

24 808

Wijziging van bepalingen van de Mediawet, de Wet op de telecommunicatievoorzieningen en de Radio-Omroep-Zender-Wet 1935 in verband met de liberalisering van de mediawetgeving

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 juni 1997

Alvorens in te gaan op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Cultuur wil de regering de commissie dank zeggen voor de gedegen voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie herinneren de regering aan haar ambitie de liberalisering van de media- en telecomwetgeving in een hoog tempo te willen realiseren. Zij wijzen er daarbij op dat de beoogde datum voor inwerkingtreding, 1 januari 1997, niet is gehaald. In de notitie Liberalisering Mediawet zijn meerdere wetsvoorstellen aangekondigd. Zij vragen vervolgens of het ambitieniveau van de regering nog realistisch is en wanneer welke wetsvoorstellen de Staten-Generaal zullen bereiken.

Allereerst wil de regering in reactie hierop de in de notitie Liberalisering Mediawet aangekondigde wetgeving nalopen in de volgorde van die notitie.

De liberalisering van de kabelexploitatie is onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is op 11 juli 1996 bij de Tweede Kamer ingediend en daar intensief behandeld.

De liberalisering van de etherexploitatie maakt eveneens onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel uit. De mogelijkheid wordt geopend om etherfrequenties voor commerciële radio-omroep door middel van een veiling uit te geven. De overige onderwerpen, zoals het periodiek vaststellen van de voor commerciële omroep beschikbare frequentieruimte en de daarbij te hanteren planningssystematiek en besluitvormingsprocedures, maken onderdeel uit van het voorstel voor een nieuwe Telecommunicatiewet dat thans voor spoedadvisering bij de Raad van State ligt en naar verwachting nog deze zomer zal worden ingediend.

Het wettelijk monopolie van de NOZEMA voor het uitzenden van programma's van de landelijke publieke omroep komt met het voorliggende wetsvoorstel te vervallen. De omvorming van de NOZEMA tot een structuurvennootschap is inmiddels ter hand genomen en zal nog dit jaar tot een wetsvoorstel leiden dat in samenhang met de nieuwe Telecommunicatie wet leidt tot intrekking van de huidige ROZ-wet. Momenteel wordt ook gewerkt aan het opstellen van de noodzakelijke nieuwe statuten voor de NOZEMA. De overige onderwerpen, te weten de uitzendverplichting voor de programma's van de publieke omroep en het verrichten van

bijzondere uitzendingen, bijvoorbeeld in het kader van evenementen, zijn opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel.

De verruiming van de mogelijkheden voor commerciële omroep op het lokale en regionale niveau is inmiddels gerealiseerd met de wet van 4 april 1996 (Stb. 219). In die wet is tevens een definitief reclameregime voor de lokale en regionale publieke omroep geregeld, en voorts de samenwerking tussen lokale en regionale publieke omroepen en de mogelijkheid van een lokale opslag op de omroepbijdrage ten behoeve van lokale publieke radio. In de wet van 19 december 1996 (Stb. 648) – wet omvorming dienst omroepbijdragen tot zelfstandig bestuursorgaan – is bovendien de financiering van regionale publieke televisie geregeld met inbegrip van een mogelijke opslag op de omroepbijdrage voor dat doel. De liberalisering van enkele regelingen ten aanzien van de landelijke publieke omroep, te weten het schrappen van de beperkingen bij de uitgifte van programmabladen, een nieuwe nevenactiviteitenregime met controle achteraf in plaats van vooraf en de mogelijkheid van het toestaan van nieuwe mediadiensten vinden eveneens in het voorliggend wetsvoorstel hun regeling.

Het regime voor commerciële omroep en abonneetelevisie is in de wet van 4 april 1996 (Stb. 219) conform de voorstellen uit de notitie Liberalisering Mediawet ontdaan van overbodige of achterhaalde beperkingen voorzover de Tweede Kamer daarin geen wijziging heeft aangebracht. Zo is bijvoorbeeld het vervangen van de toestemmingseis door een registratieverplichting door de Tweede Kamer niet aanvaard. Al met al meent de regering dat een behoorlijk aantal van haar voornemens reeds gerealiseerd is. De overige voornemens, die grotendeels in het onderhavige wetsvoorstel hun beslag krijgen, kunnen binnenkort het Staatsblad bereiken.

Van hetgeen dan nog resteert kan gezegd worden dat de voorbereidingen daarvoor ver gevorderd zijn. Het oorspronkelijke ambitieniveau van de regering lijkt daarmee zeer wel realistisch te zijn geweest.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan meedelen hoe de tijdelijke regeling voor de toewijzing van FM-frequenties voor commerciële radio eruit ziet en waarop deze wettelijk is gebaseerd.

De voorgenomen tijdelijke regeling – die een dezer dagen wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer – geeft een oplossing voor de periode tot het moment waarop naar verwachting voor het eerst de FM-frequenties voor de commerciële omroep zullen worden geveild. Die oplossing dient te worden vertaald in machtigingen. In de tijdelijke regeling worden frequenties toebedeeld aan Radio Noordzee Nationaal, Classic FM, Sky Radio, Radio 538, Jazz Radio, Veronica Hitradio en Radio 10 Gold. De te verdelen frequenties zijn de 13 FM-frequenties die momenteel door de huidige machtiginghouders worden gebruikt, plus de 6 frequenties die uit het «TNO-FEL»-onderzoek naar voren zijn gekomen en de 5 frequenties die op aangeven van de Nozema bekend zijn geworden.

Belangrijk uitgangspunt was in elk geval dat de nationale en Europese mededingingsregels in acht genomen dienden te worden. De verdeling zal worden geëffectueerd op 1 januari 1998 en loopt door tot het moment waarop op basis van de uitkomsten van het «zero-base»-onderzoek de eerste veiling van FM-frequenties kan plaatsvinden, doch uiterlijk tot 1 september 2000. Tot slot kan worden opgemerkt dat een deel van de huidige machtiginghouders als gevolg van de regeling van frequentie dient te wisselen.

De regeling is gebaseerd op de huidige Wet op de telecommunicatievoorzieningen en het daarop steunende Besluit radio-elektrische inrichtingen. Duidelijk zal evenwel zijn dat geen gebruik is gemaakt van een in genoemde regelgeving vastgelegde methodiek van verdeling. In de huidige regelgeving ligt namelijk geen eenduidige methodiek vast. Het onderhavige wetsvoorstel maakt voor de toekomst de veiling als adequaat verdelingsmechanisme mogelijk.

Op dit moment is er sprake van 4 machtigingen voor commerciële FM-omroep, te weten voor Radio Noordzee Nationaal, Classic FM, Sky Radio en Radio 538. De machtigingen van Radio Noordzee Nationaal en Classic FM liepen door tot 1 april 1997 of zoveel langer als noodzakelijk zou zijn voor de verdeling van omroepfrequenties op basis van nieuwe regelgeving, doch uiterlijk tot 1 april 1999. De machtigingen van Sky Radio en Radio 538 liepen in principe door tot 1 april 1997. Om uit de ontstane impasse te geraken zijn de twee laatste machtigingen verlengd tot 1 juli 1997. Dit is de reden dat wordt getracht vóór laatstgenoemde datum de machtigingen te verlenen die uitwerking geven aan de tijdelijke regeling. Het is niet uitgesloten dat hiervan het gevolg is dat de tijdelijke regeling vooruitlopend op de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Eerste Kamer tot stand komt. Indien deze tijdsdruk niet aan de orde zou zijn geweest, zou vanzelfsprekend de behandeling in de Eerste Kamer zijn afgewacht. De regering zegt toe op het moment dat de tijdelijke regeling wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer, tevens de Eerste Kamer omtrent de voorgenomen regeling in te lichten.

De leden van de VVD-fractie informeren naar de laatste stand van zaken met betrekking tot de «gezamenlijkheidsoplossing» en vragen zich af of alle belanghebbenden daarbij betrokken zijn.

Bovendien vragen zij zich af of, indien deze oplossing er niet komt, er alsnog tot veilen zal worden overgegaan en zo ja, op welke termijn en onder welke condities voor betrokken partijen.

Tijdens een op 17 april 1997 gehouden hoorzitting hebben belanghebbenden hun zienswijze over een mogelijke tijdelijke regeling naar voren kunnen brengen. Om te waarborgen dat alle belanghebbenden van de te houden hoorzitting op de hoogte zouden zijn, heeft een aankondiging ervan plaatsgevonden in de Staatscourant. De zienswijzen van de diverse partijen zijn daarna in de besluitvorming meegewogen. Slechts een enkel voorstel betreft alle te verdelen frequenties. Voor het overige hebben de zienswijzen alleen betrekking op de frequentievoordeur van de betreffende omroeporganisatie. Op basis van, mede in het licht van jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, geformuleerde uitgangspunten is vervolgens een verdeling gemaakt.

Zoals aangegeven wordt de voorgenomen regeling begin juni 1997 aan de Tweede Kamer voorgelegd. Indien de Tweede Kamer zich in het voornemen kan vinden, zullen machtigingen worden verleend. Indien de regeling niet de instemming van de Tweede Kamer verkrijgt, zal worden verzocht alsnog tot veilen te mogen overgaan en wel op zo kort mogelijke termijn. De condities die dan gelden zijn voor elke deelnemer aan de veiling gelijk. Men dient bijvoorbeeld commerciële omroepinstelling in de zin van de Mediawet (en de Wet op de telecommunicatievoorzieningen) te zijn om te mogen bieden. Tevens dient voorafgaand aan de veiling een waarborgsom te worden gestort.

De leden van de VVD-fractie vroegen om verduidelijking van een aantal begrippen in de bepaling met betrekking tot de zenderkleuring.

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel aangegeven de zenderkleuring van een aantal FM-frequenties of samenstellen van FM-frequenties van dusdanig belang te vinden, dat de omschrijving daarvan in de wet zelf dient plaats te vinden.

In het eerste lid van artikel 82e wordt nu bepaald dat frequenties in gebruik worden gegeven voor de uitzending van een radioprogramma dat overwegend bestaat uit Nederlandstalige muziek. Bij ministeriële regeling dient nader omschreven te worden in welke gevallen een radioprogramma aan die eis voldoet. Volgens deze bepaling is het dus niet perse noodzakelijk dat een programma voor honderd procent uit Nederlands(talige) muziek bestaat. In de ogen van het kabinet zal een dergelijk programma echter wel voor een substantieel gedeelte (in ieder geval meer dan 60%) dit type muziek dienen te bevatten. Uit onderzoek blijkt

overigens dat de opleving van de Nederlandse populaire muziek mede te danken is aan Nederlandstalige muziekzenders, met name Radio Noordzee Nationaal.

Volgens het tweede lid van artikel 82e dient er een ministeriële regeling te komen voor categorieën radioprogramma's die, gelet op hun aard, inhoud of doelgroep, verhoudingsgewijs lage inkomsten uit reclame of verhoudingsgewijs hoge kosten meebrengen. Uit de toelichting blijkt dat gedacht kan worden aan een jazz-zender of aan een nieuwszender. Een specifieke programmering leidt in de meeste gevallen namelijk tot een lager marktaandeel dan populaire muziekzenders en tot geringere reclame-inkomsten. Anderzijds zijn er programma's die wel een behoorlijk marktaandeel kunnen behalen, maar door hun opzet een hoge kostenstructuur hebben.

Het is duidelijk dat commerciële omroeporganisaties die zich bezig houden met uitzending van programma's gericht op een klein taalgebied, of programma's die ten opzichte van andere programma's minder inkomsten genereren vanwege een van het populaire afwijkende programmering, op een veiling minder kunnen bieden. Hetzelfde geldt voor zenders die in vergelijking met populaire muziekzenders een substantieel hogere kostenstructuur kennen. Een nieuwszender zal bij de productie van zijn programma hoge kosten hebben omdat grotere inzet van personeel vereist is, zelfs als dit zo efficiënt mogelijk wordt gerealiseerd.

Om ook dergelijke radiostations een reële kans te geven om voor toewijzing van frequenties in aanmerking te komen, ook bij het hanteren van een veilingstelsel, is er voor gekozen een dergelijke bepaling op te nemen. Daarmee wordt voorkomen dat het hanteren van een veiling bepaalde commerciële radiostations dwingt hun programmering op de grootste gemene deler af te stemmen.

De leden van de VVD-fractie vragen in welke mate artikel 82f effectief is en waarom deze bepaling is beperkt tot FM-frequenties. Tevens vragen zij of dit artikel tussentijdse wisselingen van eigenaren kan voorkomen en hoe dit artikel zich verhoudt tot de nieuwe regels omtrent de economische mededinging.

De Tweede Kamer heeft bij amendement (kamerstukken II, 1996–1997, 24 808, nr. 50) de beperking tot één FM-frequentie per instelling in de wet vastgelegd. Bij FM-frequenties doet zich het vraagstuk van verdeling van de schaars beschikbare frequenties het eerst en het meest urgent voor. De regeling valt onder het toezicht van het Commissariaat voor de Media. Over de mogelijkheden van een regeling inzake beperking van het gebruik van frequenties door één instelling zijn het Commissariaat en de Landsadvocaat geconsulteerd. De conclusie was dat een dergelijke regeling werkbaar is. In het kader van het toezicht beschikt het Commissariaat over de sanctiemiddelen van de Mediawet, te weten intrekking van de toestemming voor commerciële omroep en het opleggen van een bestuurlijke boete. Intrekking van de toestemming levert tevens een grond op om de op grond van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen afgegeven machtiging in te trekken. Tevens zal het gebruiksrecht op de frequentie eindigen.

De regeling is op zich niet bedoeld om wisselingen in de eigendomsverhoudingen te voorkomen. Zo kan een bedrijf dat een radioprogramma via de ether uitzendt, in zijn geheel in andere handen overgaan. Indien daardoor echter het gebruiksrecht op meerdere frequenties of frequentiepakketten bij één instelling terecht zou komen, mag slechts één frequentie(pakket) door die instelling gebruikt worden. De regels inzake de economische mededinging voorzien in meer algemene zin in toezicht op het mogelijk misbruik maken van economische machtsposities van commerciële omroepinstellingen.

De leden van de VVD-fractie hadden vragen over de verplichte doorgifte van het programma van de lokale en regionale publieke omroep en de

mogelijkheid om een ontheffing te kunnen verlenen van deze verplichting.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was een dergelijke ontheffingsmogelijkheid voor de programma's van de lokale publiek opgenomen (artikel 22f, tweede lid). Bij wege van amendement heeft de Tweede Kamer deze bepaling er uitgehaald (kamerstukken II, 1996–1997, 24 808, nr. 17), omdat er voor de beperking van de doorgifteplicht naar het oordeel van de Kamer op dit moment geen noodzaak toe is. Bij de behandeling van de nieuwe Telecommunicatiewet kan dit onderwerp desgewenst opnieuw aan de orde worden gesteld. Daarbij kan dan tevens bekeken worden of de ontheffingsmogelijkheid van artikel 22g, tweede lid (ontheffing van de verplichte doorgifte van de radio- en televisieprogramma's van de BRTN), gehandhaafd dient te blijven. Overigens hoeft het ook voor de Amsterdamse situatie geen problemen op te leveren. Er is daar immers een overeenkomst dat nog een aantal jaren een groter basispakket dan de verplichte 15 televisie- en 25 radioprogramma's wordt geleverd. De programmaraad kan op basis van dat contract ook daarover adviseren. Bovendien hanteert het Commissariaat voor de Media de stelregel dat de doorgifteplicht alleen geldt voor (lokale) programma's waarvoor etherzendtijd is verkregen. In de praktijk betreft dat één programma, ook in de Amsterdamse situatie. Daarnaast kan het Commissariaat op grond van art. 66, eerste lid, (thans art. 75, eerste lid, van de Mediawet) kabelzendtijd toewijzen in plaats van etherzendtijd. In principe geldt dan ook de doorgifteplicht. Echter op grond van het tweede lid van ditzelfde artikel kan het Commissariaat beslissend optreden indien over de doorgifte geen overeenstemming kan worden bereikt. De beslissing kan, afhankelijk van de omstandigheden, ook in het voordeel van de kabelexploitant uitvallen. In dat geval is er dus geen doorgifteplicht. Tot op heden hebben kabelexploitanten geen beroep gedaan op deze wettelijke voorziening. Meer algemeen gesteld biedt het wetsvoorstel exploitanten en programmaraden de mogelijkheid afspraken te maken over het aanbieden van grotere pakketten en de wijze van samenstelling en advisering.

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, het GPV, de RPF en de SGP stelden vragen over de status van de (adviezen van de) programmaraad, wat onder zwaarwegende redenen verstaan moet worden en de mogelijkheden van de kabelexploitant om van dat zwaarwegende advies af te wijken.

Zwaarwegende redenen kunnen gelegen zijn in het in gevaar brengen van de financieel-economische exploitatiemogelijkheden van het kabelnet. Ook kan het zijn dat de auteursrechtelijke aspecten niet kunnen worden geregeld, of dat er door de programmaraad te veel dure programma's worden geadviseerd en daardoor het abonnement voor de aangeslotenen fors dient te stijgen. Tenslotte kan de kabelexploitant ook afwijken van het advies indien dat in strijd met het recht zou komen, bijvoorbeeld indien het een illegaal programma betreft waarvoor geen binnen- of buitenlandse toestemming is gegeven of een van de verplicht door te geven programma's niet in het advies is opgenomen, danwel de programmaraad een onvoldoende divers programmapakket adviseert, hetgeen in strijd is met de wettelijke taakopdracht van de programmaraad.

Het Commissariaat voor de Media is belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de Mediawet, ook met betrekking tot kabelexploitanten. De adviesbevoegdheid van de programmaraad is geregeld in artikel 82k van de Mediawet. De kabelexploitant kan slechts om zwaarwegende redenen afwijken van het advies. Indien bij een dergelijk voornemen van de exploitant de programmaraad en exploitant er onderling niet uit kunnen komen kan het Commissariaat toetsen of er inderdaad sprake is van zwaarwichtige redenen. Indien de kabelexploitant op onterechte gronden wenst af te wijken van het advies is de samenstelling van het programmapakket op ondeugdelijke gronden geschiedt en kan dit worden getoetst door het Commissariaat. Tegen besluiten van het

Commissariaat staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden.

Een programma-aanbieder die uiteindelijk niet in het programmapakket wordt opgenomen of waaraan onredelijke eisen gesteld worden, kan tot het moment dat artikel 82I van de Mediawet vervalt (volgens het geldende KB uiterlijk 1 januari 1998) een beroep doen op het Commissariaat. Hij kan ook gebruik maken van de procedurele mogelijkheden die de mededingingswetgeving biedt.

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA vroegen zich af of een kabelexploitant ook reclameboodschappen mag invoegen in de vijftien volgens artikel 22e van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen door te geven televisieprogramma's.

Het antwoord daarop is neen. De term onverkort en gelijktijdig ziet op een integrale en ongewijzigde doorgifte, ook in de tijd gezien, van het door de omroeporganisatie aangeboden programma. Het eenzijdig invoegen van lokale reclameboodschappen door de kabelexploitant, betekent een wijziging van het aangeboden programma en is in dit pakket niet toegestaan. Het is wel mogelijk dat de programmaraad adviseert een lokaal commercieel programma door te geven, dat daar onverkort en gelijktijdig wordt uitgezonden en waarin dus niets wordt gewijzigd, waarbij de lokale programma-aanbieder met de kabelexploitant afsprekt dat deze daarin reclameboodschappen kan invoegen. Het wijzigen van het programma door het invoegen van lokale reclameboodschappen is wel toegestaan bij de programma's die niet onder artikel 22e van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen vallen. Dus bijvoorbeeld ook in een deel van het feitelijk basispakket dat de 15 programma's te boven gaat. Uiteraard dient de kabelexploitant daarover overeenstemming te bereiken met de verantwoordelijke omroeporganisatie. De regering meent dat op deze wijze ruim voldoende mogelijkheden geboden worden om een aantrekkelijk basispakket aan te bieden.

De leden van de VVD-fractie hadden tenslotte nog een vraag of het invoegen van (lokale) reclame enerzijds en het verzorgen van eigen programmering anderzijds (door de kabelexploitant) in dit wetsvoorstel gelijk wordt gesteld.

Voor een goed begrip dient de term verzorgen van een programma in de mediawettelijke zin te worden opgevat. De verzorger van een programma is de omroeporganisatie die verantwoordelijk is voor vorm en inhoud van het programma. Dat betekent niet dat die organisatie ook zelf alle programma-onderdelen hoeft te produceren. Praktijk is dat veel onderdelen worden ingekocht die door anderen zijn geproduceerd. Als de kabelexploitant met een omroep afsprekt om lokale reclame in te voegen, betekent dat nog niet dat hij verzorger van een programma in de zin van de Mediawet wordt. Dat is afhankelijk van de onderlinge afspraken die worden gemaakt. Over het leveren van reclameboodschappen kan worden afgesproken dat die gezien worden als het leveren van een programma-onderdeel. Dat is dan niet hetzelfde als het verzorgen van een programma. In dat geval blijft uiteindelijk de oorspronkelijke omroeporganisatie verantwoordelijk volgens de Mediawet. Als de kabelexploitant een programma verzorgt in de zin van de Mediawet, is hij wel zelf verantwoordelijk voor vorm en inhoud en treedt hij dus op als omroeporganisatie.

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de liberalisering van de kabel, mogelijke belangenverstrengeling en de afstemming van het benodigde toezicht en verwezen daartoe naar de Nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1996–1997, 24 808, nr. 5, blz. 10). Zij tonen zich niet overtuigd van de effectiviteit van de afstemming die moet plaatsvinden en nodigen de regering uit terzake concrete voorbeelden van die afstemming te geven.

Ten tijde van de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer werd er nog een discussie gevoerd op welke wijze het toezicht op de toegang tot de kabel van programma-

aanbieders ingericht diende te worden. Inmiddels is daar door het kabinet een beslissing over genomen. De minister van Economische Zaken heeft de Tweede Kamer daar bij brief van 31 januari 1997 bericht van gedaan (kamerstukken II 1996–1997, 23 968, nr. 25). Het kabinet kiest er voor het toezicht op de toegang tot de kabel niet in specifieke wetgeving onder te brengen. Dat betekent dat het algemene mededingingstoezicht van toepassing is. Een samenloop van bevoegdheden treedt voor dat onderwerp dan ook niet (langer) op. De specifieke bevoegdheid die het Commissariaat voor de Media op dit moment nog heeft op grond van artikel 69 (82I nieuw) van de Mediawet komt uiterlijk per 1 januari 1998 te vervallen. Wel zal er een consultatieverplichting voor de Nederlandse mededingingsautoriteit komen.

Voor zover er al sprake was van potentiële afstemmingsproblemen, zullen deze problemen na de genoemde datum in elk geval tot het verleden behoren.

Ook voor die datum is er eigenlijk geen sprake van dergelijke problemen geweest. De door het Commissariaat gehanteerde procedures, voorzien in elk geval in een ruime mate van informatieverstrekking van het Commissariaat naar de betrokken ministeries, alsook in de mogelijkheid van deelname van vertegenwoordigers van de ministeries aan de door het Commissariaat belegde hoorzittingen. Op deze manier is er in ieder geval voorzien in een aantal nuttige procedurele waarborgen. Ook de Wet economische mededinging voorziet in voldoende mate in procedurele waarborgen. Zo kan ook de Commissie economische mededinging ieder die daarom vraagt, horen.

Voor het overige houden de Minister van Economische Zaken en het Commissariaat ieder hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de mededingingswetgeving, respectievelijk de Mediawet. Zou het tot uiteenlopende beslissingen van Minister en Commissariaat komen, die uit het oogpunt van consistentie van het overheidsbeleid niet naast elkaar kunnen bestaan, dan kan het vernietigingsrecht ten aanzien van besluiten van het Commissariaat worden gehanteerd. Van dit zware middel zal uiteraard alleen in het uiterste geval gebruik worden gemaakt.

De leden van de CDA-fractie zijn niet gelukkig met de methodiek om in de wet een principe vast te leggen om vervolgens voor de operationele kant te verwijzen naar een andere wet of een algemene maatregel van bestuur. Zij wijzen daarbij met name op de nadere regeling voor het veilen van frequenties, in de Wet op de telecommunicatievoorzieningen.

De regering geeft toe dat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt tot verwarring kan leiden. Enerzijds wordt verwezen naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur, anderzijds naar de Wet op de telecommunicatievoorzieningen.

Voor zover wordt verwezen naar een algemene maatregel van bestuur, wordt het Besluit radio-elektrische inrichtingen bedoeld. De hoofd-elementen van de veiling – die zich in elk geval in de wet bevinden – worden in genoemd besluit nader uitgewerkt.

Voor zover in de memorie van toelichting wordt gesproken over nadere uitwerking in de Wet op de telecommunicatievoorzieningen, is hiermee de algehele herziening van deze wet bedoeld. De systematiek voor frequentietoedeling in algemene zin zal in het kader van het voorstel voor een nieuwe Telecommunicatiewet nader worden vormgegeven. Het betreft dan nieuwe of vrijgekomen frequenties, hun toepassing en gebruik en het bijbehorende te hanteren verdelingsinstrument.

Tot slot kan het volgende worden opgemerkt. Het feit dat de resultaten van het «zero-base»-onderzoek thans nog niet voorhanden zijn, betekent naar de mening van de regering niet dat de veilingssystematiek op dit tijdstip niet zou kunnen worden beoordeeld en vastgelegd in de wet. De gekozen veilingssystematiek is immers in principe ook toepasbaar op het huidige aanbod aan frequenties.

De leden van de fractie van het CDA merken voorts op dat de toegang

tot de markt voor de publieke omroep in het wetsvoorstel niet overtuigend wordt neergezet. Zij worden, aldus deze leden, daarbij achtergesteld ten opzichte van de commerciële omroepen. Ook de leden van de fractie van D66 stellen vragen van een soortgelijke strekking.

Ter toelichting van haar beleid brengt de regering het volgende naar voren. De publieke omroep is een belangrijk onderdeel van het maatschappelijk en economische functioneren van onze samenleving. De publieke omroepen als individuele en gezamenlijke organisaties verzorgen radio- en televisieprogramma's en doen alles wat daarvoor noodzakelijk is. Dat houdt een breed scala in van activiteiten lopende van huisvesting en financiële administratie tot het produceren van programma's, het inkopen en/of het programmeren daarvan. Het bijzondere aan de publieke omroepen is dat zij een publieke dienst verrichten en daartoe gebonden zijn aan allerlei wettelijke richtlijnen. Dat legitimeert hun bestaan en de publieke financiering die zij ontvangen. Deze omroepen functioneren dus op de markt van audiovisuele producten in Nederland en daarbuiten. Een scheiding in een zogenaamd publiek domein en de markt is daarom ook kunstmatig. Voor de publieke omroep is op dezelfde wijze als dat voor commerciële omroepen geldt, doorslaggevend de gedachtegang dat ook de publieke omroep vanzelfsprekend gebruik moet kunnen maken van nieuwe technische ontwikkelingen en de daardoor ontstane nieuwe vormen van aanbod van hun programma's aan het publiek. Om dit met een voorbeeld te verduidelijken: als, zoals voorspeld, over een aantal jaren steeds meer consumenten afzonderlijke televisie- en radioprogramma's op het tijdstip dat hen schikt, via netwerken gaan opvragen, dan zal ook de publieke omroep zich aan die ontwikkeling moeten aanpassen. Doet zij dat niet, dan blijft de publieke omroep in een reservaat voor verouderde technische aanbods vormen en kan zij haar publieke functie niet meer op verantwoorde wijze tot uitvoering brengen. Vanuit deze algemene notie acht de regering het gewenst dat belemmeringen voor de publieke omroep om aan nieuwe technologische ontwikkelingen mee te doen en bij te dragen, uit de Mediawet worden verwijderd. In dat licht gezien past dit onderwerp in het voorliggende wetsvoorstel tot liberalisering van de Mediawet. Bijzondere aandacht bij deze nieuwe ontwikkeling is nodig omdat de basis voor de uitvoering van de publieke taken gelegen blijft in de bediening van de gehele bevolking door middel van het open net, terwijl de nieuwe aanbods vormen veel meer mogelijkheden geven voor een geïndividualiseerd aanbod. Dit geeft aanleiding om de nieuwe ontwikkeling nauwkeurig te volgen om na te gaan of het gehele takenpakket goed in evenwicht blijft. Een tweede bijzonderheid is dat het mogelijk is dat dezelfde diensten ook door commerciële partijen worden aangeboden. Gezien de publieke financiering is het zaak dan na te gaan of er geen concurrentievervalsing optreedt. Vanuit deze beide overwegingen is in de wet een kader ontwikkeld om te bepalen welke nieuwe mediadiensten met welke inhoud in het verlengde van de publieke taak liggen en welke maatregelen nodig zijn om concurrentievervalsing te voorkomen. Dit zal naar verwachting fasegewijs ontwikkeld worden in het kader van de toestemmings-amvb. Het regeringsbeleid is er daarbij op gericht om aan de publieke omroep ruimhartig de mogelijkheid te geven de nieuwe technische mogelijkheden te gebruiken. In die zin is er, zoals de leden van de fracties van het CDA en D66 vragen, geen sprake van achterstelling ten opzichte van commerciële omroep, maar van een precieze positionering van de publieke omroepen in verband met hun bijzondere taak en de publieke financiering daarvan.

De leden van de PvdA-fractie vragen een uiteenzetting hoe het voorliggende voorstel en eerdere wijzigingswetten van de Mediawet zich verhouden tot het algemene deregulerings- en liberaliseringsbeleid van het kabinet in het bijzonder in het kader van media en telecommunicatie.

Zoals in de afgelopen jaren duidelijk is geworden, kan de mate van liberalisering van een beleidsterrein niet worden afgemeten aan het toe- of afnemen van het aantal artikelen van de daarop betrekking hebben wetgeving. Het blijkt vaak zo te zijn dat voor deregulering vrij omvangrijke wetgeving noodzakelijk is. Daar komt bij dat op de beleidsterreinen van media en telecommunicatie niet alleen sprake is van liberalisering. Tevens worden voorstellen gedaan om de sector beter te laten functioneren door het scheppen van nieuwe regels en voorwaarden. Het voorliggende wetsvoorstel is daar een goed voorbeeld van, omdat daarmee aan de ene kant een aantal scheidslijnen en voorschriften verdwijnt, met als tegenwicht ter bescherming van burgers en consumenten, een nieuwe regeling betreffende de presentatie van een basispakket van radio- en televisieprogramma's. Deze twee bewegingen: deregulering en liberalisering enerzijds en het zoeken naar een nieuw evenwicht anderzijds, komen telkens tot uiting in de verschillende wetsvoorstellen voor wijziging van de Mediawet. Binnenkort zal met de Eerste Kamer ook gesproken kunnen worden over het wetsvoorstel tot herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep. In dat wetsvoorstel ligt meer de nadruk op het verbeteren van de organisatiestructuur van de publieke omroepen te Hilversum, waardoor de programmaverzorging in al zijn facetten wordt verbeterd.

Het merendeel van de vragen van de leden van de fractie van de PvdA over de programmaraad zijn beantwoord bij vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie. De leden van de PvdA-fractie vragen bovendien nog hoe de beslissing van programmaraad c.q. beheerder zich verhoudt met het censuurverbod.

Artikel 7, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet regels stelt omtrent radio en televisie, en dat er geen voorafgaand toezicht is op de inhoud van een radio- of televisieuitzending. Indien het aanbod van programma's groter is dan de beschikbare (technische) capaciteit van een kabelnet, moesten en moeten er keuzes gemaakt worden welke programma's wel en niet uitgezonden worden. Die situatie heeft zich de laatste jaren vaker voorgedaan. Daar verandert het wetsvoorstel niets in. De verandering die het wetsvoorstel aanbrengt is dat er nu wettelijk wordt vastgelegd dat er een programmaraad moet worden ingesteld en dat die zwaarwegend kan adviseren. Die oefent echter geen voorafgaand toezicht uit op de inhoud. De programmaraad adviseert alleen welk programma wel of niet in het basis-programmapakket moet worden opgenomen. De beheerder beslist vervolgens. Een dergelijke gang van zaken is niet in strijd met het verbod op voorafgaand toezicht.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de doorgifteplicht wel geldt voor de kabel en niet voor de satelliet.

De doorgifteplicht heeft de bedoeling te garanderen dat de (kabel)netwerken met een machtspositie ten opzichte van de burger inzake ontvangstmogelijkheden een aantal programma's dat wettelijk is geregeld, uitzendt. Zo wordt er zorg voor gedragen dat er geen misbruik van die machtspositie kan worden gemaakt en dat burgers tegen een redelijk tarief een pluriform programma-pakket kunnen afnemen. Een satellietzendernetwerk beschikt niet over zonnemachtspositie. Bovendien zijn er geen Nederlandse satellietorganisaties waaraan deze verplichting kan worden opgelegd. De individuele burger kan zelf bepalen op welke satellietzenders hij afstemt, hij kan dus zelf programmapakketten afnemen, terwijl tot nu toe niet zelf beslist kon worden op welk kabelnetwerk men zich abonneerde en welk programmapakket werd afgenomen. Er is immers maar één netwerk aanwezig.

Op de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66 inzake de publieke omroep en nieuwe (media-)diensten is hiervoor reeds ingegaan bij een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het staat met de uitvoering

van de moties over publieke omroep op de satelliet (kamerstukken II 1996–1997, 24 808, nr.35) en over de tijdelijke regeling de verdeling van etherfrequenties voor commerciële radio (kamerstukken II 1996–1997, 24 808, nr. 39).

Tussen NOS, Wereldomroep en het departement van OCenW heeft een tripartiete overleg plaats gehad over de voortzetting van het BVN-project. Bij de aanvang daarvan moest worden geconstateerd dat Wereldomroep en NOS gescheiden aan verschillende initiatieven werkten. De Wereldomroep is met name geïnteresseerd in de continuering van Zomer-tv, de NOS zoekt naar verbreding van activiteiten van de binnenlandse omroep op de satelliet. Het gesprek tussen de NOS, de Wereldomroep en het departement van OCenW over mogelijke samenwerking op dit gebied wordt voortgezet. Van het resultaat van dit overleg zal het parlement op de hoogte worden gesteld.

Op de tijdelijke regeling voor etherfrequenties voor commerciële radio is reeds ingegaan op de vragen daaromtrent van de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de fracties van het GPV, de RPF en de SGP constateren dat de publieke zeggenschap over de distributie van omroepprogramma's via kabelnetten als openbare nutsfunctie door het wetsvoorstel wordt beperkt ten gunste van de positie van de exploitanten. Zij vragen of de regering dit ook zo ziet.

De kabelnetten in Nederland zijn in feite ontstaan als openbare nutsfunctie voor de verspreiding van radio- en televisieprogramma's. De regelgeving is ook voornamelijk op die functie toegespitst. De omvang van het aanbod op de kabel – thans veelal 30 programma's en groeiend –, de opkomst van andere kabeldiensten – waaronder telefonie – en de overgang van publieke danwel non-profit eigendom naar op winst gerichte ondernemingen zijn aanleiding om die regelgeving te herzien. Daarbij blijft voor de regering toegankelijkheid en betaalbaarheid voor de burgers van een aantrekkelijk en pluriform basispakket van radio- en televisieprogramma's voorop staan. Het zwaarwegende advies van de programmaraad beperkt de machtspositie van de kabelexploitant. Daarnaast kunnen de exploitanten wel de overige capaciteit van hun net gebruiken om het basispakket aan te vullen, andere programma's, al dan niet in pakketten, aan te bieden en nieuwe diensten te ontwikkelen. Overigens steeds op transparante wijze in overeenstemming met de geldende mededingingsregels. Daarmee wordt de ruimte voor economische uitnutting van de kabel aanzienlijk vergroot.

De regering meent met haar voorstel de juiste balans gevonden te hebben tussen de publieke functie van de kabel voor omroepdistributie en de marktgeoriënteerde ontwikkeling van deze infrastructuur.

De vragen van de leden van de fractie van het GPV over de programmaraad zijn grotendeels beantwoord bij de vragen van de leden van de VVD-fractie. De leden van de GPV-fractie vroegen ook nog of de programmaraad een zelfstandige positie had ten aanzien van de advisering die uitgaat boven de 15 televisieprogramma's en 25 radioprogramma's.

De programmaraad bepaalt uiteraard zelf, met inachtneming van het bepaalde in artikel 82i van de Mediawet, welke programma's zij in het basispakket adviseert op te nemen. Uit het derde lid van artikel 82k blijkt dat de beheerder van een draadomroepinrichting de programmaraad voorts om advies kan vragen over de overige omroepprogramma's die hij uitzendt naar alle aangeslotenen. De beheerder is dus niet verplicht over die overige programma's advies te vragen. De beheerder kan van het advies afwijken ook al worden geen zwaarwegende redenen aangevoerd. Deze bepaling is opgenomen om in voorkomende gevallen de programmaraad desgevraagd de mogelijkheid te bieden over een groter basispakket of over het totale aanbod van omroepprogramma's van een

kabelnet een advies uit te brengen. Deze bepaling biedt daarmee ook de mogelijkheid om met overgangssituaties rekening te houden waarbij bijvoorbeeld op dit moment een standaardpakket van 20 televisieprogramma's wordt uitgezonden. Dat is een kwestie van goed overleg tussen exploitant en programmaraad. Ik heb van de VECAl vernomen dat door veel van haar leden reeds overleg wordt gevoerd met gemeenteraden en reeds bestaande programmaraden. Veel exploitanten denken erover om de programmaraden over hun gehele standaardpakket te laten adviseren.

De leden van de fracties van het GPV, de RPF en de SGP stellen de vraag of oormerking van bepaalde frequenties niet tekort doet aan het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de publieke omroep enerzijds en de verantwoordelijkheid ten aanzien van commerciële omroeporganisaties anderzijds?

Een belangrijke opdracht aan de overheid is om in een medialandschap dat aan ingrijpende verandering onderhevig is, waarborgen te scheppen voor wat van wezenlijk belang is: verscheidenheid en eigenheid, objectiviteit en onafhankelijkheid, kwaliteit en herkenbaarheid, toegankelijkheid, verspreiding en betaalbaarheid. De hieruit voortvloeiende verantwoordelijkheid heeft in de eerste plaats betrekking op de publieke media. Daarnaast en in mindere mate strekt zij zich ook uit tot aanbieders die op de commerciële markt opereren.

De oormerking heeft tevens tot doel om enig evenwicht te scheppen in de kansen van de diverse en ongelijksoortige, binnenlandse en buitenlandse, commerciële aanbieders op meer gronden dan alleen de financiële draagkracht.

Daar de beschikbare etherruimte beperkt is, ligt het in de rede om de vergroting van de diversiteit als criterium mee te laten wegen.

De leden van de fracties van het GPV, de RPF en de SGP vragen hoe de voorwaarden voor het verrichten van nevenactiviteiten worden getoetst en of dit vooraf zou kunnen gebeuren.

De regeling voor nevenactiviteiten voorziet niet langer in voorafgaande toetsing of toestemming. Het wordt de omroepinstellingen in zijn algemeenheid toegestaan nevenactiviteiten te verrichten, mits zij zich daarbij houden aan de criteria van artikel 57a. Daarop wordt door het Commissariaat achteraf en doorlopend toegezien. In dat kader zullen in het Mediabesluit ook nader voorschriften omtrent boekhouding en verslaglegging worden opgenomen. Het ontbreken van het vereiste van voorafgaande toestemming weerhoudt omroepinstellingen er overigens niet van om zelf vooraf het Commissariaat te consulteren.

De leden van de fracties van het GPV, de RPF en de SGP vragen of de regeling voor nevenactiviteiten zoals vervat in de voorgestelde artikelen 57-57e aangemeld moet worden bij de Europese Commissie.

De regering is van mening dat de voorgestelde artikelen 57-57e van de Mediawet niet aangemeld hoeven te worden bij de Europese Commissie aangezien de voorgestelde regeling voldoende waarborgen bevat ter voorkoming van strijdigheid met het Europese recht.

De leden van de fracties van het GPV, de RPF en de SGP vragen tenslotte een toelichting op het onderscheidend criterium tussen de verschillende soorten nevenactiviteiten van de artikelen 57a en 57b.

De regeling van de nevenactiviteiten kent in essentie twee categorieën nevenactiviteiten: de activiteiten die in zijn algemeenheid zijn toegestaan, en daarnaast de nevenactiviteiten van artikel 57b, die slechts verricht mogen worden voorzover dat bij algemene maatregel van bestuur is toegestaan. Voor beide categorieën gelden de algemene criteria van artikel 57a. Bij de eerstgenoemde categorie moet gedacht worden aan de meer traditionele nevenactiviteiten, zoals het uitgeven van programma-bladen, de exploitatie van auteursrechten en andere vormen van merchandising, die uitvloeisel zijn van de hoofdtaak en zoals die reeds jaar en dag door de omroepen worden verricht. Artikel 57b heeft

betrekking op andere vormen van programma- en informatie-aanbod, waarbij het gaat om meer individueel gericht aanbod via abonnee-programma's en interactieve mediadiensten. In verband met de vraag in hoeverre deze activiteiten nodig en nuttig zijn met het oog op de hoofdtaak, waarbij met name aan de orde is de vraag in hoeverre de publieke omroep zijn taak nog uitsluitend via uitzending op open netten kan vervullen, en vanwege de snelle technische ontwikkelingen acht de regering een voorafgaande beoordeling bij deze activiteiten gewenst. Voor het overige wil de regering graag verwijzen naar haar reactie hiervoor op vragen van de leden van de CDA-fractie en van de fractie van D66 over ditzelfde onderwerp.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. Nuis

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink