

Vergaderjaar 2013–2014

33 426

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 oktober 2013

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en D66 dank ik voor hun opmerkingen en vragen bij dit wetsvoorstel. Graag ga ik daarop hieronder in. Bij de beantwoording van de vragen heb ik de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie merken op dat volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de belangrijkste publieke zenders verplicht in het digitale standaardpakket van minimaal 30 televisiezenders zijn opgenomen. Zij vragen op grond van welke criteria de regering deze zenders bestempelt als de belangrijkste.

Met de zinsnede «de belangrijkste publieke zenders» heb ik willen aangeven dat niet automatisch alle zenders van de publieke omroep moeten worden doorgegeven. Zo geldt er wel een must carry verplichting voor de algemene televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke omroep maar niet voor de themakanalen.¹ Voor de regionale publieke omroep geldt als hoofdregel een must carry verplichting voor de regionale publieke omroep van de eigen provincie. Daarnaast moeten ook de regionale publieke omroepen van de aangrenzende provincies worden doorgegeven. De must carry verplichting gaat dus niet zover dat alle regionale publieke omroepen in iedere provincie moeten worden doorgegeven. De must carry verplichting die volgens dit wetsvoorstel geldt voor het digitale standaardpakket van pakketaanbieders (met uitzonderingen), komt overigens vrijwel overeen met de must carry verplichting die op grond van de huidige Mediawet 2008 voor kabelbedrijven geldt.

¹ De algemene televisieprogrammakanalen zijn: Nederland 1, 2 en 3. De themakanalen zijn: Holland Doc 24, Humor TV 24, 101TV, Cultura 24, Journaal 24, Politiek 24, Zapp/Zappelin 24 en Best 24.

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de Vlaamse publieke zenders onderdeel zijn van de must carry verplichting in tegenstelling tot de Britse en Duitse publieke zenders.

Zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken, verbindt de Nederlandse taal België en Nederland op een unieke manier. De zenders van de Vlaamse publieke omroep (verder: VRT) vallen daarom al vele jaren onder de must carry verplichting. Met de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt enkel het aantal Vlaamse publieke zenders dat moet worden doorgegeven, verhoogd. De VRT is namelijk in mei 2012 een derde televisiezender gestart waar onder andere de waardevolle kinder-programmering naartoe is verplaatst. Gezien de toenemende distributiecapaciteit en de unieke waarde van de VRT acht de regering een verhoging van het aantal door te geven zenders opportuun. Wat betreft de Duitse en Britse publieke omroepen wordt het unieke element van taal, dat tevens de toegankelijkheid van het product mede voor het brede publiek bepaalt, niet gedeeld. Een must carry verplichting voor deze zenders is volgens de regering dan ook niet gerechtvaardigd. Ik merk volledigheidshalve op dat de hoofdzenders van de Britse publieke omroep (BBC One en BBC Two) en van de Duitse publieke omroep (ARD en ZDF) bij alle aanbieders in het standaardpakket zijn opgenomen.²

2. Rol van de overheid bij omroepdistributie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de aanbieders van radio- en tv-pakketten de omvang en samenstelling van pakketten bepalen. Deze leden vragen hoe in de ogen van de regering het belang van een pluriform aanbod is geborgd en hoe wordt voorkomen dat (alle!) aanbieders vooral kiezen voor het opnemen van grote zenders in hun standaardpakket.

De pluriformiteit van het standaardpakket wordt allereerst gewaarborgd door de minimumomvang van 30 zenders. Dat betekent een verdubbeling ten aanzien van de minimumomvang die geldt op grond van de huidige Mediawet 2008. Dit pakket met 30 zenders is niet uitsluitend te vullen met de Nederlandse en Vlaamse publieke zenders aangevuld met de grootste commerciële zenders. Er is dus ruimte voor zenders gericht op specifieke doelgroepen en buitenlandse publieke en commerciële zenders. Bovendien is er sprake van toegenomen concurrentie tussen kabel, koper, glas en satelliet. Pakketaanbieders zullen gezien deze toegenomen concurrentie dus meer dan ooit tevoren rekening houden met de wensen van hun klanten. Doen ze dat niet, dan lopen de klanten weg en verliezen de pakketaanbieders marktaandeel.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het belang van een pluriform aanbod anders is gewaarborgd dan door het «stemmen met de voeten». Zij vragen in dat verband hoe de regering ervoor zorgt dat ook de belangen van kleinere doelgroepen worden gewaarborgd en hoe bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met regionale verschillen.

Zoals hiervoor is aangegeven, biedt het vergroten van de minimumomvang van het standaardpakket op zich al een waarborg voor een pluriform aanbod. Het gaat hier overigens wel om een ondergrens, aangezien er in de praktijk door de meeste pakketaanbieders veel meer digitale zenders worden doorgegeven.

² Voor de Duitse publieke omroep geldt dit met uitzondering van KPN Digitenne.

Verder moet het effect van de toenemende concurrentie niet worden onderschat. Het «stemmen met de voeten» van de consumenten heeft ertoe geleid dat de kabelbedrijven hun marktaandeel van ongeveer 90% in de loop der jaren hebben zien afnemen tot circa 62% nu. Dat betekent dat circa een derde van de Nederlandse televisiehuishoudens de afgelopen jaren op een andere pakketaanbieder is overgestapt.

Daarnaast leidt de digitalisering tot meer capaciteit bij de pakketaanbieders en daardoor ook tot meer pluriformiteit van het aanbod. Een gemiddeld standaardpakket bestaat ondertussen uit circa 60 zenders (uitgezonderd KPN Digtienne). Waar er tien jaar geleden nog circa 34 zenders werden doorgegeven, worden er op netwerken nu tot wel 190 zenders doorgegeven. Consumenten kunnen daarbij momenteel kiezen voor standaardpakketten, pluspakketten en premiumzenders.

De plaatsing van zenders in één van die pakketten is overigens niet enkel een zaak van de pakketaanbieders, die daarbij door de toenemende concurrentie goed naar hun klanten moeten luisteren. De pakketaanbieders zullen ook rekening moeten houden met de wensen van de omroepen. Die omroepen kennen verschillende business modellen. Omroepen die van reclame-inkomsten afhankelijk zijn, willen graag een zo groot mogelijk bereik en willen daarom worden opgenomen in het digitale standaardpakket (voorbeelden: RTL en SBS). In de pluspakketten zijn zenders opgenomen die een gemengd business model hebben of in het geheel afhankelijk zijn van doorgiftevergoedingen (voorbeelden: Eurosport, National Geographic en Comedy Central). Premiumzenders zijn volledig afhankelijk van rechtstreekse betaling door consumenten. Zij kunnen dan ook per stuk worden afgenomen (voorbeelden: HBO en Fox Sports).

Het probleem in de tijd dat er voornamelijk analoge pakketten werden doorgegeven, was dat er door de zenders bijna moest worden gevochten om een plaats in die pakketten te veroveren. Door de beperkte capaciteit vielen er allerlei zenders buiten de boot. Daarom was er extra aandacht nodig voor kleinere doelgroepen en regionale verschillen. Het belang van analoge pakketten neemt echter snel af. Momenteel kijkt nog slechts 15% van de Nederlanders analoog.³ In het digitale tijdperk is er sprake van een sterk toegenomen capaciteit en is er ook voldoende ruimte voor zenders die zich richten op kleinere doelgroepen.

In de digitale zenderpakketten die in het hiervoor geschetste krachtenveld tot stand komen, is er daarom voor iedere consument wel iets van zijn gading te vinden. Alle doelgroepen kunnen door de pakketaanbieders worden bediend. Het is de afgelopen jaren dan ook gebleken dat er volop zenders worden toegevoegd aan de digitale pakketten van de pakketaanbieders. Dat geldt overigens ook voor de digitale standaardpakketten waarin bijvoorbeeld zenders als 24Kitchen (koken), Investigation Discovery (misdaad) en XITE (muziek) zijn opgenomen.

Wat het rekening houden met de regionale verschillen betreft, kent het wetsvoorstel (evenals de huidige Mediawet 2008) nog een extra waarborg voor zover het gaat om de regionale publieke omroepen. Er geldt niet alleen een must carry verplichting voor de regionale publieke omroep van de eigen provincie, maar ook voor de regionale omroepen van de aangrenzende provincies. Meer waarborgen voor het rekening houden met de regionale verschillen door de pakketaanbieders acht ik gelet op de toenemende concurrentie en digitalisering niet nodig.

³ Dit percentage is gemeten over alle televisietoestellen, dus inclusief tweede en derde toestellen. Bron: Telecompaper Q2 2013.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de opmerking in de memorie van toelichting dat de overheid in alle landen de onafhankelijkheid, verscheidenheid en kwaliteit van de mediemarkt bevordert, moet worden geduid gezien de ontwikkelingen op dit punt in Italië en Hongarije.

Nederland vervult op het terrein van het respect voor fundamentele waarden een voortrekkersrol binnen de Europese Unie (verder: EU). De Minister van Buitenlandse Zaken zond op 6 maart 2013 mede namens Duitsland, Denemarken en Finland een brief aan de voorzitter van de Europese Commissie waarin hij oproept om een effectief mechanisme te ontwikkelen om de fundamentele waarden te beschermen.⁴ Deze oproep wordt momenteel door de Europese Commissie opgepakt. Onder die fundamentele waarden hoort ook de onafhankelijkheid van de media. De Nederlandse positie over mediavrijheid binnen de EU is overigens uitgebreid aan de orde gekomen in het antwoord op de door de Europese Commissie recent gehouden consultatie over dit onderwerp.⁵ Waar het de kwaliteit van de media betreft, hebben lidstaten en de EU de voorwaarden te scheppen die kwaliteit van de mediemarkt mogelijk maakt. Maar zowel de EU als lidstaten dienen een gepaste afstand tot de mediemarkt te bewaren, mede vanwege het belang van de onafhankelijkheid. De brede Nederlandse positie ten aanzien van het toekomstige Europese media-beleid is in de reactie van het kabinet op de convergerende media opgenomen die op 8 juli 2013 naar de Tweede Kamer is gezonden.⁶

3. Geschillencommissie

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven of zij gebruik gaat maken van de in artikel 6.16 van de Mediawet 2008 voorziene mogelijkheid om bij ministeriële regeling de instelling van een geschillencommissie voor de behandeling van klachten van abonnees over het digitale pakket te regelen en zo ja, op welk tijdstip. Ook de leden van de SP-fractie vragen wanneer artikel 6.16 toegepast gaat worden en welke uitgangspunten bij de uitvoering van dit artikel gehanteerd worden.

Zoals ik in mijn brief van 10 juni 2013 aan de voorzitter van de Tweede Kamer heb geschreven, vraag ik aan het Commissariaat voor de Media (verder: Commissariaat) om in de zogenoemde Mediamonitor extra aandacht te besteden aan:

- de diversiteit binnen een standaardpakket per pakketaanbieder;
- de onderlinge verschillen tussen de standaardpakketten van de verschillende aanbieders; en
- de diversiteit van het totale digitale aanbod (dus alle pakketten) van de pakketaanbieders.⁷

Het rapporteren in de jaarlijkse Mediamonitor waarborgt dat er grondig naar de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen zal worden gekeken. Daarnaast heb ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 11 juni 2013 toegezegd om daarbij door het Commissariaat niet alleen naar de objectieve ontwikkeling te laten kijken, maar ook naar de subjectieve beleving door de consument. Daarbij gaat het dus om de consumententevredenheid. Verder heb ik bij die gelegenheid toegezegd dat de onderhavige wijzigingswet twee jaar na de inwerking-treding zal worden geëvalueerd.⁸

⁴ Kamerstukken II 2012–2013, 33 551, nr. 20.

⁵ Kamerstukken II 2012–2013, 21 501-34, nr. 211.

⁶ Kamerstukken II 2012–2013, 22 112, nr. 1659.

⁷ Kamerstukken II 2012–2013, 33 426, nr. 21.

⁸ Handelingen II 2012–2013, nr. 93, item 28, blz. 59.

Ik wil nu eerst het systeem dat in het wetsvoorstel is voorgesteld, een kans geven. Mochten de uitkomsten van de Mediamonitor en de evaluatie van het wetsvoorstel daartoe aanleiding geven, dan zal ik mij beraden op het nemen van maatregelen. Als daarbij mocht blijken dat het instellen van geschillencommissies bij de pakketaanbieders de meest geschikte remedie is voor de geconstateerde problemen, zal van de mogelijkheid die het voorgestelde artikel 6.16 van de Mediawet 2008 biedt, gebruik worden gemaakt.

4. Mediamonitor

De leden van de D66-fractie vragen naar een onafhankelijke beoordeling naar de diversiteit van het media-aanbod en op welke manier de uitkomsten van de Mediamonitor een vervolg krijgen.

Het Commissariaat maakt al vele jaren een Mediamonitor die geheel onafhankelijk van mijn ministerie tot stand komt. De Mediamonitor is openbaar en wordt jaarlijks aan de beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden. De uitkomsten van de Mediamonitor zullen worden betrokken bij de beleidsmatige evaluatie naar deze wijzigingswet. Indien bijvoorbeeld uit de Mediamonitor zou blijken dat het aantal unieke genres dat in het standaardpakket wordt doorgegeven over de jaren heen sterk gedaald is, dan kan daarmee een uitspraak worden gedaan over de diversiteit van de samenstelling van het standaardpakket. Dit kan reden zijn om met pakketaanbieders en omroepen in gesprek te gaan teneinde te achterhalen wat hier de oorzaak van is. Daarbij kan ook worden gekeken naar de effectiviteit van de wetgeving.

5. Evaluatie

Gelet op de toezegging van de regering de wet na twee jaar te zullen evalueren vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering de evaluatie (inhoud en proces) gaat uitvoeren. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de wijze waarop de regering invulling wil geven aan de evaluatie. Deze leden achten het van belang dat de wensen van de consument via een tevredenheidsonderzoek worden meegenomen.

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de fracties van de PvdA en de SP over de geschillencommissie heb geschreven, heb ik het Commissariaat gevraagd in de Mediamonitor de aandachtspunten die in dat antwoord zijn vermeld, te betrekken. Het Commissariaat is nu druk bezig met de uitwerking hiervan en is voornemens een extern onderzoeksbureau voor het klanttevredenheidsonderzoek in te schakelen. De Mediamonitor wordt op zijn beurt door mij bij de evaluatie van de onderhavige wijzigingswet gebruikt. Op welke manier de evaluatie wordt vormgegeven, zal ik de komende periode nader bepalen. Dan wordt immers ook duidelijk op welke manier het Commissariaat een aantal zaken uitwerkt. In ieder geval worden de dimensies die in bedoeld antwoord zijn vermeld (de objectieve en subjectieve beoordeling), bij de evaluatie betrokken. Het is mijn voornemen het evaluatietraject te starten twee jaar na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker