijlenburg maakt onderscheid tussen pluriformiteitscriteria op drie niveaus: macro (alle media), meso (een

bepaald medium) en micro (afzonderlijke krant of zendge-machtigde). De pluriformiteit van de kranten is een andere dan die van de omroepen.

39 Sommige omroepen zijn naar de maatstaven van Van Cuijlenburg niet pluriform.

40 Van Cuijlenburg a.w. p. 48.

andere uitgevers verdedigd moet worden, maar tegenover de Amerikanen ⁴¹ Ik denk dat *Jurgens* gelijk heeft wanneer hij stelt dat ook de omroep bedreigd wordt door een groot gevaar, namelijk dat de omroepmedia beheerst zullen gaan worden door commerciële aanbieders. De oplossing van dit probleem mag echter niet tot gevolg hebben dat de nationale omroep vanwege de protectie de drukpersmedia wegvagen, of dat de specifieke omroeppluriformiteit als enige pluriformiteit in Nederland gaat regeren.

Als de drukpersmedia de concurrentie met de omroep niet aankunnen, dan is dat een even ernstige zaak als wanneer de nationale omroep de internationale concurrentie niet het hoofd kan bieden.

Voor de omroep wil ik wel de cirkel rond maken. Stel dat een commerciële aanbieder een televisieprogramma per satelliet op Nederland richt of een dergelijk signaal via de kabel aanbiedt, waarbij tegelijkertijd een teletekstsignaal wordt doorgezonden. Dit teletekstsignaal kan via een printer in *drukwerk* vorm in de huiskamer ontvangen worden. Hoe zal de Hoge Raad of de Afdeling rechtspraak van de Raad van State over deze dienstverlening denken? *Drukwerk* – artikel 17 lid 1 van de herziene Grondwet, waarbij ook de gehele infrastructuur bescherming vindt –, of *omroep* – artikel 17 lid 2 van de herziene Grondwet 'De wet stelt regels' –?

10 De betekenis van de grondrechten voor de nieuwe media

In de herziene Grondwet komen we met betrekking tot de media twee soorten grondrechten tegen. Enerzijds de traditionele vrijheid van drukpers, die zich tot bestuur én wetgever richt (ook al geldt er een toetsingsverbod voor de wet in formele zin), anderszijds de omroepvrijheid, die vergezeld gaat van een opdracht aan de wetgever en eventueel de lagere wetgever – om regels te stellen. Hierboven heb ik aangegeven dat de grens tussen drukpers en omroep vervaagt, indien men een teletekstprogramma als 'drukwerk' in de huiskamer kan ontvangen. Het kenmerkende verschil tussen de drukpersvrijheid en de omroepvrijheid overheidsonthouding versus overheidsbemoeienis vervaagt daarmee tevens.

Ter verklaring van deze grensvervaging, waarvan de uitkomst is dat de overheid actief optreedt op mediagebied, kan men wijzen op de veranderde betekenis van de grondrechten. Niet zozeer het

klassieke grondrecht – geen censuur – alswel het sociale grondrecht op pluriforme media komt op de voorgrond te staan. In dat verband is de ontwikkeling die De Meij op mediagebied signaleert interessant. Hij laat zien hoe op verschillende plaatsen langs de weg van de functionele benadering van de grondrechten de overheid steeds meer een *zorgplicht* ten aanzien van de media krijgt ⁴².

Het lijkt mij echter noodzakelijk niet zonder meer te volstaan met de constatering dat de overheid een zorgplicht heeft aangaande de media. De belangrijkste reden voor deze noodzaak is het eerder door mij geconstateerde, pluralisme binnen de overheidsorganisatie zelf. Is het zo dat de toekomst van onze media afhankelijk moet zijn van de duw- en trekpartij binnen de overheid? Of heeft het parlement het laatste woord? Het kenmerkende aspect van de vrijheid van drukpers is, zoals wij zagen, dat dit grondrecht ook een norm inhoudt voor de wetgever en ook voor het parlement. Kijkt men naar de omroepvrijheid, dan geldt deze waarborg niet. Is het aan de parlementaire wetgever toevertrouwd om een verantwoorde keuze te maken op mediagebied, terwijl de parlementaire meerderheid de omroep de liefde verklaard heeft?

Indien in bijvoorbeeld regeringsnota's ⁴³ de betekenis van de vrijheid van meningsuiting voor de democratische rechtsorde van onze samenleving wordt beklemtoond, dan heeft deze boodschap naar mijn mening een dubbele bodem. Het spreekt vanzelf dat voor politieke meningsvorming informatie via de media een noodzaak van de eerste orde is. De keerzijde van de medaille is echter dat met name de televisie-uitzending voor politici van essentiële betekenis is, omdat dan de kiezer toegesproken kan worden. Voor de televisie kan de politicus zichzelf presenteren, terwijl in de schrijvende pers de journalist een veel belangrijker rol speelt. Bovendien is de televisie veel meer massamedium dan de krant. Het is niet onwaarschijnlijk dat de steeds grotere betekenis van de hystrekkers bij de verkiezingen een gevolg is van de televisiepresentatie.

De grondrechten hebben naar mijn mening ook deze betekenis, dat bij de overgang van de papieren communicatie naar de elektronische communicatie niet elke oplossing, die men politiek gezien zou willen nastreven, ook toelaatbaar is.

Een ander belangrijk aspect van de ontwikkelingen op mediagebied vormt het feit, dat de inpassing van de nieuwe technieken in het maatschappelijk gebeuren een zeker non-conformisme verlangt. De communicatie en informatica zal in belangrijke

⁴¹ De *techniek verbreedert* een ronde tafelgesprek over de veranderde rol van de media. *Intermediair* 19 juni 1981 p. 27.

⁴² De Meij a.w. (noot 33) p. 100.

⁴³ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1980/1981 16406 nr. 2 p. 9.

mate via kabelnetten gaan lopen. Deze kabelnetten zullen multifunctioneel zijn. Door deze opzet zal de positie van de omroep, de pers en de PTT en andere gebruikers veranderen. De eerste reactie op de nieuwe technische mogelijkheden waren conformistisch: de PTT exploiteert viewdata, de NOS teletekst. Voor de pers ligt subsidiering en verdergaandere subsidiering in het verschiet. Op de langere termijn moet echter een nieuwe structuur ontstaan waarin het recht op informatie, de vrijheid van meningsuiting en eventueel de vrijheid van onderwijs optimaal gediend worden. Daarvoor is het noodzakelijk dat een grote mate van pluriformiteit mogelijk zal zijn. Hiervoor heb ik er al op gewezen dat de elektronische media een neiging tot concentratie van bijvoorbeeld nieuwsvoorziening hebben: dat is een ongewenst effect. Daarnaast is het onjuist te stellen dat de — specifieke — pluriformiteit van de omroep koste wat het kost gehandhaafd dient te blijven. Het is veeleer zo dat zowel de positie van de pers als die van de omroep ter discussie moet staan. Het steeds verder subsidiëren van de pers is een ongewenste ontwikkeling, doch een omroepmonopolie evenzeer. De mogelijkheden die de nieuwe media ons bieden,

moeten leiden tot een herverkaveling op mediagebied, met als oogmerk een optimalisering van de vrijheid van meningsuiting en het recht op informatie. Daarnaast dient ook bezien te worden wat de betekenis van de elektronische media voor de vrijheid van onderwijs zal zijn. Bij deze herverkaveling dient als uitgangspunt gekozen te worden dat de elektronische media niet van de omroep, of van wie dan ook zijn. Teletekst en viewdata zijn, naast vele andere, toepassingsmogelijkheden van de elektronika voor informatie en communicatie.

Gelet op de vervaging van de grens tussen drukpers en omroep vanwege de komst van de nieuwe technieken is het twijfelachtig of artikel 17 van de herziene Grondwet nog wel voldoet. Het is met name de vraag of de rechtspraak met de nieuwe bepaling, die de jurisprudentie op het huidige artikel 7 van de Grondwet in stand wilde houden, uit de voeten kan. Het ontbreken van een recht op informatie en de ruimere regelingsopdracht in de herziene Grondwet voor de wetgever in verband met de omroep vormen de belangrijkste knelpunten.

Tilburg, juli 1982