

Vergaderjaar 2012–2013

33 426

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radio-programmakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 november 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoud

I.	ALGEMEEN	2
1.	Kern van het wetsvoorstel	2
2.	Rol van de overheid bij omroepdistributie	4
2.1.	Algemene doelstellingen van het mediabeleid	4
2.2.	Relatie met het nationale en Europese telecommunicatiebeleid	4
3.	Motieven voor wijziging van de Mediawet 2008	5
3.1.	Tekortkomingen van het huidige systeem	5
3.2.	Veranderingen op de markt	5
3.3.	Rol van de overheid op de gewijzigde distributiemarkt	6
4.	Onderdelen van de wetswijziging	7
4.1.	Bredere en techniekneutrale grondslag	7
4.2.	Verplichte doorgifte van de publieke omroepen	8
4.3.	Minimumomvang van het digitale standaardpakket	10
4.4.	Weging van alternatieven	11
4.5.	Van analoog naar digitaal	12
4.6.	Overgangsbepaling	12
5.	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	12
6.	Administratieve lasten en nalevingskosten	13
II.	ARTIKELSGEWIJS	13
	Artikel I	13
	Onderdeel C (artikel 6.9a)	13
	Onderdeel F (artikel 6.12, tweede lid)	13
	Onderdeel F (artikel 6.13)	13

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het afschaffen van de programmaraden ondersteunen zij. Zij zien aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat de Mediawet wijzigt. Zij ondersteunen de gedachte van de regering dat de huidige bepalingen over de samenstelling van het zenderpakket door de technische ontwikkelingen aan vervanging toe zijn en technologie-neutraal geformuleerd moeten worden. Tegelijkertijd constateren zij dat de regering geen poging doet om consumenteninvloed te borgen in de samenstelling van het standaardpakket. Daarom willen de leden van deze fractie graag gebruik maken van de mogelijkheid om de regering enkele vragen te stellen over het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat kijkers recht hebben op inspraak over het zenderaanbod op televisie en radio. De regering moet daarom een volwaardig voorstel doen voor consumenteninvloed op digitale zenderpakketten, zo menen deze leden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden delen de uitgangspunten van dit voorstel. Dat wil zeggen dat geborgd moet blijven dat de hele Nederlandse bevolking toegang moet houden tot de publieke omroepen, er toegang moet blijven voor een gevarieerd televisieaanbod en dat regionale en lokale publieke zenders voor iedereen beschikbaar moeten blijven. Tegelijkertijd delen de voornoemde leden ook de notie dat als het door gewijzigde economische en technische omstandigheden mogelijk is om het wettelijk regime aanzienlijk lichter te maken, dit voldoende reden kan zijn om de wet zodanig te wijzigen. Deze leden hebben wel nog enkele vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben nog wel de nodige vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Hoewel het belang van vernieuwing van het systeem wordt onderkend, hebben de genoemde leden ernstige twijfels bij het opheffen van programmaraden en het uitblijven van een geschikt alternatief. Daarnaast hebben deze leden zorgen over de waarborging van de pluriformiteit en de aandacht voor kleinere doelgroepen en kleinere omroepen.

1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie verzoeken allereerst om meer uitleg over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zij zien dat er naast de aanbieders van tv-pakketten ook aanbieders ontstaan die geen gebruik maken van een eigen omroepnetwerk of omroepzender, maar hun diensten aanbieden via het internet. Voornoemde leden vragen zich af of deze aanbieders ook zullen vallen onder deze bepalingen in de Mediawet over het standaardpakket. Zo nee, wat zijn de grenzen van het begrip pakketaanbieder, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de regering de kijker in de steek laat rond de regulering van digitale zenderpakketten. Dat blijkt

volgens deze leden uit het feit dat slechts wordt geregeld dat het minimumpakket voor digitale televisie uit 30 zenders moet bestaan. Deze leden zijn van mening dat dit een lege huls is, aangezien de basispakketten nu al uit minstens 50 zenders bestaan. Deze leden merken op dat er niets wordt geregeld rond inspraak en dat er ook geen klachtenloket is, terwijl bekend is dat kabelbedrijven te pas en te onpas zenders kunnen schrappen of wegstoppen in dure pluspakketten. Daarom moet er een tegenmacht zijn met volwaardige bevoegdheden, zo menen deze leden. De leden pleiten voor inspraak via consumentenonderzoek en onafhankelijke klantenraden. Deze raden kunnen zwaarwegend adviseren over tarieven en de samenstelling van zenderpakketten. Ook moet er een onafhankelijk klachtenloket komen waar kijkers met klachten terecht kunnen. De kern is dat kijkers recht hebben op een veelzijdig en betaalbaar zenderaanbod. De leden verwijzen naar het eerder gepresenteerde Zwartboek Kabelklachten van de SP-fractie¹. Daarin staan aanbevelingen voor een volwaardige inspraak voor kijkers.

Voorts merken deze leden op dat er wordt gesteld dat kabelbedrijven en andere aanbieders als poortwachters fungeren en de mogelijkheid scheppen dat omroepen en publiek elkaar bereiken. De leden vragen wat de rol van de overheid hierbij is. Zou «publieksbereik» niet ook een verantwoordelijkheid van de overheid moeten zijn, zo vragen de leden. Tevens vragen zij hoe de keuze om 30 zenders in het standaardpakket op te nemen, tot stand is gekomen. Kan de gewenste variatie niet beter tot zijn recht komen in een groter standaardpakket? De leden vrezen dat de pakketten, die nu uit ongeveer 50 tot 60 zenders bestaan, steeds kleiner zullen worden met als gevolg veel minder diversiteit. Deze leden vragen of de minister optreedt wanneer dat het geval is.

Deze leden willen voorts weten of de regering de Nederlandse commerciële zenders als gewenst voor een divers aanbod ziet. Zo ja, hoe garandeert zij dat deze zenders ook in het basispakket komen?

Voornoemde leden vragen voorts of het voor nieuwe zenders mogelijk is om tot het standaardpakket te worden toegelaten. Biedt deze regeling voldoende mogelijkheid voor nieuwe zenders om tot groei en publieksbereik te komen? Deze leden vragen hoe de regering de rol ziet van de overheid met betrekking tot het publieksbereik van kleine en/of nieuwe zenders.

De leden constateren dat de lokale programmaraden zullen verdwijnen. Zij vragen of serieus is nagedacht over alternatieven om de invloed van de kijker te regelen. Zo ja, kunnen deze alternatieven worden toegelicht? Zo nee, is de regering bereid alsnog een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om kijkersinvloed op het zenderaanbod te regelen? De leden vragen de regering hoe zij de macht van de commerciële aanbieders inschat, wanneer er geen onafhankelijk controleorgaan meer is, zoals de programmaraden. Aan wie leggen de aanbieders verantwoording af, zo vragen de genoemde leden.

De leden merken op dat er wordt gesteld dat met voorliggend wetsvoorstel een optimaal maatschappelijk effect wordt bereikt. Waarop is deze aannname gebaseerd?

Zij vragen de regering de reacties en adviezen van de geraadpleegde partijen alsnog toe te lichten. Kan de regering toelichten wat er met de kritiekpunten van betreffende organisaties is gedaan, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat een aantal partijen is geraadpleegd voor dit wetsvoorstel. Deze leden hebben echter niet alle inbrengen van deze partijen kunnen nalezen. Kan de regering toelichten wat de adviezen zijn van deze partijen en hoe het wetsvoorstel is ontvangen, zo vragen de leden.

¹ www.sp.nl/download/zwartboek_kabelklachten_20111105.pdf

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier door pakketaanbieders ook tegemoet wordt gekomen aan de voorkeuren van

grotere en kleinere groepen. Hoe wordt voorkomen dat pakketaanbieders uit motieven van marktaandeel- en inkomstenvergrotingen zullen kiezen voor uitsluitend grote zenders om zodoende aan de grootst mogelijke doelgroepen tegemoet te komen? Op welke manier wordt het gevarieerde aanbod gegarandeerd? Op welke wijze worden de belangen van kleine doelgroepen behartigd?

De leden vragen de regering voorts op welke manier contracten tussen omroepen en pakketaanbieders tot stand komen. Kan de regering inzichtelijk maken welke bedragen worden betaald door pakketaanbieders aan omroepen voor doorgifte? Welke bedragen worden betaald voor een doorgiftekanaal naar keuze van de omroep? Kan de regering inzichtelijk maken welke bedragen moeten worden betaald door kleinere omroepen om op een doorgiftekanaal te kunnen komen? Wat is het oordeel van de regering over deze gang van zaken, zo vragen de leden.

2. Rol van de overheid bij omroepdistributie

2.1. Algemene doelstellingen van het mediabeleid

De leden van de SP-fractie vragen hoe de onafhankelijkheid en «variatie aan opvattingen en interesses» wordt gewaarborgd, wanneer alleen de publieke zenders verplicht in het standaardpakket worden opgenomen. De leden vragen of het stellen van meer eisen aan het standaardpakket overwogen is. Voorts vragen zij of de invloed van kijkers op het samenstellen van dit basispakket tot een grotere onafhankelijkheid en meer variatie kan leiden. Hoe is de steun en regelgeving voor de commerciële omroep vormgegeven? Geldt de verplichte toegankelijkheid van de publieke omroep ook voor de overige diensten, zoals teletekst en de activiteiten op internet, zo vragen de leden van de genoemde fractie.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat een divers media- en omroeplandschap van het grootste belang is voor een samenleving die haar kritisch vermogen wil blijven ontwikkelen. Deze leden zien hier een voorwaardenscheppende taak voor de overheid. Deze leden kunnen zich vinden in de opvatting van de regering dat de overheid zorg moet dragen voor onafhankelijkheid, verscheidenheid en kwaliteit op de mediemarkt. De overheid steunt en reguleert de publieke omroep. Kan de regering toelichten welke taak en rol, volgens haar, is weggelegd voor de overheid op het gebied van de commerciële omroepen, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering voornemens is te waarborgen dat er een gevarieerd aanbod voor de gehele bevolking is waarbij een variatie aan opvattingen in interesses wordt bestreken. In hoeverre kan ondoorzichtigheid bij de keuze voor de programmering, dat de programmaraden wordt verweten, in het huidige stelsel worden voorkomen? Is de regering van plan om pakketaanbieders een vorm van transparantie voor te schrijven, zo vragen de genoemde leden.

2.2. Relatie met het nationale en Europese telecommunicatiebeleid

De leden van de VVD-fractie maken uit de memorie van toelichting op dat de Europese richtlijnen de mogelijkheid bieden om onafhankelijk van marktfalen verplichte doorgifte te regelen. Er ligt nergens een verplichting om dit te doen. Kan de regering toelichten waarom zij de keuze heeft gemaakt verplichte doorgifte alsnog te regelen? De leden willen voorts van de regering weten wat in het kader van voldoen aan de Europese richtlijnen het «duidelijk omschreven algemeen belang» is, waardoor een «must carry pakket¹» van 30 zenders gerechtvaardigd is. Hoe komt de regering tot de conclusie dat 250 000 abonnees (3%) een significant aantal is, zo vragen de genoemde leden.

¹ Must Carry: verplichte doorgifte

De leden van de SP-fractie vragen hoe de afstemming tussen telecommunicatiebeleid en mediabeleid is geregeld. De leden vragen dit met name voor de zenderdoorgifte door kabelbedrijven. Voorts vragen zij of er sprake is van eerlijke concurrentie met betrekking tot de analoge kabelaanbieders. Is het niet zo dat ontevreden klanten alleen kunnen kiezen voor een andere aanbieder wanneer zij de overstap naar digitale televisie maken, omdat ze voor de analoge aanbieder afhankelijk zijn van de regio waarin zij wonen, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vinden met de regering dat lidstaten de ruimte hebben om toegang tot een gevarieerd audiovisueel aanbod te bevorderen. Deze leden erkennen dat doorgifteverplichtingen mogen worden opgelegd voor een significant aantal eindgebruikers. De leden lezen dat de regering heeft gekozen voor een drempel voor 250 000 abonnees. Kan de regering toelichten op welke gronden er voor de drempel van 250 000 abonnees is gekozen, zo vragen de leden.

3. Motieven voor wijziging van de Mediawet 2008

3.1. Tekortkomingen van het huidige systeem

De leden van de SP-fractie vragen welke bezwaren er door welke instanties werden geuit op de programmaraden. Is het besluit om de programmaraden af te schaffen het gevolg van deze kritiek? De leden vragen verder of het feit, dat er geschillen zijn met betrekking tot het zenderaanbod, niet juist pleit voor een goed alternatief voor de programmaraden. Voorts constateren de leden dat er geen Europeesrechtelijke verplichting tot programmaraden is. Welke landen hebben deze raden wel en welke alternatieven zijn er in vergelijkbare landen, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de programmaraden alleen mogen adviseren over analoge kabelpakketten in een tijd van steeds meer digitale televisiedistributie en dat de Mediawet dient te worden aangepast, omdat de regels niet meer goed aansluiten bij de technische en economische werkelijkheid. Deze leden kunnen zich hierin vinden. Desalniettemin bestaan er nog wel analoge pakketten. Kan hier voorlopig nog werk liggen voor de programmaraden, totdat de analoge pakketten geheel ophouden te bestaan? Of zijn de resterende werkzaamheden minimaal en is afschaffing daardoor gerechtvaardigd, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de overweging van de regering is om niet te kiezen voor aanpassing van het huidige systeem van programmaraden of andere mogelijkheden om waarborging van invloed van de burger te garanderen. Ziet de regering in het feit dat er geschillen ontstaan tussen programmaraad en pakketaanbieder een bevestiging van de noodzaak van een consumenteninbreng op het aanbod? Ziet de regering, bij afschaffing van programmaraden, wellicht wel mogelijkheden tot een onafhankelijk behoefteonderzoek onder consumenten om zo regionale verschillen tussen zenders beter in kaart te brengen en toe te passen op het aanbod, zo vragen de leden.

3.2. Veranderingen op de markt

De leden van de SP-fractie vragen of er sprake is van marktwerking en echte concurrentie tussen aanbieders, als er maar twee à drie grote spelers zijn. Hoe past het «vastzitten» aan «3-in-1 pakketten» (televisie, internet en telefonie) in de keuzevrijheid van de consument om voor een bepaalde televisieaanbieder te kunnen kiezen? Voorts merken de leden op dat ruim een derde van de kijkers niet digitaal maar analoog kijkt. Deze relatief grote groep kan niet overstappen naar

een andere analoge aanbieder, omdat er maar één bedrijf per regio beschikbaar is. Hoe worden deze kijkers beschermd tegen mogelijke grillen van deze bedrijven? Ziet de regering daar een rol van de overheid in? De leden vragen de regering hoe zij de rol van de overheid ziet in de bescherming van de klant tegen mogelijke uitwassen van commercieel opererende bedrijven die hele andere belangen hebben dan de kijker en de overheid. Pakketaanbieders hebben nu een bijna allesbepalende rol in hoe omroepen en publiek elkaar bereiken, de leden vragen of een neutraal toezicht hierop niet wenselijk zou zijn. Hoe kan dit worden vormgegeven, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie lezen dat alle pakketaanbieders fungeren als poortwachters. Zij hebben een sleutelrol, omdat zij mede bepalen of en hoe omroepen en publiek elkaar bereiken. Deze leden zouden graag willen zien dat er een gevarieerd en gebalanceerd aanbod (bijvoorbeeld een mêlée van lokale, nationale omroepen en niche zenders) beschikbaar is voor het publiek, ongeacht of de klant een pakket afneemt van 30 zenders of 60 zenders. Kan de regering toelichten of dit gewaarborgd wordt met het huidige wetsvoorstel, zo vragen de leden.

3.3. Rol van de overheid op de gewijzigde distributiemarkt

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het alternatief om per zender doorzetting te regelen, de kosten voor consumenten kan opdrijven. De leden van deze fractie vernemen graag hoe groot het kostenverschil zou worden. Is de regering met deze leden van mening dat de beslissing over de kosten niet door de overheid vooraf maar door de consumenten zelf genomen moet worden, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de toegang tot een gevarieerd standaardpakket in de toekomst wordt gegarandeerd. Zij merken op dat de ontwikkelingen snel gaan. Zijn waarborgen voor de komende vijf tot tien jaar niet al binnen deze periode achterhaald?

De leden merken voorts op dat het aanbieden van zenders per stuk wordt afgedaan als «minder efficiënt». De leden vragen in hoeverre deze vorm van invloed te verkiezen valt boven het hebben van helemaal geen kijkersinvloed of het oprichten van een apart orgaan om invloed en onafhankelijk toezicht veilig te stellen. Is onderzoek naar deze mogelijkheid van het aanbieden van zenders per stuk gedaan? Tevens merken de leden op dat er wordt gesteld dat de overheid verantwoordelijk is voor niet alleen de publieke omroep, maar ook voor de toegang tot de Nederlandse commerciële zenders. Kan verder worden toegelicht hoe dit is vormgegeven, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de belangen van consumenten met een analoog pakket nu wordt gewaarborgd. Deze consumenten hebben dan toegang tot een pakket met minimaal 15 zenders, maar op welke wijze wordt de invulling daarvan vormgegeven? Kan de regering dit toelichten en hierbij ingaan op verantwoordelijkheid van de overheid in bredere zin voor een gevarieerd en uitgebalanceerd televisieaanbod, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een reactie van de regering op het feit dat ongeveer 34% van de huishoudens niet kiest voor een digitale aanbieder, bijvoorbeeld uit financiële overwegingen. Op welke manier neemt de regering het belang van variatie in het aanbod mee voor analoge televisie? Is het voor de regering acceptabel als dit aanbod voor deze huishoudens uit slechts 15 zenders bestaat, zo vragen de leden.

4. Onderdelen van de wetswijziging

4.1. Bredere en techniekneutrale grondslag

De leden van de PvdA-fractie informeren waarom de regering in artikel 6.12 kiest voor het aantal van 250 000 abonnees. Beseft de regering dat klanten van Delta, CAIW of andere kleine kabelbedrijven voor een televisiesignaal met dezelfde technische kwaliteit en mogelijkheden als dat van deze kabelaanbieders eigenlijk geen reëel alternatief hebben en zij dus feitelijk gebonden zijn aan deze aanbieders, zo vragen deze leden. Immers, de hoogwaardige kwaliteit van HD¹ in combinatie met het gemak van een signaal overal in huis dat zonder decoder kan worden benut (het analoge kabelsignaal), wordt alleen door kabeldistributie geboden. Waarom krijgen klanten van deze kleinere kabelaanbieders (bijvoorbeeld bewoners van de provincie Zeeland waar Delta actief is en waar ook in grote delen van de provincie Digitenne niet beschikbaar is) niet dezelfde bescherming als de klanten van grotere kabelaanbieders, terwijl hun positie feitelijk hetzelfde is?

Daarnaast constateren de leden van de PvdA-fractie dat sommige aanbieders van radio en tv-pakketten gebruik maken van meerdere merken. Dit kan van belang zijn voor het bepalen of een aanbieder door zijn omvang onder de werking van de Mediawet valt. Daarom willen deze leden graag weten of alle merken van een aanbieder opgeteld worden bij het bepalen van het aantal abonnees en worden bijvoorbeeld de aanbieders van Glashart Media bij KPN meegeteld? Evenzo vragen de leden van de PvdA-fractie of zenders in gezamenlijkheid (bijvoorbeeld de publieke omroep, SBS en RTL Nederland) een pakket kunnen aanbieden aan klanten zonder onder de regels van dit wetsvoorstel te vallen. In het voorbeeld zou het immers gaan om tien zenders gezamenlijk. Mag dat of wordt een consortium van NPO, SBS en RTL dan ook gedwongen dertig zenders in het pakket op te nemen, zo vragen zij. In de toelichting wordt wel aangegeven dat zenders zelfstandig hun inhoud kunnen verspreiden zonder tussenkomst van een pakketaanbieder zonder aan deze regels gebonden te zijn, maar onduidelijk is of dat ook geldt als deze aanbieders gezamenlijk hun eigen inhoud verspreiden. Aangezien de wet bedoeld is om de machtspositie van de pakketaanbieder naar zowel zenders als consumenten te reguleren, gaan de leden van de PvdA-fractie er vanuit dat de regels niet gelden wanneer er sprake is van een directe relatie tussen zenders en consumenten. Ook niet als die zenders zich groeperen. Zij vragen of de regering deze mening deelt.

De leden van de SP-fractie vragen of er voorbeelden zijn te geven van techniekneutrale regelingen. Hoe wordt dit in andere Europese landen vormgegeven, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen of aanbieders, die via het open internet televisiepakketten aanbieden, ook als pakketaanbieder conform artikel 6.9a van de Mediawet gekenmerkt worden. Zo ja, wat betekent dit voor de doorgiferegels voor aanbieders zoals YouTube en Iphion? Zo nee, is er dan nog werkelijk sprake van techniekneutrale regels, zo vragen deze leden. Betekent een strikte interpretatie van de huidige definitie van omroepnetwerk dat ook internet een omroepnetwerk is, zo vragen de leden voorts. Zo ja, betekent dit dan ook dat een internetprovider op grond van artikel 6.10 van de Mediawet verplicht is om «streams», die onder de bevoegdheid van Nederland vallen en waarvoor geen toestemming op grond van de Mediawet is verleend, moeten blokkeren? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot het beginsel van netneutraliteit waarbij de internetprovider geen invloed heeft op het programma-aanbod dat verspreid wordt, zo vragen de genoemde leden.

¹ HD: High Definition

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in de bredere en techniekneutrale grondslag van het wetsvoorstel. Hiermee wordt een zogeheten «level playing field» gerealiseerd voor pakketaanbieders. Deze leden hebben nog wel vragen over de uitzonderingen op de regel. De regering blijft een uitzondering maken voor het aanbieden van pakketten via de ether en de satelliet. Exploitanten via de ether hoeven vanwege technische redenen slechts 25 zenders door te geven. De regionale omroepen uit de omliggende provincies en de lokale omroep vallen onder de uitzondering. Aanbieders via de satelliet moeten dan weer wel 30 televisieprogramma's uitzenden, maar geen enkele regionale of lokale omroep. De leden vinden deze uitzondering indruisen tegen de techniekneutrale inslag van het wetsvoorstel. Kan de regering toelichten wanneer ook pakketaanbieders via de ether en via satelliet wel moeten voldoen aan de regels die gaan gelden voor alle andere pakketaanbieders? Kan de regering in de toelichting ook ingaan op de benadeling van de lokale en regionale omroepen door de uitzondering? Deze leden vragen dit temeer omdat het marktaandeel van pakketaanbieders via de ether en satelliet toeneemt. De leden kunnen zich hiermee vinden in de bezorgdheid van de VNG¹ dat er in deze twee gevallen geen verplichtingen bestaan tot het uitzenden van lokale en regionale omroepen. Kan de regering toelichten of hier oplossingen voor zijn bedacht of nog worden ontwikkeld, zo vragen de leden.

4.2. Verplichte doorgifte van de publieke omroepen

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering heeft gekozen om de Vlaamse omroepen op te nemen in het «must carry» vanwege de verbondenheid met de Nederlandse taal en de populariteit van de Vlaamse zenders. Zij vragen een toelichting waarom daar geen Duitse omroepen bij zijn opgenomen, omdat deze in de grensprovincies ook grote populariteit genieten.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in artikel 6.13, lid 3 staat opgesomd voor welke zenders een must carry verplichting gaat gelden. Daarover hebben deze leden enkele vragen. Het is, zo vinden zij, heel redelijk dat aanbieders van zenderpakketten die geld verdienen aan de programma's van omroepen/zenders een deel van de opbrengsten aan de betreffende omroep of zender afdragen. Het behoeft immers geen betoog dat de kosten voor distributie bij bijvoorbeeld kabelbedrijven in geen enkele verhouding staan tot de prijs die consumenten betalen voor de afname van het standaardpakket zenders. Is de verplichte opname van landelijke, regionale en lokale publieke zenders in het zenderpakket een belemmering voor deze zenders om een auteursrechtelijke vergoeding voor hun programma's te vragen aan distributeurs?

Zij vragen de regering tevens waarom de «must carry» voor al deze zenders noodzakelijk is. Zouden pakketaanbieders die Nederlandse zenders aanbieden daadwerkelijk overwegen de landelijke publieke omroep uit het pakket te verwijderen, zo informeren zij.

Deze leden verzoeken de regering toe te lichten waarom zij zo stellig beweert dat het netwerk van KPN/Digitenne technisch niet geschikt zou zijn voor de lokale verspreiding van een signaal van een lokale omroep. Gelet op het feit dat via dit netwerk wel de regionale omroep gedistribueerd kan worden, is er kennelijk wel de mogelijkheid tot differentiatie van het programmapakket afhankelijk van de locatie van zender en ontvanger. Betekent het dat het netwerk niet geschikt is voor de distributie van alle lokale omroepen, maar dat bijvoorbeeld de lokale omroep van een kerngemeente (dus de omroep van de grote stad in een regio) wel doorgegeven zou kunnen worden? Is er nog vrije ruimte beschikbaar in de digitale ether die zou kunnen worden ingezet voor de distributie van de lokale omroep, zo vragen deze leden.

¹ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is de mogelijkheden te onderzoeken voor lokale DVB-T¹ uitzendingen via restfrequenties. Voorts vragen zij welke verdere voorbeelden zijn te geven van aanbieders van audiovisuele inhoud die deze inhoud zelf verspreiden. De nieuwe regeling gaat niet voor alle aanbieders gelden, er worden flink wat uitzonderingen genoemd. De leden vragen hoeveel kijkers dit betreft en welke alternatieve regeling er wordt getroffen om ook deze kijkers van een toegankelijk en divers aanbod te voorzien.

De leden merken voorts op dat het verplicht doorgeven van de regionale zenders van aangrenzende provincies ervoor zorgt dat de kijker van de ene provincie een heel ander aanbod heeft dan een kijker uit een provincie waar er vier of zelfs zes zenders vastliggen en er dus minder ruimte overblijft voor de «rest» van het zenderaanbod. De leden vragen de regering hierop te reageren. Hoe kan deze ongelijkheid worden opgelost? Hoe blijft de variatie gewaarborgd? Heeft de kijker invloed op deze samenstelling, gezien de kijker van minstens twee van de vier tot zes regionale zenders kan zeggen dat het zijn regio helemaal niet betreft?

De leden merken op dat het verplicht doorgeven van lokale zenders juist wordt ingeperkt. Hoe is dit besluit tot stand gekomen? Zij vragen in hoeverre bij dit besluit de wens van de kijker is meegenomen. Tevens vragen de leden of het voor een aanbieder mogelijk is om in verschillende regio's verschillende pakketten aan te bieden, daarbij rekening houdend met verschil in voorkeur van de kijker.

Voorts vragen zij hoe de tijdelijke ontheffing precies wordt vormgegeven. Welke gevolgen heeft deze ontheffing voor het aanbod en de prijs van betreffende klanten?

De leden vragen de regering hoe zij vormgeeft aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor een gevarieerd aanbod. Wat zijn de mogelijkheden van de regering om in te grijpen wanneer er in de praktijk geen sprake blijkt te zijn van een gevarieerd aanbod, omdat buiten de verplichte must carry zenders bijvoorbeeld de grote commerciële zenders toch over verschillende pluspakketten verdeeld gaan worden?

Verder vragen zij of er criteria of randvoorwaarden zijn opgesteld die een gevarieerd pakket definiëren. Zo nee, is de regering bereid verdere voorwaarden te stellen aan de samenstelling van het standaardpakket? Hoe kan aan de wensen van kijkers tegemoet gekomen worden die net iets anders willen dan de «eenheidsworst» van de commerciële standaardpakketten, zonder hiervoor direct aangewezen te zijn op een bijzonder en duur pakket, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering uiteenzet dat de lokale publieke omroepen zelf verantwoordelijk zijn voor de benodigde investeringen om digitale signalen door te kunnen geven op het koper-netwerk van KPN. De pakketaanbieders, die via dit kopernetwerk werken, kunnen een tijdelijke ontheffing krijgen om de lokale publieke omroepen in het standaardpakket op te nemen. De leden vragen om wat voor investering het gaat, of het realistisch is dat alle lokale publieke omroepen daadwerkelijk deze investeringen kunnen doen en wat de consequenties kunnen zijn als uiteindelijk de investeringen nooit gedaan (kunnen) worden.

In het wetsvoorstel wordt voor de verplichting om lokale en regionale zenders te distribueren een uitzondering gemaakt voor de satelliet en digitale ethertelevisie. De regering licht toe dat het technisch niet mogelijk is om per gemeente of regio verschillende omroepen uit te zenden. De vereniging van kabelbedrijven (NLkabel) geeft echter aan dat deze obstakels met investeringen kunnen worden weggenomen, en dat doorgifte van de regionale publieke omroepen via de satelliet in het recente verleden reeds heeft plaatsgevonden. De leden vragen de regering in te gaan op de opmerkingen van NLkabel en zo mogelijk toch te overwegen om de verplichting om regionale en/of lokale publieke

¹ DVB-T: Digital Video Broadcasting Terrestrial

omroepen in het standaardpakket ook voor satelliet en digitale ethertelevisie op te nemen.

De belangenvereniging van de lokale omroepen (OLON) pleit er voor om de toegang van lokale omroep tot DVB-T (Digitenne) mogelijk te maken door het toestaan van lokale zenders die gebruik maken van aanwezige restfrequenties. Uit plaatselijke experimenten zou blijken dat dit mogelijk is. De leden vragen een reactie op dit verzoek van OLON. Zijn er technische bezwaren tegen een dergelijke oplossing? Biedt de huidige wet voldoende ruimte voor het invullen van aanwezige restfrequenties door lokale omroepen? Ziet de regering een mogelijkheid om het uitzenden van lokale omroep via DVB-T restfrequenties op structurele basis mogelijk te maken? Ziet de regering ook kansen in openstellen van het DAB¹-netwerk, zodat lokale publieke omroepen gedigitaliseerde radio-uitzendingen kunnen verzorgen? Zo ja, wat gaat de regering doen om de huidige knelpunten op te lossen, zo vragen de leden.

De leden vragen voorts of de regering voorziet dat er problemen komen in onderhandelingen tussen pakketaanbieders en zenders die conform artikelen 6.13 en 6.14 een must carry status hebben, waardoor ze verplicht moeten worden doorgegeven. Geeft dit, volgens de regering, deze zenders met een must carry status een oneerlijke positie in de onderhandelingen over de voorwaarden om in het standaardpakket opgenomen te worden? Zo nee, waarom niet. Zo ja, is de regering van plan om op enige wijze de balans te herstellen, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in de must carry status van de publieke omroep zowel op nationaal als lokaal en regionaal niveau en de andere genoemde omroepen in de memorie van toelichting. Deze leden lezen echter dat dit niet de hoofdregel is voor alle pakketaanbieders. De pakketaanbieders via de ether en satelliet zijn uitgezonderd wegens technische redenen. Kan de regering aangeven of deze technische mankementen onoverkoombaar zijn? Of zijn de technische problemen te overkomen indien deze pakketaanbieders daarin investeren? Zo ja, op welke termijn kan dit geschieden en vallen ook deze pakketaanbieders onder de hoofdregel en worden de belangen van de consument bij alle pakketaanbieders gehandhaafd, zo vragen de leden.

4.3. Minimumomvang van het digitale standaardpakket

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering uitgebreid kan ingaan op de keuze voor het minimumaantal van 30 zenders. Zij geeft immers aan dat met het minimumaantal van 15 zenders een theoretische schaarste ontstond, die de programmeraden legitimeerde. Hoewel deze leden het afschaffen van de programmeraden ondersteunen, zien zij in de memorie van toelichting nog onvoldoende toelichting dat een minimum van 30 zenders legitimeert.

De leden van de CDA-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel de programmeraden worden afgeschaft. De programmeraden hebben als doel om te garanderen dat er een pluriform aanbod op de kabel te vinden was. De waarborg voor pluriformiteit zal, volgens de regering, met dit wetsvoorstel gelegen zijn in het feit dat de minimale omvang van het standaardpakket van 15 naar 30 wordt verhoogd. Ter onderbouwing van de stelling dat de wijzigingen geen extra nalevingskosten hebben, geeft de regering echter aan dat pakketaanbieders in het algemeen een standaardpakket van 50 tot 60 televisiezenders aanbieden, waardoor er in de praktijk weinig zal wijzigen. De leden vragen de regering een toelichting te geven op de meerwaarde van het verhogen van de minimale omvang van het standaardpakket, als dit blijkbaar in de praktijk toch al veel hoger ligt.

¹ DAB: Digital Audio Broadcasting

Een gevolg van het afschaffen van de programmaraden kan zijn dat de invloed van de consument op de samenstelling van het standaardpakket afneemt. De leden vragen of er momenteel voldoende keuzemogelijkheid tussen kabelmaatschappijen is. Er zijn immers slechts enkele grote kabelmaatschappijen, die ook nog eens vrijwel gelijke standaardpakketten aanbieden. Daarnaast zitten klanten vaak vast in «3-in-1-pakketten», waardoor overstappen naar een ander bedrijf enkel vanwege de samenstelling van een standaardpakket minder vanzelfsprekend wordt. Om deze reden vragen de leden de regering toe te lichten waarom het alternatief van het verplichten van consumentenonderzoek afgewezen is. De leden wijzen er hierbij op dat de inbreukprocedure van de Europese Commissie onder andere te maken had met de weinig transparante werkwijze van programmaraden. Deze leden vragen dan ook of de verplichting van een transparant kwalitatief behoefteonderzoek niet een meer voor de hand liggend instrument is dan het geheel aan de pakketaanbieder over te laten.

Daarnaast vragen op welke wijze is gewaarborgd dat individuele klanten een klacht kunnen indienen tegen de samenstelling van een standaardpakket.

De regering doet de aanname dat pakketaanbieders bij een minimum van 30 zenders een selectie zullen maken uit kleinere en grotere zenders en daardoor tegemoet zullen komen aan de voorkeuren van grotere en kleinere doelgroepen. De leden vragen hoe deze aanname is te rijmen met de aanname dat pakketaanbieders uit bedrijfsmatige afwegingen om het marktaandeel te vergroten vooral zullen kiezen voor de grote zenders en daardoor tegemoet zullen komen aan de grootst mogelijke doelgroepen binnen het publiek.

De leden van de D66-fractie zijn het eens met de regering dat pakketaanbieders geen neutrale doorgeefluiken zijn. Zij maken bedrijfsmatige afwegingen om zo hun marktaandeel en inkomsten te vergroten. Het simpele feit dat het standaardpakket wordt uitgebreid naar minimaal 30 zenders, biedt geen garantie dat pakketaanbieders een selectie zullen maken uit kleinere en grotere zenders en daardoor tegemoet zullen komen aan de behoeften en voorkeuren van grotere en kleinere doelgroepen binnen het publiek. Ligt het niet meer voor de hand dat pakketaanbieders veel sneller een selectie zullen maken uit de grote zenders om zo tegemoet te komen aan een zo groot mogelijke doelgroep binnen het publiek en op deze wijze hun marktaandeel en inkomsten zullen vergroten? De leden vragen vervolgens of de belangen van kleinere doelgroepen op deze wijze zullen worden behartigd door de pakketaanbieders. Hoe ziet de regering dit, zo vragen de leden.

4.4. Weging van alternatieven

De leden van de PvdA-fractie zien dat de concurrentie tussen tv-aanbieders door nieuwe technieken is toegenomen, maar constateren met de regering dat de pakketaanbieders de poortwachter blijven tussen tv-stations en consumenten. Daarom hechten deze leden eraan dat de invloed van consumenten op de samenstelling van het standaardprogrammapakket vastgelegd blijft. Eén van de mogelijkheden om hier invulling aan te geven is door middel van verplicht consumentenonderzoek. De regering en de aanbieders geven aan dat zij hun keuzes op dit moment al baseren op consumentenonderzoek. Daarom vragen deze leden van de wat het nadeel is van een transparante en robuuste wijze van organisatie van deze onderzoeken met toezicht van het commissariaat van de media?

Daarnaast hechten de leden van deze fractie eraan dat er naast een zenderpakket dat beantwoordt aan de smaak van de gemiddelde kijker, ook ruimte blijft voor vernieuwing en sterk gefocuste zenders. Daarvoor

zou in de ogen van deze leden een klantenraad met zeggenschap over twee zenders kunnen volstaan. Ziet de regering de behoefte ook om een prikkel tot vernieuwing in te bouwen in de samenstelling van het zenderpakket? Wil de regering nadenken over manieren, waarbij de consument wel invloed kan hebben op deze vernieuwing, zonder dat dit tot stroperigheid dreigt te leiden, zo willen deze leden weten.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de overheid wel verantwoordelijkheid kan nemen voor en invulling geven aan een gevarieerd en toegankelijk zenderpakket. Kan worden toegelicht waarom het instellen van een verplicht consumentenonderzoek als te omslachtig werd gezien? Waarom is er geen alternatief tot stand gekomen om het wegvallen van de programmeraden te compenseren? De leden vragen of de regering van mening is dat de invloed van kijkers op het samenstellen van het standaardpakket van waarde is om onafhankelijkheid en diversiteit te bevorderen.

Voorts vragen zij of de regering van mening is dat de belangen en invloed van de klant meer in evenwicht zouden moeten zijn ten opzichte van de kabelbedrijven. Hoe kan de kijker meer zeggenschap krijgen tegen over de «machtige» pakketaanbieders, zo vragen zij.

Hoe oordeelt de regering over de mogelijkheid dat concurrentie tussen de aanbieders niet tot meer diversiteit maar tot «meer van hetzelfde» zal leiden, gezien het feit dat bedrijven die met elkaar concurreren als gevolg daarvan juist vaak steeds meer op elkaar gaan lijken en allemaal precies hetzelfde gaan aanbieden?

Voorts vragen deze leden wat het moment is dat de Autoriteit Consument en Markt op zal treden? Kunnen de criteria worden toegelicht, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de regering alleen het digitale minimumpakket van 30 zenders wil vaststellen en dat de publieke omroepen verplicht doorgegeven moeten worden. Deze leden zijn van mening dat de belangen van de consument hiermee minimaal beschermd worden. De leden erkennen dat de rol van de overheid anders is bij commerciële omroepen en dat pakketaanbieders de ruimte moeten krijgen om te kunnen ondernemen. Desondanks ligt er wel een taak voor de overheid om het publiek toegang te geven tot een divers audiovisueel aanbod. Deze leden zien hier een toezichthoudende taak weggelegd voor het Commissariaat voor de Media. Deze leden menen dat zelfs indien «het kwaad al is geschied», het probleem dan in ieder geval is vastgesteld en er oplossingen kunnen worden gevonden. Kan de regering hun visie hierop toelichten, zo vragen de leden.

4.5. Van analoog naar digitaal

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een rol voor de overheid ziet weggelegd om de overgang van analoog naar digitaal in goede banen te leiden.

4.6. Overgangsbepaling

De leden van de SP-fractie vragen of de «oude klanten», die in de genoemde overgangsregeling vallen, aanspraak kunnen maken op een uitgebreider pakket dan dat ze nu hebben.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de SP-fractie constateren dat het Commissariaat voor de Media opmerkt dat er geen rechtsgang is opgenomen in het wetsvoorstel voor programma-aanbieders die niet tot het standaardpakket worden

toegelaten. De leden vragen of er geluiden zijn van aanbieders die bezwaar maken tegen het voorstel zoals dat er nu ligt.

6. Administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de D66-fractie lezen dat een ontheffing uitkomst kan bieden in het geval van disproportionele kosten of onredelijke uitkomsten. Kan de regering toelichten wanneer er sprake is van disproportionele kosten of onredelijke uitkomsten? Zijn daar kaders voor ontwikkeld, zo vragen de leden.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel C (artikel 6.9a)

Het is de leden van de D66-fractie niet duidelijk wat en wie allemaal onder de term pakketaanbieders vallen. Er zijn namelijk ook aanbieders die pakketten met lineaire kanalen aanbieden via het open internet. Hierbij kan gedacht worden aan YouTube of Iphion. Vallen deze aanbieders ook onder de regels van de doorgifteverplichtingen? Kan de regering hierbij ook ingaan op de techniekneutrale grondslag van het wetsvoorstel, zo vragen de leden.

Onderdeel F (artikel 6.12, tweede lid)

De leden van de D66-fractie merken op dat in het geval een pakketaanbieder gebruik maakt van meerdere infrastructures, op grond van dit artikel, de abonnees van deze diensten bij elkaar worden opgeteld om vast te stellen of er sprake is van 250 000 abonnees. Worden in deze optelsom ook de volle dochterondernemingen van pakketaanbieders meegenomen die afzonderlijk wellicht minder dan 250 000 abonnees hebben, zo vragen de leden.

Onderdeel F (artikel 6.13)

De leden van de PvdA-fractie zouden graag weten hoeveel kijkers gebruik maken van de free-to-air-distributie door KPN/Digitenne van de publieke zenders. Is ook bekend om hoeveel kijkers het gaat die daarnaast niet nog een abonnement op een zenderpakket van KPN/Digitenne afnemen? Hoeveel kosten maakt de publieke omroep voor deze distributie, zo vragen zij. Kan de regering dezelfde vragen beantwoorden voor de free-to-view-distributie via CanalDigitaal?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic-Van Bommel