

Vergaderjaar 2002–2003

28 639

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Dit wetsvoorstel voorziet in het vervallen van de verspreidingsbeperking voor de programma's van lokale en regionale omroepinstellingen en in een bepaling inzake de wijziging van de doorgifteplicht via de kabel van de programma's van lokale omroepinstellingen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel bepalingen die zijn gericht op het verbeteren van het functioneren van programmaraden. De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen zijn in algemene zin aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 1999 (de notitie «Kabel, omroep en consument; pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze»; Kamerstukken II 1998/99, 26 602, nr. 1). Vervolgens is de Kamer van de voortgang ten aanzien van deze onderwerpen op de hoogte gehouden bij brieven van 20 april 2000 (de nota «Kabel en consument: marktwerking en digitalisering»; Kamerstukken II 1999/2000, 27 088, nrs. 1–2), 13 maart 2001 en 16 november 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 27 088, nrs. 18 en 28). Met name het overleg over het onderwerp programmaraden heeft veel tijd gevegd. Inmiddels heeft het Commissariaat voor de Media in zijn vergadering van 20 november 2001 een Modelreglement programmaraden vastgesteld (voor de tekst daarvan verwijs ik naar de internetsite van het Commissariaat: <http://www.cvdm.nl>) en heeft een organisatieadviesbureau een advies uitgebracht over een vorm van landelijke ondersteuning voor programmaraden. Daarmee is ook de discussie over dit onderwerp thans voldoende uitgekristalliseerd om de uitkomst daarvan te concretiseren in regelgeving.

Het beleid van de regering is gericht op het bevorderen van de concurrentie tussen de verschillende infrastructuren. In dat kader streeft de regering er onder meer naar de eventuele wettelijke belemmeringen voor satellietontvangst zoveel mogelijk weg te nemen. Een van deze belemmeringen betreft de in artikel 64a van de Mediawet opgenomen verspreidingsbeperking voor de programma's van lokale en regionale omroepinstellingen. Het gevolg van deze bepaling is dat de hiervoor bedoelde programma's wel via de aardse ether en de kabel kunnen worden uitgezonden in de eigen verzorgingsgebieden van de lokale of regionale omroepinstellingen, maar niet via een satelliet. Deze bepaling

leidt er derhalve toe dat de concurrentiepositie van satellietaanbieders ten opzichte van de aanbieders van andere infrastructuren nadelig wordt beïnvloed. Dit vormt dan ook de eerste reden voor het voorstel om de desbetreffende bepaling te laten vervallen. De tweede reden daarvoor is dat aldus tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de kijkers en luisteraars in de grensstreek van provincies, die veelal ook graag de programma's van de desbetreffende buurprovincie via de kabel willen ontvangen. Deze wijziging is opgenomen in artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de redenen die aan deze wijziging ten grondslag liggen, wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Het tweede onderwerp dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, is zoals gezegd de wijziging van de doorgifteplicht via de kabel van de programma's van lokale omroepinstellingen. Deze wijziging heeft met name betrekking op de zogenoemde «toegangsomroepen» en komt aan de orde in de artikelen I, onderdeel C, en II van dit wetsvoorstel. In de artikelsgewijze toelichting bij deze artikelen wordt de voorgeschiedenis geschetst, een ter zijde geschoven alternatief voor de voorgestelde wijziging besproken en nader ingegaan op de gevolgen van deze wijziging. Het laatste en, wat het aantal artikelen betreft, meest uitgebreide onderwerp dat in dit wetsvoorstel aan bod komt is het functioneren van de programmaraden. Aangezien televisie een belangrijke informatiebron vormt voor grote delen van de bevolking en als zodanig onderdeel is van het publiek domein, kan het televisie-aanbod niet alleen door de markt bepaald worden, maar moet de overheid zorgdragen voor een pluriform en betaalbaar programma-aanbod. Dit aanbod moet tevens zijn toegesneden op de voorkeuren van verschillende bevolkingsgroepen. In Nederland beschikt circa 95% van de huishoudens over een kabelaansluiting. Zolang de Nederlandse burgers televisiezenders via de kabel nog niet per stuk kunnen afnemen en daarmee zelf hun pakket kunnen samenstellen, is het van belang dat zij op een andere wijze invloed hebben op de samenstelling van het programma-aanbod.

In een aantal gemeenten werden daartoe reeds vele jaren geleden programmaraden ingesteld. Met de liberalisering van de mediawetgeving in 1997 werd de programmaraad wettelijk verankerd. Ingevolge het huidige artikel 82k van de Mediawet dienen de gemeenten een onafhankelijke programmaraad in te stellen die de kabelexploitant adviseert over de samenstelling van het wettelijk minimumpakket van 15 televisiezenders en 25 radiozenders. De kabelexploitant kan slechts om zwaarwichtige redenen afwijken van dit advies. In sommige gemeenten adviseren programmaraden op basis van contractuele afspraken tussen gemeente en kabelexploitant over het gehele standaardpakket. Het staat andere kabelexploitanten ook vrij om programmaraden over meer dan het wettelijk minimumpakket advies te vragen. Dat is van belang, omdat in gevallen waar programmaraden uitsluitend over het wettelijk minimumpakket adviseren de adviesruimte van 15 televisiezenders door hen als nogal beperkt wordt ervaren.

Voor zover het gaat om de ontvangst van programma's via de kabel is van een echte keuzevrijheid voor de consument nog geen sprake. De regering is van mening dat gedurende de overgangsfase naar marktwerking en individuele keuzevrijheid programmaraden nodig blijven om invloed van de kijkers en luisteraars op het programma-aanbod via de kabel te waarborgen. Geconstateerd is echter dat de bestaande programmaraden niet overal optimaal functioneren. In de hiervoor genoemde brieven aan de Tweede Kamer heeft de regering dan ook wettelijke maatregelen toegezegd om het functioneren van de programmaraden te verbeteren. In dit wetsvoorstel wordt aan deze toezegging gevolg gegeven. De voorgestelde wijzigingen van de Mediawet hebben onder meer betrekking op de transparantie van adviezen, de financiering, de onafhankelijkheid, de slagvaardigheid en de representativiteit van de programmaraden. Voorts worden

waar nodig bestaande bepalingen inzake programmaraden verduidelijkt. Deze wijzigingen zijn opgenomen in artikel I, onderdelen A en D, van dit wetsvoorstel. In de artikelsgewijze toelichting bij deze onderdelen wordt nader op deze wijzigingen ingegaan.

II. ARTIKELSGEWIJS

In dit deel van de memorie van toelichting worden de door in dit wetsvoorstel voorziene wijzigingen per onderwerp behandeld. Dit betekent dat eerst artikel I, onderdeel B (het vervallen van artikel 64a van de Mediawet) wordt toegelicht, vervolgens de artikelen I, onderdeel C en II (wijzigingen inzake de doorgifteplicht via de kabel van de programma's van lokale omroepinstellingen) aan de orde komen en wordt besloten met een toelichting op onderscheidenlijk artikel I, onderdeel A, en artikel I, onderdeel D (wijzigingen inzake programmaraden).

Artikel I, onderdeel B

Voorgesteld wordt artikel 64a van de Mediawet te laten vervallen. In dit artikel is een verspreidingsbeperking opgenomen voor de programma's van lokale en regionale omroepinstellingen. Deze bepaling is destijds in de Mediawet opgenomen om twee redenen. In de eerste plaats zijn de programma's van lokale en regionale omroepinstellingen nadrukkelijk bedoeld voor het eigen verzorgingsgebied (de eigen gemeente respectievelijk de eigen provincie). Vanuit die opvatting leek het weinig zinvol om een verspreiding buiten het eigen verzorgingsgebied toe te staan. In de tweede plaats heeft de wetgever willen voorkomen dat lokale en regionale omroepinstellingen in het streven naar meer reclame-inkomsten met elkaar in rechtstreekse concurrentie zouden treden, door hun verzorgingsgebied zoveel mogelijk op te rekken. Inmiddels zijn sinds de introductie van dit artikel tien jaar verstreken en is de regering tot een gewijzigd inzicht gekomen.

De directe aanleiding voor de voorgestelde wijziging is dat artikel 64a de concurrentiepositie van de satellietaanbieders ten opzichte van de andere infrastructuuraanbieders nadelig beïnvloedt. Het huidige eerste lid bepaalt dat het een lokale of regionale omroepinstelling niet is toegestaan haar programma uit te (doen) zenden buiten de gemeente of provincie waarvoor het bestemd is. Deze bepaling richt zich derhalve formeel niet tot een aanbieder van een omroepzender (waaronder ook een satellietaanbieder is begrepen) of de aanbieder van een omroepnetwerk (de kabelexploitant). Materieel geldt het verbod echter ook voor de hiervoor genoemde infrastructuuraanbieders. Het uitzenden van het programma buiten de gemeente of provincie waarvoor het bestemd is, is namelijk uitsluitend mogelijk met toestemming van de desbetreffende instelling die zendtijd heeft verkregen voor lokale of regionale omroep. Indien die toestemming wordt verleend is er sprake van «doen uitzenden» in de zin van artikel 64a, eerste lid, en derhalve van een overtreding van de Mediawet door een instelling die zendtijd heeft verkregen voor lokale of regionale omroep. Het gevolg van deze bepaling is dat het hiervoor bedoelde programma wel via de aardse ether en de kabel kan worden uitgezonden in het eigen verzorgingsgebied van de lokale of regionale omroepinstelling, maar niet via een satelliet. In het laatste geval zou dan immers per definitie tevens sprake zijn van uitzending van dat programma buiten de gemeente of de provincie waarvoor het bestemd is. Dit betekent dat de satellietaanbieders door een wettelijke belemmering in een nadelige concurrentiepositie verkeren. Aangezien het beleid van de regering is gericht op bevordering van de concurrentie op en tussen de infrastructuren ligt het in de rede deze wettelijke belemmering weg te nemen. Daarnaast is er nog een reden voor de voorgestelde wijziging. Regelmatig

ontvangt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen klachten van burgers over het niet doorgeven via de kabel van het programma van de regionale omroepinstelling van een buurprovincie. Daarbij gaat het vooral om kijkers/luisteraars in de grensstreek van provincies, die gewend waren om naast de programma's van hun «eigen» regionale omroepinstelling ook de programma's van de regionale omroepinstelling van de desbetreffende buurprovincie via de kabel te ontvangen. Toen kabelexploitanten onder verwijzing naar artikel 64a van de Mediawet die «extra» doorgifte staakten, werd dat kennelijk door veel kijkers/luisteraars als een pijnlijk gemis ervaren. Zo zijn veel burgers die woonachtig zijn in de grensstreek van Zuidoost Friesland geïnteresseerd in het regionale nieuws uit Groningen, Friesland en Drenthe. Volgens de Mediawet mogen in Zuidoost Friesland de programma's van de regionale omroepen van Groningen en Drenthe echter niet worden doorgegeven. Dit voorbeeld illustreert dat de Mediawet op dit punt te rigide is in zijn uitwerking.

De regering verwacht dat na het schrappen van artikel 64a het bij de introductie van dit artikel genoemde gevaar van eventuele expansiedrift van de lokale en regionale omroepinstellingen kan worden beteugeld door de artikelen 51e, aanhef en onderdeel a, en 51f, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Mediawet. Deze artikelen bepalen immers dat de programma's van de lokale en regionale omroepinstellingen voor ten minste vijftig procent dienen te bestaan uit onderdelen van informatieve, culturele en educatieve aard, die in het bijzonder betrekking hebben op de gemeente, onderscheidenlijk de provincie waarvoor het programma bestemd is. Voorts bepaalt artikel 30, aanhef en onderdeel b, van de Mediawet dat de hiervoor bedoelde programma's in zodanige mate gericht moeten zijn op de bevrediging van de in het «eigen» verzorgingsgebied levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften dat de instelling geacht kan worden van algemeen nut te zijn. Lokale en regionale omroepinstellingen die zich in beduidende mate zouden richten op een ander dan het eigen verzorgingsgebied lopen een tweeledig risico: zij voldoen niet langer aan de hiervoor genoemde bepalingen van de Mediawet (met de bijbehorende sancties van het Commissariaat voor de Media) en maken zich bovendien minder aantrekkelijk voor hun eigen kijkers en luisteraars.

Wat de aardse ether betreft verandert er niets. Aan de lokale en regionale omroepinstellingen wordt ingevolge artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet frequentieruimte verleend voor een bereik dat ten minste gelijk is aan het verzorgingsgebied van het programma. Verder dienen de programma's van deze omroepinstellingen zoals gezegd in overwegende mate op het eigen verzorgingsgebied gericht te zijn. Deze omroepinstellingen kunnen aan het schrappen van artikel 64a van de Mediawet derhalve geen argumenten ontleenen om frequentieruimte voor een groter bereik te claimen.

Ook wat de kabel betreft verwacht de regering niet dat er schokkende veranderingen zullen optreden. Het verbod op uitzending buiten het eigen verzorgingsgebied was ingevolge het huidige artikel 64a, derde lid, van de Mediawet al niet van toepassing op verspreiding via gekoppelde kabelnetten. Deze koppeling van netten is sinds de invoering van de verbodsbepaling nog veel verder voortgeschreden. Voor een aantal omroepinstellingen heeft het verbod derhalve feitelijk al aan betekenis ingeboet. Daarnaast is van belang dat door het opheffen van het thans geldende verspreidingsverbod alleen de mogelijkheid wordt geschapen dat een kabelexploitant naast het doorgeven van de programma's van de «eigen» lokale en regionale omroepinstelling ook de programma's van andere lokale en regionale omroepinstellingen doorgeeft. Gelet op de huidige beperkte ruimte op de kabel zal een kabelexploitant in het algemeen uit eigen beweging niet geneigd zijn meer programma's van lokale of regionale omroepinstellingen via de kabel door te geven dan waartoe hij op

grond van de Mediawet verplicht is. In de praktijk betekent dit dat een kabelexploitant de hiervoor bedoelde programma's in de regel alleen zal doorgeven indien daar een grote vraag naar is of de desbetreffende programmaraad daartoe adviseert. Zo kan het advies van een programmaraad bijvoorbeeld uitkomst bieden in de hiervoor beschreven grensstreekproblematiek.

Voor de satellietaanbieders betekent het schrappen van artikel 64a zoals gezegd dat een wettelijke belemmering voor concurrentie met andere infrastructuren wordt weggenomen. Of de verspreiding van de programma's van de lokale en regionale omroepinstellingen via de satelliet een grote vlucht zal nemen moet worden afgewacht.

Artikelen I, onderdeel C, en II

Deze artikelen voorzien in een wijziging van de doorgifteplicht (must-carry verplichting) via de kabel van de programma's van de lokale omroepen. Over dit onderwerp was reeds een regeling opgenomen in de wet van 23 maart 2000 tot wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de landelijke publieke omroep (Stb. 138) (hierna genoemd: de Concessiewet). Bij de behandeling van het wetsvoorstel dat tot de Concessiewet heeft geleid heeft de Tweede Kamer de zorg uitgesproken over de beperking van de omvang van de must-carry verplichting waar het gaat om de lokale omroepen. Daarop is besloten de desbetreffende onderdelen van artikel I van de Concessiewet niet in werking te laten treden. Hierna worden eerst de in de Concessiewet voorziene regeling en het door de Tweede Kamer naar voren gebrachte bezwaar besproken. Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze in dit wetsvoorstel aan dat bezwaar tegemoet wordt gekomen.

Bij de niet in werking getreden artikelen van de Concessiewet gaat het voor zover in casu relevant om wijziging van de artikelen 82i en 66, eerste lid, en 67, eerste lid, van de Mediawet.

De in de Concessiewet opgenomen wijziging van artikel 82i van de Mediawet beoogt meer duidelijkheid te geven over de omvang van de doorgifteplicht voor de kabel. De hoofdtaak van de publieke omroep is thans omschreven in artikel 13c, eerste lid, van de Mediawet. Voor de hoofdtaakprogramma's zijn op landelijk niveau drie televisie- en vijf radio-netten beschikbaar. Op lokaal en regionaal niveau wordt voor het hoofdtaakprogramma zendtijd verleend. De regering is van mening dat de doorgifteplicht voor de kabel daar op afgestemd dient te zijn. De Concessiewet bepaalt dan ook dat tot het must-carrypakket van artikel 82i in ieder geval de hoofdtaakprogramma's van de landelijke, regionale en lokale omroep behoren (artikel I, onderdeel SSS). Dat sluit ook aan bij de systematiek van het in de Telecommunicatiewet opgenomen voorrangrecht van de publieke omroep op de beschikbaarheid van frequentieruimte.

De artikelen 66 en 67 van de Mediawet regelen de mogelijkheid dat het Commissariaat voor de Media in plaats van of naast het toewijzen van zendtijd aan lokale of regionale omroepinstellingen toestemming kan geven om een programma te verzorgen dat wordt uitgezonden via de kabel. Uit deze toestemming vloeit een doorgifteplicht voort, ten aanzien waarvan het Commissariaat een bindende aanwijzing kan geven over de dagen en uren waarop het programma zal worden uitgezonden als de kabelexploitant en de omroepinstelling daarover geen overeenstemming bereiken. De mogelijkheid om *in plaats van* de zendtijdtoewijzing een dergelijke toestemming te verlenen speelt een rol in situaties waarin op lokaal of regionaal niveau geen frequenties beschikbaar zijn voor de uitzending van het hoofdtaakprogramma van de lokale of regionale omroepinstelling. Omdat het hier gaat om het hoofdtaakprogramma is de doorgifteplicht die uit deze artikelen voortvloeit dan ook logisch. Deze in

de artikelen 66 en 67 van de Mediawet opgenomen mogelijkheid heeft zoals vermeld ook nog steeds een functie. Dat geldt niet meer voor de in voornoemde artikelen opgenomen mogelijkheid om *naast* de zendtoewijzing toestemming te verlenen om een programma via de kabel te verzorgen. In de nieuwe door de Concessiewet geïntroduceerde systematiek van hoofdtaak en neventaken is het ook zonder specifieke toestemming van het Commissariaat mogelijk om naast het hoofdtaakprogramma bij wijze van neventaak één of meer programma's via de kabel te verzorgen. Voor de neventaken geldt echter geen doorgifteplicht. Handhaving van de mogelijkheid om naast de zendtijdtoewijzing toestemming te geven voor een kabelprogramma dat dan ook nog verplicht moet worden doorgegeven, past niet meer in de nieuwe systematiek. Daarom voorziet de Concessiewet in het vervallen van de woorden «of naast» in de artikelen 66 en 67 van de Mediawet (artikel I, onderdelen JJJa en JJJb)

Het door de Tweede Kamer naar voren gebrachte bezwaar tegen de wijziging van de bepalingen over de must-carryverplichting heeft betrekking op de lokale omroepen en wel met name op de zogenoemde toegangsomroepen. Voor de programma's van de toegangsomroepen zou ook een doorgifteplicht moeten gelden. Dit onderwerp speelt met name in de vier grote steden, waar de lokale omroep in een aantal gevallen niet zelf programma's produceert, maar zijn taak invult door één of meer radio- en televisiekanalen in te richten als open kanaal. Daarnaast is er dan een kanaal voor het reguliere programma van de lokale omroep. De open kanalen bieden zendtijd aan een groot scala van toegangsomroepen. Omroepen voor en door etnische minderheden en multiculturele omroepen nemen hiervan een aanzienlijk deel voor hun rekening, maar ook buurtomroepen, jongeren, kunstenaars en andere initiatieven vanuit de lokale bevolking vullen de zendtijd op de open kanalen. In de in het algemeen deel van deze memorie van toelichting genoemde brieven aan de Tweede Kamer van 20 april en 13 maart 2001 is reeds aangekondigd dat aan het bezwaar van de Tweede Kamer tegemoet zal worden gekomen door de Mediawet met behoud van het nieuwe regime van hoofd- en neventaken zodanig aan te passen dat de doorgifteplicht ook voor de hier bedoelde programma's zal gelden. Daarbij was het oorspronkelijk de bedoeling de open kanalen van de lokale omroep in hun geheel te rekenen tot de hoofdtaak. Daarmee vallen ze automatisch onder de doorgifteplicht. Als voorwaarde daarvoor zou dan moeten gelden dat de open kanalen een aanzienlijke bijdrage ontvangen uit publieke middelen. De redenering daarbij was dat publieke financiering een indicatie geeft van het belang dat aan de betreffende programmering wordt gehecht en dat daardoor een ongelimiteerde uitbreiding van het aantal kanalen waarvoor de doorgifteplicht geldt wordt voorkomen. Bij nader inzien kleven aan deze oplossing toch teveel bezwaren. Allereerst zou het rekenen van de open kanalen tot de hoofdtaak tot verzoeken om frequentieruimte kunnen leiden. Een uitbreiding van het voorkeursrecht op frequentieruimte acht de regering echter niet gewenst en praktisch ook moeilijk uitvoerbaar. Daarnaast bleek uit een overleg met het Commissariaat voor de Media dat het criterium van publieke financiering in de praktijk niet goed werkbaar is en tot handhavingproblemen aanleiding kan geven. Allereerst is niet duidelijk tot wie deze eis zich zou moeten richten: tot de lokale omroepinstelling onder wiens verantwoordelijkheid de programma's van de toegangsomroepen worden uitgezonden of tot de toegangsomroepen zelf. Alle inkomsten van een lokale omroepinstelling moeten aan de programma's worden besteed. Naast de van overheidswege verkregen inkomsten gaat het daarbij ook om inkomsten uit reclame, exploitatie van auteursrechten, donaties etc. Deze inkomstenbronnen zouden dan blijvend strikt moeten worden gescheiden. Vervolgens is de vraag wanneer er sprake is van voldoende publieke financiering. Bovendien is de vraag wat de lokale omroepinstellingen nog zelf aan

kosten voor de programma's van de toegangsomroepen betalen. De lokale omroepinstellingen laten de interessant bevonden programma's van de toegangsomroepen in de praktijk namelijk gewoon toe, mits er maar betaald wordt. De toegangsomroepen financieren hun programma's uit verschillende al dan niet te traceren bronnen. Dit loopt van een sponsorbijdrage van een plaatselijke middenstander en donaties/ ledenbijdragen van sympathisanten tot uit diverse potjes afkomstige subsidiegelden van de lokale overheid. Het is voor het Commissariaat niet doenlijk om voor alle toegangsomroepen (in Amsterdam alleen al gaat het om 68 toegangsomroepen) na te gaan hoe de programma's van de toegangsomroepen worden gefinancierd.

Gelet op de bovenstaande bezwaren is naar een andere oplossing gezocht. Artikel I, onderdeel C, van het onderhavige wetsvoorstel voorziet daartoe in een wijziging van artikel 82i van de Mediawet. Deze wijziging bewerkstelligt dat tot het must-carrypakket van artikel 82i in ieder geval de hoofdtaakprogramma's van de landelijke, regionale en lokale omroep behoren. De verplichte doorgifte van de toegangsomroepen wordt geregeld in artikel 82i, tweede lid (nieuw), van de Mediawet. Het moet gaan om programma's die verzorgd worden door een lokale omroep, niet zijnde de programma's die behoren tot de hoofdtaak van de omroep. Deze programma's moeten zijn gericht op de hiervoor reeds genoemde doelgroepen van de lokale omroepen, die in artikel 82i van de Mediawet worden aangeduid als specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen waaronder minderheden. Een soortgelijke formulering komt overigens ook reeds voor in de artikelen 99 en 101 van de Mediawet. Om een ongelimiteerde uitbreiding van het aantal kanalen waarvoor de doorgifteplicht geldt te voorkomen, is de verplichte doorgifte van de hier bedoelde programma's beperkt tot ten hoogste twee kanalen voor televisie en vijf kanalen voor radio. Door deze oplossing wordt de situatie in de vier grote steden gedekt. Voor de positie van de kabelexploitanten betekent een en ander de facto geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Uiteraard is de doorgifteplicht alleen gerechtvaardigd voor programma's die van algemeen nut zijn voor de desbetreffende gemeente. Daarom wordt in artikel 82i, tweede lid, tweede volzin, het programmavoorschrift, bedoeld in artikel 51f, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Mediawet, dat geldt voor het hoofdtaakprogramma van de lokale omroep, van overeenkomstige toepassing verklaard op de hier bedoelde neventaakprogramma's. Dit betekent dat deze programma's voor ten minste vijftig procent dienen te bestaan uit onderdelen van informatieve, culturele en educatieve aard, die in het bijzonder betrekking hebben op de gemeente waarvoor het programma bestemd is. Het hier bedoelde programma-voorschrift is het resultaat van een afweging tussen enerzijds het bewerkstelligen dat het hoofdtaakprogramma van de lokale omroep van algemeen nut is voor de desbetreffende gemeente en anderzijds het voorkomen dat de programmatische autonomie van de lokale omroep teveel wordt beperkt. Er is geen reden om voor de programma's van de toegangsomroepen tot een andere afweging te komen en een strengere eis te stellen. Het ligt niet in de rede dat er als gevolg van deze wetswijziging ook buiten de grote steden plotseling allerlei toegangsomroepen zullen ontstaan. Naar verwachting zal het programmavoorschrift van artikel 51f van de Mediawet daarbij als een extra rem fungeren. De niet in werking getreden wijziging van artikel 82i die in de Concessiewet is opgenomen kan vervallen (artikel II van het onderhavige wetsvoorstel), aangezien de wijziging van dit artikel thans in dit wetsvoorstel wordt geregeld. De eveneens niet in werking getreden artikelen van de Concessiewet die voorzien in het wijzigen van de artikelen 66, eerste lid, en 67, eerste lid, van de Mediawet kunnen alsnog in werking treden. Deze inwerkingtreding zal worden meegenomen in het koninklijk besluit dat voorziet in de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel A

Op 19 januari 2001 vond te Utrecht een door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen georganiseerde conferentie plaats over het functioneren van programmaraden. De belangrijkste conclusies van deze conferentie zijn verwoord in de hiervoor reeds genoemde brief van 13 maart 2001. Naast een pleidooi voor de uitbreiding van de wettelijke bevoegdheid om zwaarwegend te adviseren, kwam tijdens de conferentie onder meer naar voren dat er een grote behoefte bestaat aan een vorm van landelijke professionele ondersteuning van de programmaraden. Deze behoefte aan ondersteuning is niet zo zeer het gevolg van het aantal zenders waarover het advies van de programmaraden zich uitstrekt, maar van de werkzaamheden die zij moeten verrichten om tot een goed afgevoegen advies te komen. Het aantal programma-aanbieders waarover de programmaraden zich een oordeel moeten vormen, staat los van het aantal zenders waarover zij in de praktijk adviseren. De werkzaamheden van de programmaraden staan in die zin dan ook los van de omvang van de adviesbevoegdheid.

Eind 2001 is op verzoek van het Ministerie van OCenW advies uitgebracht over de ondersteuning van programmaraden, waaronder de vorm waarin de landelijke ondersteuning kan plaats vinden (Van Naem & Partners organisatieadviseurs – Eindrapport Ondersteuningsstructuur Programmaraden, november 2001). Bij de landelijke ondersteuning moet blijkens voornoemd advies onder meer worden gedacht aan:

- het organiseren van kijk- en luisteronderzoek,
- het bijhouden van ontwikkelingen op mediagebied,
- het protocolleren van de adviesprocedure (dit onderwerp wordt overigens reeds geregeld in artikel 82n van dit wetsvoorstel en het hiervoor genoemde door het Commissariaat voor de Media vastgestelde Modelreglement programmaraden),
- het onderhouden van informatieuitwisseling (dat wil zeggen het optreden als kennismakelaar tussen de verschillende programmaraden en tussen programmaraden en andere betrokken partijen),
- het organiseren van vergadertrainingen en introductieprogramma's,
- het verstrekken van informatie over programma-aanbieders, en
- het bieden van ondersteuning bij het doorlopen van bezwaarprocedures rondom de adviezen van de programmaraden.

Vervolgens is op 9 augustus 2002 de Stichting Landelijk Steunpunt Programmaraden opgericht. Deze stichting zal in lijn met het hiervoor genoemde advies de ondersteuning verder vormgeven. Door de betrokken partijen (programmaraden en kabelexploitanten) is steeds de wens te kennen gegeven dat de ondersteuning door een dergelijk onafhankelijk orgaan wordt geleverd.

De regering heeft toegezegd in het kader van de verbetering van het functioneren van de programmaraden ook naar de financiering van de programmaraden te kijken. In het hiervoor genoemde advies is aangegeven dat het instellen en instandhouden van de programmaraden een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het Ministerie van OCenW en de gemeenten. Verder wordt gesteld dat veel kabelexploitanten bij het «kopen van het kabelnet» van de gemeenten afspraken hebben gemaakt over de ondersteuning van programmaraden. Daarmee hebben zij ook een verantwoordelijkheid voor en een belang bij het goed functioneren van deze programmaraden. Volgens het advies lijkt het dan ook gerechtvaardigd dat deze drie partijen gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de ondersteuning van de programmaraden. De regering onderschrijft deze conclusie.

De totale kosten voor het landelijke orgaan dat ondersteuning aan de programmaraden moet bieden worden thans geschat op circa € 350 000,- per jaar. Het Ministerie van OCenW heeft inmiddels aangegeven deze

kosten voor landelijke (dus centrale) ondersteuning te willen dragen. Daarbij is ervan uitgegaan dat de verantwoordelijkheid voor de financiering van de decentrale ondersteuning van de programmaraden op de gemeenten en de kabelexploitanten blijft rusten. Artikel I, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel bewerkstelligt door een wijziging van artikel 28 van de Mediawet dat de kosten voor het landelijke orgaan uit de omroepmiddelen kunnen worden gefinancierd.

Artikel I, onderdeel D

In dit onderdeel wordt voorgesteld het huidige artikel 82k van de Mediawet inzake programmaraden te vervangen door vijf nieuwe artikelen: de artikelen 82k tot en met 82o. Zoals hiervoor reeds is gememo-reerd beoogt deze regeling het functioneren van de programmaraden te verbeteren. De voorgestelde wijzigingen zijn voor een deel ontleend aan het hiervoor vermelde Modelreglement programmaraden.

Artikel 82k (nieuw) Mediawet

Het eerste lid van dit artikel komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 82k, eerste lid, van de Mediawet, met dien verstande dat in het voorstel duidelijker dan thans het geval is tot uitdrukking wordt gebracht dat de wettelijk verplichte adviestaak van de programmaraad niet verder gaat dan de 15 televisie- en 25 radioprogramma's die artikel 82i, eerste lid, van de Mediawet als minimum noemt.

Het derde lid bepaalt dat de programmaraad in zijn advies een duidelijk onderscheid dient te maken tussen advisering als bedoeld in het eerste lid en advisering als bedoeld in het tweede lid. In het eerste lid gaat het om advisering over het wettelijk minimumpakket van 15 televisie- en 25 radioprogramma's en in het tweede lid om advisering over de overige programma's van het zogenoemde standaardpakket (het pakket programma's dat de kabelexploitant uitzendt naar alle aangeslotenen op de kabel). Dit is van belang in verband met de rolverdeling tussen het Commissariaat voor de Media en de OPTA bij geschillen omtrent toegang tot de kabel. Ingevolge artikel 134, eerste lid, van de Mediawet is het Commissariaat belast met de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 82k van de Mediawet. Geschillen over toegangsweigeringen terzake van het wettelijk minimumpakket van 15 televisie- en 25 radioprogramma's worden als gevolg daarvan door het Commissariaat beoordeeld.

Geschillen over toegangsweigeringen terzake van de overige programma's van het standaardpakket worden ingevolge artikel 8.7 van de Telecommunicatiewet beoordeeld door de OPTA. Overigens wordt de toegang tot de kabel en de rol van de OPTA daarbij verder uitgewerkt en verduidelijkt in het bij koninklijke boodschap van 25 januari 2002 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit in verband met de invoering van een regeling voor toegang tot openbare telecommunicatienetwerken bestemd voor het bieden van toegang tot internet en een verduidelijking en een verruiming van de regeling voor toegang tot omroepnetwerken (Kamerstukken II 2001/02, 28 203, nrs. 1–3).

Het huidige artikel 82k, tweede lid, van de Mediawet bepaalt dat de aanbieder van een omroepnetwerk slechts om zwaarwichtige redenen kan afwijken van het advies van de programmaraad over het wettelijk minimumpakket. In plaats daarvan bepaalt het voorgestelde artikel 82k, vijfde lid, dat de aanbieder van een omroepnetwerk het advies van de programmaraad over het wettelijk minimumpakket dient te volgen, tenzij zwaarwichtige redenen zich daartegen verzetten. Aldus wordt verduidelijkt dat artikel 82k van de Mediawet voor het Commissariaat voor de Media niet alleen een grondslag biedt om sancties op te leggen wegens het afwijken van een advies, maar ook wegens het volgen van een advies. Het

is namelijk steeds de bedoeling van de wetgever geweest dat een programma-aanbieder niet alleen een verzoek tot bestuursrechtelijke handhaving van artikel 82k van de Mediawet bij het Commissariaat kan indienen indien de kabelexploitant afwijkt van het zwaarwegende advies van de programmaraad, maar ook als zijn programma conform het advies niet in het wettelijk minimumpakket wordt opgenomen. Een kabelexploitant kan zich in het laatstbedoelde geval dus niet achter het advies van een programmaraad «verschuilen». Bij de afweging tussen het inzichtelijk maken van de in het huidige artikel 82k van de Mediawet aangebrachte wijzigingen enerzijds en het bevorderen van de leesbaarheid van de wijzigingen anderzijds is gekozen voor de tweede optie, dat wil zeggen dat artikel 82k opnieuw wordt vastgesteld. Dit betekent wel dat twee van de voorgestelde artikelleden wat de formulering betreft letterlijk zijn overgenomen uit het huidige artikel 82k van de Mediawet. Dit geldt voor het tweede lid (was derde lid) en het vierde lid (was vierde lid). De vernummering van het eerstgenoemde artikellid vloeit voort uit systematische overwegingen.

Artikel 82l (nieuw) Mediawet

Dit artikel voorziet in regels omtrent de benoeming van de leden van een programmaraad.

De eerste twee leden komen overeen met het huidige artikel 82k, vijfde lid, eerste volzin, en zesde lid, van de Mediawet, met dien verstande dat in het voorgestelde eerste lid is toegevoegd dat in gemeenten waar reeds een programmaraad functioneert, de benoeming plaatsvindt na overleg met deze programmaraad. Aldus wordt de continuïteit in de samenstelling van de programmaraad bevorderd.

Het huidige artikel 82k, vijfde lid, tweede volzin, van de Mediawet bepaalt dat voor benoeming in aanmerking komen personen die deskundig zijn op het terrein waarop de programmaraad adviseert. Deze bepaling blijkt in de praktijk weinig houvast te bieden. De eis van deskundigheid is in de wet ook niet of nauwelijks nader te concretiseren. De toegevoegde waarde is gering als de nadere invulling te vaag is. Daarentegen kan een te gedetailleerde nadere invulling er toe leiden dat het werven van goede kandidaten onbedoeld teveel wordt bemoeilijkt. Deze bepaling is in het voorstel dan ook geschrapt. In plaats daarvan stelt het voorgestelde artikel 82l, derde lid, twee algemene eisen aan de te benoemen personen (woonachtig in het desbetreffende gebied en aangesloten op de desbetreffende kabel). Het vierde lid beoogt de onafhankelijkheid van de leden van een programmaraad ten opzichte van de betrokken gemeente of gemeenten, de desbetreffende kabelexploitant en publieke en commerciële instellingen te waarborgen.

De in het vijfde lid voorgeschreven vacaturevervulling binnen uiterlijk zes maanden is gelet op de adviesfrequentie en de gewenste representativiteit van de programmaraad voldoende adequaat.

Artikel 82m (nieuw) Mediawet

Dit artikel geeft voorschriften over de samenstelling en omvang van een programmaraad.

De in het eerste lid gekozen formulering betreft de representativiteit van de programmaraad en is voor een deel ontleend aan het huidige artikel 82k, vijfde lid, derde volzin, van de Mediawet. Deze bepaling dient in overeenstemming met artikel 5 van de Algemene wet gelijke behandeling te worden toegepast. Dit brengt mee dat bij de samenstelling van de programmaraad de representativiteit van de raad niet wordt gekoppeld aan bepaalde persoonskenmerken, zoals ras, geslacht, nationaliteit, godsdienst of levensovertuiging. Bij de benoeming van de leden dient de gemeenteraad ervoor te zorgen dat de programmaraad zodanig is samen-

gesteld dat deze als geheel beschikt over voldoende kennis van de informatiebehoeften van bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling binnen het kijk- en luisterpubliek (zoals jongeren, etnische minderheden en vrouwen). Bij de selectie van leden wordt daarom mede in overweging genomen welke band zij hebben met al dan niet georganiseerde groepen, belangen of overtuigingen binnen de gemeente of gemeenten.

Het tweede lid is voor een deel ontleend aan het huidige artikel 82k, vijfde lid, vierde volzin, van de Mediawet (De gemeenteraad bepaalt omvang van de programmaraad). Het tweede lid voegt daar aan toe dat een programmaraad uit minimaal zeven en maximaal vijftien leden dient te bestaan. Uit de door het Commissariaat voor de Media opgedane ervaring is gebleken dat bij een programmaraad met minder dan zeven leden niet meer van een representatieve samenstelling gesproken kan worden. Een programmaraad met meer dan vijftien leden wordt te log, hetgeen belemmerend kan werken op de voortgang van de besluitvorming. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat, indien het gaat om een programmaraad met een verzorgingsgebied met een groot aantal gemeenten, iedere gemeente een vertegenwoordiger in de programmaraad benoemt. Dat heeft in het verleden onnodig tot zeer grote programmaraden geleid. De leden van de programmaraad behoren geen vertegenwoordigers van de desbetreffende gemeenten te zijn, maar representanten van de belangrijkste in die gemeenten voorkomende stromingen en een redelijke afspiegeling te vormen van de in de desbetreffende gemeenten levende bevolking.

Artikel 82n (nieuw) Mediawet

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat een programmaraad dient te beschikken over een reglement dat aan een aantal eisen dient te voldoen. Ingevolge het tweede lid dient dit reglement te voorzien in een transparante adviesprocedure. Als leidraad hierbij kan het hiervoor reeds gemenoreerde Modelreglement programmaraden dienen dat door het Commissariaat voor de Media is vastgesteld. Programmaraden die dit modelreglement overnemen voldoen in ieder geval aan de in dit artikel gestelde eisen. Een en ander is ter beoordeling aan het Commissariaat dat ingevolge artikel 134, eerste lid, van de Mediawet is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het onderhavige artikel.

Artikel 82o (nieuw) Mediawet

Het huidige artikel 82k, zevende lid, van de Mediawet bepaalt dat artikel 82k, eerste tot en met zesde lid, niet van toepassing is op de kabelexploitant aan wie de OPTA op grond van artikel 8.2 van de Telecommunicatiewet ontheffing heeft verleend van de verplichting bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet. Laatstgenoemd artikellid ziet op de verplichting van de kabelexploitant om met betrekking tot de door middel van de kabel uit te zenden programma's artikel 82i van de Mediawet in acht te nemen. In het voorgestelde artikel 82o is de formulering van het huidige artikel 82k, zevende lid overgenomen, met dien verstande dat het niet van toepassing verklaren van artikel 82k, eerste tot en met zesde lid, is vervangen door het niet van toepassing verklaren van de artikelen 82k tot en met 82o van de Mediawet. Dit is het gevolg van het feit dat de regeling inzake de programmaraden ingevolge dit wetsvoorstel niet langer is beperkt tot één artikel, maar over meer artikelen is verdeeld.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
C. H. J. van Leeuwen