

Vergaderjaar 2003–2004

28 639¹

Wijziging van de Mediawet (het vervallen van de verspreidingsbeperking voor de programma's van lokale en regionale omroepinstellingen, wijziging van de doorgifteplicht via omroepnetwerken van de programma's van lokale omroepinstellingen, alsmede wijziging van bepalingen inzake programmaraden)

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR CULTUUR²

Vastgesteld 7 november 2003

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hadden enkele vragen met betrekking tot de consistentie en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de Europese regelgeving.

Deze leden oordeelden positief over het voorstel wettelijke belemmeringen voor het distribueren van de programma's van lokale en regionale omroepinstellingen via de satelliet weg te nemen. De Mediawet bepaalt dat programma's van lokale en regionale omroepinstellingen voor ten minste vijftig procent dienen te bestaan uit onderdelen van informatieve, culturele en educatieve aard, die in het bijzonder betrekking hebben op de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften in de desbetreffende gemeente, resp. provincie. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (p. 8) wordt gesteld dat deze bepalingen «techniek onafhankelijk» zijn: «ze zijn geldig ongeacht langs welke weg deze programma's worden gedistribueerd». De leden van de CDA-fractie concludeerden dat die bepalingen dus ook gelden voor de distributie via de omroepzendernetwerken, onder welke de satelliet. De Mediawet bevat bovendien voorschriften die omroepnetwerken (kabelexploitanten) verplichten tot het doorgeven van minimaal vijftien televisiezenders en vijftientwintig radiozenders. Deze leden vroegen of deze voorschriften tot verplicht doorgeven ook «techniek onafhankelijk» zijn en dus ook gelden voor de omroepzendernetwerken, onder welke satellietaanbieders. In art. 82k (nieuw), lid 5, wordt gesteld: «De aanbieder van een omroepnetwerk volgt het advies [van de programmaraad], bedoeld in het eerste lid, tenzij zwaarwichtige redenen zich daartegen verzetten». In de memorie van toelichting (p. 9) wordt naar aanleiding van dit artikel gesteld: «Aldus wordt verduidelijkt dat art. 82k van de Mediawet voor het Commissariaat voor de Media niet alleen een grondslag biedt om sancties op te leggen wegens het afwijken van een advies, maar ook wegens het volgen van een advies». De memorie van toelichting vervolgt dat een programma-aanbieder niet alleen een verzoek tot bestuursrechtelijke

¹ Het vorige verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EK nr. 308, vergaderjaar 2002–2003.

² Samenstelling:

Van den Broek-Laman Trip (VVD), Woldring (CDA), Tan (PvdA), Van der Lans (GL), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Witteman (PvdA), voorzitter, Nap-Borger (CDA), Doek (CDA), Van Middelkoop (CU), Schouw (D66) en Van Raak(SP).

handhaving van art. 82k bij het Commissariaat kan indienen «indien de kabelexploitant afwijkt van het zwaarwegende advies van de programmaraad, maar ook als zijn programma conform het advies niet in het wettelijk minimumpakket wordt opgenomen». De kabelexploitant kan zich volgens de memorie van toelichting (p. 10) niet achter het advies van de programmaraad «verschuilen». De leden van de CDA-fractie constateerden een spanning tussen enerzijds het «zwaarwegende» advies van de programmaraad en anderzijds de «zwaarwichtige» redenen van een kabelexploitant om een advies van de programmaraad niet te volgen. Zij vroegen of die gesignaleerde spanning de programmaraad en de kabelexploitant niet in een moeilijke positie kan brengen. Ondanks de voorstellen ter verbetering van het functioneren van programmaraden (met name art. 82l, vierde lid), kan bij de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel een programmaraad in de praktijk in een afhankelijkheidsrelatie van de kabelexploitant geraken, hetgeen afbreuk doet aan zijn zelfstandigheid. Bovendien loopt in het geval van bestuursrechtelijke procedures de kabelexploitant het risico van een boete, terwijl die procedures worden aangespannen naar aanleiding van een door een programmaraad gegeven advies. In de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer (10 september 2003) worden op grond van de wetsgeschiedenis enkele «zwaarwegende redenen» van de zijde van de kabelexploitant genoemd. Hoewel de opsomming van die «zwaarwegende redenen» niet limitatief is, zijn de financieel-economische redenen van de kabelexploitant (die hogere kosten voor de consumenten met zich mee kunnen brengen) de belangrijkste; de andere genoemde «zwaarwegende redenen» zijn samen te vatten als strijdig met de wet. De leden van de CDA-fractie vroegen of art. 82k, vijfde lid, van het wetsvoorstel betekent dat het advies van de programmaraad dermate zwaarwegend is dat het als doorslaggevend moet worden begrepen, tenzij de zwaarwegende, financieel-economische redenen van de zijde van de kabelexploitant in het geding zijn? Deze leden vroegen vervolgens of op dit punt niet meer duidelijkheid gewenst is, die zowel voor de programmaraad als voor de programma-aanbieder en het Commissariaat van belang is, in het geval van juridische procedures. Indien het op de bestuursrechtelijke handhaving van art. 82k aankomt, is dan niet meer duidelijkheid van de wetgever gewenst? Ook vroegen deze leden waarom de bevoegdheden van de programmaraad niet van toepassing zijn op programma's van omroepzendernetwerken.

In de nota naar aanleiding van het verslag en de genoemde brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer wordt – in relatie tot onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel – ingegaan op art. 31 van de Europese richtlijn op het gebied van universele dienstverlening. De Europese richtlijn gaat uit van elektronische communicatie, waarin communicatie via de kabel, ether, satelliet, internet en andere media onder de algemene regels van elektronische communicatie vallen. Hier komt bij dat de technologische ontwikkelingen dermate snel gaan, dat de mogelijkheden van omroepnetwerken en omroepzendernetwerken (ondanks de thans nog hoge kosten) op korte termijn zullen toenemen. Met name Digitenne lijkt in de nabije toekomst een brede verspreiding te krijgen. In de schriftelijke voorbereiding door de Tweede Kamer is over die technologische ontwikkelingen gesproken, vooral in verband met de mogelijkheid in de toekomst individuele programmakeuzen te realiseren. In het onderhavige wetsvoorstel worden aan de kabelexploitanten echter verplichtingen opgelegd, die hen op den duur in een nadelige positie kunnen brengen vergeleken met exploitanten van omroepzendernetwerken, die de bedoelde verplichtingen niet hebben. Het is niet verrassend dat het genoemde art. 31 van de Europese richtlijn op het gebied van de universele dienstverlening de bepaling bevat, dat de doorgifteverplichtingen via radio- en televisieomroepnetten en -diensten aan een «periodieke heroverweging» zullen worden onderworpen. De

leden van de CDA-fractie vroegen welke opvattingen de staatssecretaris over die «periodieke heroverweging» heeft, op welke termijn die «periodieke heroverweging» zal plaatsvinden en welke instantie met die taak zal worden belast.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met veel belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Vooraf zij met nadruk vermeld dat de leden het zeer belangrijk vinden dat de overheid er op toeziet dat er in Nederland een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van radio- en televisieprogramma's voor alle groepen van de samenleving (betaalbaar) beschikbaar is.

Dit wetsvoorstel is ingediend door staatssecretaris R. van der Ploeg, voorjaar 2002. Sindsdien heeft de technologie niet stilgestaan: breedband-internet via de kabel en ADSL is al in veel Nederlandse huishoudens aanwezig. De publieke omroep adverteert dat men op hun websites oude programma's kan bekijken. Er zijn nieuwe aanbieders op de markt gekomen (Canal Digitaal en Digitenne) die, in concurrentie met de kabelbedrijven, programmapakketten aanbieden aan abonnees, zij het draadloos. Het is duidelijk: het monopolie van de kabel wordt aan meerdere kanten bedreigd. Intussen is er ook een geheel nieuw Europees regelgevingskader tot stand gebracht. Daarom hadden deze leden nog enige vragen over met name het tweede deel van dit wetsvoorstel: wijziging van de doorgifteplicht via omroepnetwerken van de programma's van lokale omroepinstellingen.

De kabelexploitanten krijgen naast hun reguliere doorgifteplicht, zoals vastgelegd in de Mediawet, art. 82i een nieuwe doorgifteplicht, namelijk die van de (ten hoogste twee televisie en vijf radio) lokale toegangsomroepen. De vraag is: is deze nieuwe plicht getoetst aan het Europees technologieneutrale regelgevingskader, waardoor alle (draadgebonden en draadloze) elektronische communicatienetwerken onder dezelfde regelgeving gebracht zijn? Wanneer het antwoord «ja» luidt want artikel 31 van de universeledienstenrichtlijn (UD)¹ heeft gevolgen voor de mediawettelijke doorgifteverplichtingen voor kabelbedrijven, dan wilden deze leden graag de volgende teksten uit dat artikel aan een nader onderzoek onderwerpen:

- Hoe heeft de regering het «significant aantal eindgebruikers» gemeten? Het mag toch als bekend verondersteld worden dat veel mensen, zelfs een belangrijk deel, die de publieke lokale omroepinstellingen geacht worden te bereiken, niet van de kabel gebruik maken, maar van de satelliet. Het risico bestaat dat mensen die alleen een satelliet of Digitenne-aansluiting hebben, de omroepen, waarvan de wetgever of de programmeraden hebben vastgesteld dat zij voor de burger een publieke taak vervullen, niet kunnen ontvangen.
- «moeten evenredig en transparant zijn». Hoe evenredig, (gezien de afname van de kabelabonnementen, de toename van afnemers van programmapakketten die via de satelliet worden verspreid en de vlucht die breedbandinternet, ADSL, en wellicht in de toekomst Digitenne nemen), is het dat de overheid via een verplicht, zich steeds uitbreidend pakket een fors deel van de capaciteit van één private infrastructuur afpakt, maar tegelijkertijd vergelijkbare infrastructuren ongemoeid laat (de evenredigheidstoets)?

The obligations shall be subject to periodical review

- In de Engelse versie van artikel 31 van UD staat ook nog: «The obligations shall be subject to periodical review». Vindt de regering ook niet dat het aanbeveling verdient dat de overheid regelmatig toetst of de doorgifteverplichtingen nog wel voldoen aan het daarmee te

¹ Artikel 31 van de universeledienstenrichtlijn luidt:

De lidstaten kunnen ten aanzien van nader bepaalde radio- en televisieomroepnetten en -diensten aan de onder hun bevoegdheid ressorterende ondernemingen die elektronische communicatienetwerken aanbieden welke voor de distributie van radio- of televisie-uitzendingen naar het publiek worden gebruikt, redelijke doorgifteverplichtingen opleggen indien deze netwerken voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio- en televisie-uitzendingen te ontvangen. Dergelijke verplichtingen worden alleen opgelegd indien zij noodzakelijk zijn om duidelijk omschreven doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken en moeten evenredig en transparant zijn. (In de Engelse versie, maar ook in alle andere officiële EU-talen) is hieraan toegevoegd: The obligations shall be subject to periodical review).

beschermen «algemene belang» en of deze de evenredigheidstoets nog wel kunnen doorstaan?

- Kan de regering nog eens in heldere bewoordingen uiteenzetten welk «algemeen belang» zij nu precies beoogt te beschermen met de in de Mediawet neergelegde doorgifteverplichtingen voor omroepnetwerken?

Tot slot hadden de leden van de PvdA-fractie nog een vraag naar aanleiding van de programmeraden.

Het wetswijzigingsvoorstel ter verbetering van het functioneren van de programmeraden getuigt ervan dat de staatssecretaris hecht aan een goed toezicht op de inhoud en de pluriformiteit van de publieke televisie- en radioprogrammering. Tezelfdertijd is het beleid van de regering gericht op bevordering van de concurrentie op en tussen de infrastructuren zodat de markt zijn werk kan doen en iedereen op termijn vrij in zijn keuze kan zijn. De programmeraden worden dan overbodig. De vraag nu is: hoe schat de staatssecretaris de overlevingskans van de publieke omroepen in binnen een groeiende vrije markt, terwijl subsidie van overheidswege afneemt? Anders gezegd: hoe denkt de regering ook in de toekomst een pluriform en hoogstaand aanbod van radio- en televisieprogramma's, voor iedereen (betaalbaar) toegankelijk, te garanderen?

De leden van de PvdA-fractie deelden mee de reactie van de staatssecretaris met belangstelling tegemoet te zien.

De leden van de fractie van de **SP** deelden mee met interesse te hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Mediawet. Twee vragen van meer algemene aard wilden zij de staatssecretaris voorleggen.

Doel van de wijziging is onder meer het bevorderen van de concurrentie tussen de verschillende infrastructuren. Daarmee kan de SP-fractie van harte instemmen, met name omdat de huidige concurrentiemogelijkheden op de kabel nagenoeg afwezig zijn. De liberalisering van de kabel vanaf 1996, toen de kabeltarieven werden vrijgelaten en kabelbedrijven slechts werden verplicht een basispakket aan te bieden, heeft er in de praktijk toe geleid dat een overheidsmonopolie werd omgezet in een privaat monopolie. De slechte ervaringen met bijvoorbeeld UPC zijn de staatssecretaris bekend. Meent de staatssecretaris dat de liberalisering van de kabel, als middel tot het vergroten van de concurrentie, volledig is gelukt?

In januari 2003 heeft de SP-fractie in Amsterdam een voorstel gedaan om de kabel van UPC terug te kopen, waarbij de kosten voor terugkoop lager zijn dan het toenmalige bedrag van verkoop. Staat de staatssecretaris principieel negatief tegenover een mogelijke terugkoop van de kabel door gemeenten?

De leden van de fracties van de **VVD**, **GroenLinks** en **D66** deelden mee thans geen opmerkingen en vragen te hebben, maar wel aan de openbare behandeling te willen deelnemen.

De voorzitter van de commissie,
Witteman

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen