

Vergaderjaar 2016–2017

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 101

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2017

In mijn brief van 13 juli 2016 liet ik u weten dat ik een definitieve beslissing zal nemen over de mogelijke aanpassing van de Mediawet inhoudende een afschaffing van de wettelijke verplichting van het standaardpakket voor 30 televisiekanalen na een evaluatie van de huidige omroepdistributiewet.^{1 2} Het voornemen tot afschaffing van het standaardpakket komt tegemoet aan de wens van de consument om te kunnen kiezen. Het biedt aanbieders de ruimte om beter op de wensen van de consument in te spelen.

Voor de evaluatie en beoordeling van het huidige wettelijke kader voor de distributie van televisie maak ik gebruik van de volgende inbreng:

1. het onderzoek dat als onderdeel van de Mediamonitor door het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) is gedaan naar diversiteit en de tevredenheid van consumenten met het aanbod (zie bijlage)³;
2. een bijeenkomst met media-instellingen en pakketaanbieders die op 1 november 2016 is gehouden en waarin aan betrokkenen is gevraagd om zich uit te spreken over het hiervoor genoemde onderzoek van het Commissariaat en het voornemen tot afschaffing van de verplichting tot een standaardpakket;
3. de schriftelijke inbreng van stakeholders naar aanleiding van deze bijeenkomst.

Daarnaast is het onderzoek naar de interesse van de Nederlandse kijker en de ervaringen met televisie à la carte in het buitenland een grondslag voor

¹ Kamerstuk 32 827, nr. 87.

² Handelingen II 2012/13, nr. 93, pag. 61.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

deze evaluatie. Over dit onderzoek informeerde ik u in mijn brief van 13 juli 2016.⁴

Bij de beoordeling van de onderzoeken en de inbreng van betrokkenen heb ik de volgende afwegingen gehanteerd:

- Wat zijn de gevolgen voor het publiek, pakketaanbieders en omroepen als het standaardpakket wordt afgeschaft?
- Wat zijn de consequenties voor de innovatiemogelijkheden?
- Is er een meerwaarde in het opleggen van dergelijke verplichtingen en zijn daar ook buitenlandse voorbeelden over terug te vinden?

Bevindingen van het onderzoek naar de huidige omroepdistributie

Sinds 1 januari 2014 bepaalt de Mediawet dat het digitale standaardpakket niet kleiner mag zijn dan 30 televisiezenders.⁵ Met deze regeling werd afscheid genomen van de programmeraden die adviseerden over de samenstelling van het zenderpakket. Met de invoering van het standaardpakket beoogde de regering de toegang tot een gevarieerd radio- en televisieaanbod te bevorderen.

De kernvraag voor de evaluatie van de omroepdistributie is of de huidige standaardpakketten een gevarieerd aanbod bieden en of daarvoor een wettelijk verplicht minimaal aantal zenders nodig is. Om op deze vraag een antwoord te bieden monitort het Commissariaat sinds 2014 op verzoek van het Ministerie van OCW de diversiteit van en de tevredenheid met TV-pakketten. In de bijlage treft u de resultaten van deze monitor aan.

Uit de monitor blijkt dat de diversiteit van de televisiepakketten sinds 2014 op een goed niveau is gebleven. Dit ondanks het gegeven dat er bij de aanbieders en in de distributiemethoden de afgelopen jaren het nodige is veranderd. Zo zijn er meer distributievormen gekomen, kwamen er de pakketten van online.nl van de M7 groep en is UPC door de fusie met Ziggo verdwenen. Het zenderaanbod in het digitale standaardpakket is van gemiddeld 43,1 in 2014 gestegen naar 45,2 in 2016. Het aangeboden standaardpakket is dus in de regel ruimschoots groter dan de wettelijke verplichting voorschrijft. Een direct verband tussen de wettelijke regeling en de diversiteit lijkt hierdoor dus niet aannemelijk. De markt kan zelf voorzien in een divers aanbod dat bijdraagt aan de tevredenheid van de klant.

De monitor constateert verder dat binnen de televisiepakketten de diversiteit van genres licht is gestegen. Deze trend is er ondanks de toevoeging van de kleinere standaardpakketten van «KPN Play» en «Tele2 TV Light». De toevoeging van kleinere pakketten contrasteert met de trend dat televisiepakketten steeds groter en steeds meer divers worden. Het Commissariaat constateert verder dat deze toevoeging aansluit bij de technologische ontwikkelingen waarbij steeds meer aanbod via online kanalen beschikbaar komt en bij de discussies die de afgelopen jaren gaande zijn over een kleiner aanbod en meer keuzevrijheid voor kijkers. Dit maakt duidelijk dat er voor de consument meer aanbod komt om uit te kiezen. Ik vind dat een goede ontwikkeling.

Uit het onderzoek van het Commissariaat naar tevredenheid van de consument valt op te maken dat de Nederlandse consumenten tevreden zijn met de televisie(pakketten). Het blijkt overigens dat de diversiteit zeker niet de belangrijkste factor is voor de tevredenheid. De prijs van het

⁴ Kamerstuk 32 827, nr. 87.

⁵ Zie onder andere artikel 6.13 lid 2 Mediawet 2008

abonnement, de kwaliteit van het beeld en de hoeveelheid storingen in de ontvangst hebben de grootste invloed op de tevredenheid.

Overwegingen

Op dit moment zien we dat de mediamarkt volop in beweging is. Als onderdeel van deze beweging veranderen ook de voorkeuren, de verwachtingen en het kijkgedrag van de consumenten. Het media-aanbod wordt steeds meer op een andere manier dan lineair geconsumeerd. De enorme groei van «Video On Demand» illustreert dit. Ook ontstaan er meer mogelijkheden om «los van de kabel» te kijken. Voor het «Over The Top» via internet kijken, volstaat een goede internetverbinding. Met de netneutraliteitswet is de consument ervan verzekerd dat de gewenste programma's zonder belemmering of eventuele inmenging vanuit de internetaanbieder kunnen worden bekeken.

Innovatie vindt plaats daar waar nieuwe technologieën worden gebruikt en nieuwe diensten worden ontwikkeld. Nieuwe mediadiensten kunnen mogelijk bouwen op – of gecombineerd worden met – bestaande distributiemethoden, zoals de «traditionele» lineaire televisiedistributie. De afgelopen tijd zijn er nieuwe mediadiensten ontstaan op het gebied van lineaire en on demand televisie, onafhankelijk van de aanbieder van het netwerk zoals «KPN-Play», «T-Mobile KNIPPR» en «Tele2 TV light». Dit soort initiatieven spelen in op de behoefte van de consumenten, maar hebben minder kans van slagen als zij door een verplicht standaardpakket worden beperkt.

Ik hecht veel waarde aan ruimte voor dit soort innovatieve experimenten. Mede door de huidige wettelijke voorschriften op het gebied van het standaardpakket en «must carry», blijven deze initiatieven echter beperkt tot een «experiment» waarvoor tijdelijke ontheffing op deze verplichtingen is verleend.⁶ Met het loslaten van het wettelijk verplichte standaardpakket krijgen pakketaanbieders meer ruimte. Dit biedt een perspectief voor vergroting van de diversiteit van het media-aanbod, bijvoorbeeld via genoemde nieuwe diensten. Daarnaast kan dit aanleiding zijn voor «niche-spelers» om à la carte specifieke doelgroepen te gaan bedienen. Met het toetreden van dit soort nieuwe, innovatieve aanbieders komt er ook meer concurrentie in de markt.

Het afschaffen van de wettelijke verplichting tot een standaardpakket zal naar verwachting verder weinig negatieve effecten hebben. Pakketaanbieders bieden nu al grotere basispakketten aan dan op grond van de wettelijke verplichting noodzakelijk is. Ik zie geen reden om aan te nemen dat het aanbod minder divers zal worden door de afschaffing van het standaardpakket. Daarnaast blijkt uit eerder onderzoek van het Commissariaat dat er in geen enkel land in Europa regels zijn die een bepaald aantal minimum zenders voorschrijven. Deze bevinding ondersteunt het voorstel tot afschaffing. Wel kent bijna ieder land regels voor «must carry» zenders.⁷ Op de «must carry» zal ik hierna nog nader ingaan.

Een aantal stakeholders wijst niettemin op mogelijke, voor hen nadelige effecten van het voornemen tot afschaffing van het standaardpakket.

⁶ Zie bijvoorbeeld het besluit van het Commissariaat voor de Media ten aanzien van KPN Play: <https://www.cvdm.nl/besluit/ontheffing-doorgifteverplichting-kpn/>

⁷ Zie bijlage bij mijn brief van 13 juli 2016, Kamerstuk 32 827, nr. 87.

De commerciële omroepen hebben hun zorg geuit over het voornemen tot afschaffing van het standaardpakket, mede in relatie tot de «must carry» van de publieke zenders. De commerciële omroepen geven ook als aandachtspunt mee dat er bij een afschaffing van het standaardpakket mogelijk kleinere pakketten zullen worden aangeboden voor een hogere prijs («minder voor meer»).

Ook vragen zij aandacht voor de mogelijk toenemende concentratie in de markt van distributeurs. Er wordt verder gewezen op de mogelijkheid dat de continuïteit van de kleinere en themazenders onder druk kan komen te staan.

Tot slot wordt aandacht gevraagd voor het mogelijk effect dat door terugvallend bereik de commerciële zenders niet meer kunnen voldoen aan de eisen voor de evenementenlijst.⁸

Pakketaanbieders hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen deregulering door afschaffing van het standaardpakket. Van deze zijde wordt aangegeven dat er geen intentie bestaat om het zenderaanbod in het basispakket te verkleinen.

Verschillende posities met betrekking tot de «must carry» en de evenementenlijst zijn verwoord door de fracties van de VVD, het CDA en D66 tijdens het wetgevingsoverleg op 28 november 2016 over de mediabegroting 2017.⁹ De VVD-fractie stelde in dit overleg voor om de «must carry» verplichting af te schaffen. Van de zijde van de fracties van D66 en 50plus werd in dit overleg juist gevraagd om het kanaal «politiek24» op te nemen in de «must carry».

Afweging

Pakketaanbieders hebben mij laten weten geen intentie te hebben om het zenderaanbod in het standaardpakket te verkleinen als het standaardpakket niet meer wettelijk verplicht wordt. Dat is voor mij een belangrijk signaal, waarmee een gedeelte van de zorg van commerciële omroepen kan worden weggenomen. Overigens hebben themazenders en kleinere zenders ook onder de huidige regeling geen garantie om opgenomen te worden in het standaardpakket en kunnen zij hun programma's ook non-lineair gaan of blijven aanbieden.

Afschaffing van het standaardpakket zal ertoe leiden dat de definitie van «open televisieprogrammakanaal» in de Mediawet 2008 zal moeten worden aangepast, in die zin dat de relatie met het standaardpakket zal worden geschrapt.

Het is niet aannemelijk dat dit zal leiden tot het wegvallen van toegang tot verslaggeving van evenementen op de evenementenlijst. De verwachting is dat er in de nabije toekomst nog altijd grote basispakketten zullen worden aangeboden waar deze evenementen vrijwillig in worden opgenomen en die een bereik hebben van minimaal 75 procent van de Nederlandse huishoudens. Mocht deze situatie door meer marktwerking

⁸ De evenementenlijst waarborgt de toegang van burgers tot actuele verslaggeving van evenementen die van aanzienlijk belang voor de samenleving zijn. Het gaat om evenementen die in ieder geval moeten worden uitgezonden op een (publiek of commercieel) open televisieprogrammakanaal dat ontvangen kan worden door ten minste vijftien procent van alle huishoudens in Nederland en dat in het standaardprogrammapakket zit.

⁹ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 97

veranderen dan kan dit aanleiding zijn om de regeling van de evenementenlijst te herzien.

Voor de positie van het kabinet aangaande de machtsconcentraties verwijs ik u naar de antwoorden van Minister Kamp op eerder gestelde Kamervragen. Hieruit blijkt dat dit onderwerp de aandacht van het kabinet heeft.¹⁰

Ik wil ook de vraag naar de mogelijke aanpassing van de «must carry», zoals voorgesteld, verder onderzoeken. Dat onderzoek zal in het najaar gereed zijn. Aanpassing van de «must carry» is een interessant idee, maar ik meen dat er gedegen moet worden onderzocht wat de effecten van deze maatregel zijn. Ik bekijk daarbij ook de samenhang tussen het standaardpakket en de «must carry». Daarmee kom ik tegemoet aan de wens van de commerciële omroepen om het geheel aan wetgeving rond doorgifteverplichting in samenhang te onderzoeken.

Een van de gedachten achter deze doorgifteverplichting is namelijk dat de publieke media inclusief regionale en lokale publieke omroepen, die uit belastinggeld worden bekostigd, toegankelijk moeten zijn en blijven. Die toegankelijkheid vind ik belangrijk, niet alleen bij lineaire distributie, maar ook bij de distributie van publieke media in de on demand omgeving. Daarom wil ik me ook nader verdiepen in de praktijk en beleidsontwikkeling met betrekking tot de «must carry» regels in andere landen. «Must carry» regels worden in veel landen toegepast, maar worden in verschillende landen op basis van nieuwe inzichten ook regelmatig aangepast.¹¹

In het debat over de mediabegroting op 28 november 2016 is gesproken over het vergroten van het aanbod van «must carry» zenders door toevoeging van het kanaal «politiek24». Dat vind ik niet nodig. De consument kan bij veel aanbieders dit kanaal al in het eerste aanvullende basispakket ontvangen. Daarnaast is het politieke debat door streaming uitstekend te volgen via internet.

Relatie met nota over omroepdistributie

Het komende jaar zal door het Ministerie van EZ, samen met het Ministerie van OCW, een nota over omroepdistributie worden opgesteld.¹² De nota over omroepdistributie zal in twee delen worden uitgebracht. Het eerste gedeelte zal rond de zomer worden uitgebracht. In het later te verschijnen tweede gedeelte zullen de huidige veranderingen in het medialandschap worden geanalyseerd en zal worden gezien welke verdere aanpassingen van de media- en telecomwetgeving er nog nodig zijn om aan de eisen van de tijd tegemoet te komen. Hierbij zullen ook de concurrentiële aspecten aan de orde komen.

Conclusie

Ik zal de bovenstaande inzichten meenemen in een wetsvoorstel waarin in ieder geval de wettelijke verplichting van een standaardpakket wordt afgeschaft. Deze aanpassing zal deel uitmaken van een traject van herziening van de Mediawet. Dit wetstraject is gestart naar aanleiding van

¹⁰ Vragen van de leden Jacobi en Oosenbrug (beiden PvdA) aan de Minister van Economische Zaken over het bericht «Traag internet of verplicht tv – vier vragen over de macht van KPN en Ziggo»; Kamervragen met antwoord Minister van Economische Zaken d.d. 7-12-2016, Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 668.

¹¹ Zie hiervoor: Deirdre Kevin & Agnes Schneeberger, *Access to TV platforms: must-carry rules, and access to free-DTT*, Strasbourg: European Audiovisual Observatory, december 2015

¹² Brief van de Minister van Economische Zaken met als bijlage de nota Frequentiebeleid 2016, Kamerstuk 24 095, nr. 409.

de brief over de procedure voor de goedkeuring van nieuwe aanbodkanalen van de publieke omroep.¹³ Mijn streven is om dit wetsvoorstel voor de zomer voor internetconsultatie gereed te hebben. De resultaten van het onderzoek naar de mediawettelijke doorgifteverplichting («must carry») zullen, zodra beschikbaar, worden besproken met betrokken partijen. Deze onderzoeksresultaten zullen samen met de reacties uit de internetconsultatie worden betrokken in het vervolgtraject van dit wetsvoorstel.

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

¹³ Kamerstuk 32 827, nr. 95.