

Vergaderjaar 2009–2010

**32 123 VIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2009

Hierbij doe ik u een brief toekomen met een voorstel voor een nieuw model van consumenteninvloed op het analoge en digitale programma-aanbod van kabelexploitanten.

#### **1. Belang van pluriform kabelaanbod**

Al decennia lang vervult de kabel een belangrijke functie in de samenleving door voor het overgrote deel van de huishoudens de distributie van omroepprogramma's (radio- en televisiezenders) te verzorgen. De kabel heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld tot een innovatieve en concurrerende infrastructuur voor verschillende soorten diensten. Voor omroepdistributie is het gebruik van satelliet en digitale ether de afgelopen jaren weliswaar toegenomen, maar de kabel is nog steeds dominant met een marktaandeel van 79,4%.<sup>1</sup> Het kabinet vindt een pluriform en betaalbaar programmapakket van belang voor het democratisch functioneren van de samenleving. Daarom verzekert het kabinet de invloed van de consument op het programma-aanbod van de kabel<sup>2</sup>.

De invloed van de consument op het aanbod van de kabelexploitant is sinds eind jaren '90 gewaarborgd via de programmaraden. De programmaraden adviseren op gemeentelijk niveau over de samenstelling van het wettelijk minimumpakket van omroepprogramma's dat via de kabel wordt aangeboden (zie verder paragraaf 2 van deze brief).

Ontwikkelingen in de kabelsector hebben de afgelopen jaren niet stil gestaan. Kabelexploitanten hebben hun dienstenaanbod uitgebreid en 37,8% van de kabelhuishoudens heeft ook digitale kabel.<sup>3</sup> In Nederland is inmiddels 60% van alle huishoudens op een vorm van digitale televisie aangesloten. Naast digitale kabel gaat het ook om satelliet en digitale ethertelevisie.<sup>4</sup>

Er zijn ook ontwikkelingen buiten de kabelsector. Een uitspraak van de Raad van State beperkt de invloed van de programmaraden en er is kritiek van de Europese Commissie op het Nederlandse programmaradenmodel.

<sup>1</sup> Bron: TNO september 2009, Marktrapportage Elektronische Communicatie.

<sup>2</sup> Daarnaast zorgt het voor doelmatige marktordening en toezicht en excellente informatie- en communicatienetwerken.

<sup>3</sup> Bron: TNO september 2009, betreft cijfers eerste kwartaal 2009.

<sup>4</sup> Bronnen: Immovator, Monitor digitale TV Q2 2009 en TNO september 2009, Marktrapportage Elektronische Communicatie.

Het kabinet hecht zeer aan de invloed van consumenten (kijkers en luisteraars) op het programma-aanbod en vindt het van belang dat de invloed van consumenten blijft aansluiten bij de groei en veranderingen van het aanbod.

Deze brief bevat daarom een voorstel voor een verbeterd model voor de invloed van consumenten op het analoge en digitale programma-aanbod van kabelexploitanten. Ook wordt ingegaan op de invloed van consumenten op het aanbod van KPN/Digitenne. Voorafgaand daaraan wordt de functie en ontwikkeling van programmaraden en consumenteninvloed op de kabel geschetst.

Het kabinet geeft met deze brief invulling aan een tweetal moties. In de eerste motie vragen de leden van de Tweede Kamer Atsma (CDA) en Slob (ChristenUnie) om een versterking van de positie van programmaraden en een uitbreiding naar het digitale kabel- en etheraanbod.<sup>1</sup> Het lid Jasper van Dijk (SP) vraagt in zijn motie een programmaad voor KPN/Digitenne in te stellen met bindende zeggenschap over ten minste eenderde van de beschikbare kanalen van KPN/Digitenne, buiten de publieke zenders.<sup>2</sup>

## 2. De functie en ontwikkeling van programmaraden

In de Mediawet 2008 is voor kabelexploitanten de zogenoemde doorgifteplicht opgenomen. Daarbij gaat het om de doorgifte van ten minste 15 televisieprogrammakanalen en 25 radioprogrammakanalen. De verplichting om de programmakanalen analoog en/of digitaal door te geven geldt als een significant aantal aangeslotenen het programma-aanbod op analoge wijze en/of op digitale wijze ontvangt.<sup>3</sup> Een deel van de kanalen die (moeten) worden doorgegeven is in de Mediawet 2008 al ingevuld (de zogenoemde «must carry kanalen»)<sup>4</sup>. De overige door te geven kanalen worden voor het analoge pakket ingevuld door programmaraden die daarover aan kabelexploitanten een zwaarwegend advies geven.<sup>5</sup> Deze programmaraden moeten worden ingesteld door gemeenteraden in gemeenten waar omroep via de kabel verspreid wordt. Sinds een aantal jaar worden de 54 programmaraden die er in Nederland zijn ondersteund door het landelijk steunpunt Kabelraden.nl.

De bepalingen over de programmaraden zijn ontstaan ten tijde van de liberalisering van de mediawetgeving midden jaren negentig. Als gevolg daarvan kwam de strikte scheiding tussen de aanbieders van diensten (programma's) en de beheerders van de infrastructuur (zenders, kabel) te vervallen. Infrastructuurbeheerders mochten voortaan zelf programma's gaan verzorgen. De kabelexploitanten kregen daarmee meer vrijheid om de beschikbare kanalen te vullen. In het kader van de noodzakelijke checks-and-balances zijn er daarom tegelijkertijd doorgifteverplichtingen voor de kabelexploitanten in de wet opgenomen. Doel van de doorgifteplicht is garanties bieden voor een voldoende gevarieerd informatie-aanbod voor degenen die zijn aangeslotenen op het kabelnetwerk.<sup>6</sup> Verder moet dat aanbod toegesneden zijn op de voorkeuren van de verschillende bevolkingsgroepen. Destijds werd opgemerkt dat, zolang de Nederlandse burgers programma's nog niet per stuk kunnen afnemen en daarmee zelf hun pakket kunnen samenstellen, het van belang is dat zij op een andere wijze invloed hebben op de samenstelling van het programma-aanbod.<sup>7</sup> Die invloed van de burgers is vervolgens verzekerd via programmaraden. Het programmaradenmodel is kortom een vorm van consumenteninvloed met als doel het verzekeren van de pluriformiteit van de analoge programma-kanalenpakketten van de kabelexploitanten.

Hiervoor constateerde het kabinet al dat – gelet op de huidige marktontwikkelingen en doelen van het mediabeleid – de invloed van consu-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 47.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 47.

<sup>3</sup> Zoals toegelicht in de memorie van antwoord bij de voorgestelde Mediawet 2008 (Kamerstukken I 2008/09, 31 356, D) kiest de regering er voor om het begrip significant door het Commissariaat voor de Media te laten bepalen. Wel heeft de regering aangegeven (Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 7) dat er zeker sprake is van een significant aantal eindgebruikers wanneer minimaal de helft van de aangesloten huishoudens op een netwerk analoog dan wel digitaal ontvangt. Het is dus niet uitgesloten dat het Commissariaat op basis van zijn analyse in bepaalde situaties tot de conclusie komt dat bij een lager percentage ook sprake is van een significant aantal.

<sup>4</sup> Zie artikel 6.13 van de Mediawet 2008.

<sup>5</sup> Zie de artikelen 6.13, eerste lid, 6.15 en 6.20 van de Mediawet 2008.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1996/97, 24 808, nr. 5.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 639, nr. 5, blz. 8.

menten op het kabelaanbod onverminderd van belang is. De afgelopen jaren is echter gebleken dat die invloed onvoldoende wordt gegarandeerd door het huidige programmaradenmodel. Dit heeft de volgende oorzaken.

#### *Invloed programmaraden gering*

Het advies van een programmaraad geldt alleen voor het analoge pakket van programmakanalen en daarbij gaat het na aftrek van de «must carry kanalen» feitelijk over slechts 8 kanalen. In de loop der tijd is gebleken dat programma-aanbieders en kabelexploitanten met elkaar kunnen afspreken een programmakanaal niet op te nemen in het pakket waarover een programmaraad adviseert. Programmaraden kunnen zo de facto buiten spel worden gezet. Dit is bevestigd door een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State («Bollenstreek zaak»<sup>1</sup>). Kortom, de invloed van programmaraden is gering.

#### *Kritiek Europese Commissie*

De Europese Commissie is in juli 2006 een inbreukprocedure tegen Nederland gestart. De Commissie was aanvankelijk van mening dat programmaraden een te brede discretionaire bevoegdheid hebben en dat het model niet voldoende rechtstransparantie en rechtszekerheid biedt. Daarop heeft Nederland in 2006 schriftelijk gereageerd. Vervolgens heeft daarover nog enige malen mondeling overleg met de Commissie plaatsgevonden, waarbij van Nederlandse zijde onder meer is aangegeven dat het model thans alleen geldt voor het analoge pakket van de kabelexploitanten. De inbreukprocedure is uiteindelijk op 25 juni 2009 beëindigd. Uit overleg met vertegenwoordigers van de Europese Commissie bleek echter wel dat uitbreiding naar het digitale pakket waarschijnlijk een nieuwe inbreukprocedure tot gevolg zal hebben. Het risico bestaat dat het model dan moet verdwijnen en er helemaal geen garantie meer in de wet is opgenomen.

#### *Programmaraden steeds omslachtiger*

Een derde bron van kritiek op de programmaraden komt uit de praktijk en wel van alle betrokken partijen: kabelexploitanten, programma-aanbieders, programmaraden en gemeenten. Het systeem is tamelijk omslachtig en geeft administratieve lasten voor alle partijen. Enkele jaren geleden is Kabelraden.nl ingesteld om programmaraden te ondersteunen en te professionaliseren. Maar dit lost de geschetste problemen niet afdoende op. Bovendien zijn er door fusies en overnames steeds minder kabelexploitanten (met overwegend grote internationale en commerciële belangen). De netwerken van de grote kabelexploitanten hebben zich als gevolg daarvan ontwikkeld tot bovenregionale netwerken. Daardoor is het minder logisch geworden de consumenteninvloed op gemeentelijk niveau te organiseren. Het model sluit niet langer meer aan bij de technische werkelijkheid.

Alles overziend vindt het kabinet dat het huidige model van programmaraden niet toekomstbestendig is. Het kabinet heeft reeds eerder alternatieve modellen voor consumenteninvloed de revue laten passeren.<sup>2</sup> Ook de genoemde moties van de leden Atsma en Slob en het lid Jasper van Dijk bevatten voorstellen voor verbetering van de invloed van consumenten. In de volgende paragraaf worden alternatieve voorstellen geschetst en gewogen. Daarna volgt het voorstel van het kabinet voor een nieuw model van consumenteninvloed.

<sup>1</sup> Het gaat om een uitspraak in hoger beroep van 28 juli 2004, zaaknummer 200400154/1, in het geding tussen het Commissariaat voor de Media en kabelexploitant Casema. Deze uitspraak is te raadplegen via <http://www.raadvanstate.nl>.

<sup>2</sup> Bijlage bij kabinetsreactie op WRR advies (Kamerstukken II 2005/06, 29 692, nr. 14, hoofdstuk 19).

### **3. Verbetering van consumenteninvloed: alternatieve modellen**

#### *Model 1. Uitbreiding invloed programmaraden naar het digitale pakket van kabel en ether*

De leden van de Tweede Kamer Atsma (CDA) en Slob (ChristenUnie) vragen in een motie om de positie van programmaraden te versterken en uit te breiden naar het digitale kabel- en etheraanbod. Het lid Jasper van Dijk (SP) vraagt in een motie een programmaraad voor KPN/Digitenne in te stellen met bindende zeggenschap over ten minste eenderde van de beschikbare kanalen van Digitenne, buiten de publieke zenders. Het voordeel van het voorstel van de leden Atsma en Slob is de uitbreiding van de consumenteninvloed naar het digitale pakket. Het kabinet deelt dat streven, maar vindt dat dit doel op andere wijze dan via de huidige programmaraden beter kan worden bereikt. Het belangrijkste argument is dat het eenvoudig uitbreiden van de reikwijdte van het advies geen oplossing biedt voor de geschetste problemen in paragraaf 2 van deze brief, waaronder de bezwaren van de Europese Commissie. Zoals hiervoor is opgemerkt heeft de Commissie weliswaar onlangs de lopende inbreukprocedure tegen Nederland beëindigd, maar heeft zij ook aangegeven dat de bezwaren juist zullen toenemen bij uitbreiding van de invloed van programmaraden naar het digitale pakket van de kabelexploitanten. Er zal dan mogelijk een nieuwe inbreukprocedure volgen. Het risico bestaat dat het model dan moet verdwijnen en er dus geen garantie meer in de wet is opgenomen. Verder merkt het kabinet in reactie op beide moties op dat het huidige, op gemeentelijk niveau georganiseerde, programmaradenmodel niet past op het landelijke net van KPN/Digitenne. Daarnaast is uitbreiding van de invloed van programmaraden naar satelliet niet goed mogelijk, omdat de satelliet in buitenlandse handen is.

#### *Model 2. Voorstel programmaraden*

De programmaraden erkennen zelf dat de huidige situatie verre van ideaal is. Het kabinet is dan ook blij dat zij, via Kabelraden.nl, zelf een alternatief voorstel doen. Kabelraden.nl stelt voor dat een programmaraad voortaan één tot twee wijzigingen kan aanbrengen in het totale pakket van de kabelexploitant. De kabelexploitant kan deze in beginsel niet weigeren (hoewel uitzonderingen onder voorwaarden mogelijk blijven). Ook stelt men voor het aantal programmaraden terug te brengen tot 20 à 25. Verder worden de programmaraden onafhankelijke stichtingen die zelf verantwoordelijk worden voor de opvolging van de leden.

Het voordeel van dit systeem is dat een programmaraad ook adviseert over het digitale pakket. Daar staat tegenover dat de programmaraad in verhouding minder invloed krijgt. Hij kan immers slechts één tot twee wijzigingen aanbrengen in het pakket. Ook van dit model is het nadeel dat programma-aanbieders en kabelexploitanten programmaraden nog steeds buiten spel kunnen zetten. Verder worden ook de overige kritiekpunten zoals genoemd in paragraaf 2 met dit model niet opgelost. Aangezien programmaraden in verhouding ook nog minder invloed krijgen, is dit voorstel op zichzelf dan ook niet voldoende om de pluriformiteit van het analoge en digitale pakket in voldoende mate te verzekeren.

#### *Model 3. Co-reguleringsmodel kabelexploitant*

Het kabinet heeft de afgelopen jaren in reactie op de kritiek en na gesprekken met alle betrokkenen een voorstel ontwikkeld voor een alternatief voor het programmaradenmodel, het zogenoemde co-reguleringsmodel.<sup>1</sup> Een combinatie van wetgeving en zelfregulering die bestaat uit drie onderdelen: (1) een onafhankelijk en representatief marktonderzoek

---

<sup>1</sup> Idem: Bijlage bij kabinetsreactie op WRR advies (Kamerstukken II 2005/06, 29 692, nr. 14, hoofdstuk 19).

naar de voorkeuren van kabelabonnees dat openbaar wordt gemaakt, (2) een representatief en onafhankelijke klantenpanel waarin abonnees meepraten over het aanbod van zenders en (3) voorlichting aan klanten.

Het marktonderzoek heeft betrekking op ten minste 15 vrij toegankelijke analoge televisiekanalen en 30 vrij toegankelijke digitale televisiekanalen, waarvan ten hoogste 20% door de kabelexploitant naar eigen voorkeur mag worden gekozen. De burgers hebben dan ook invloed op minimaal 24 digitale kanalen. Verder wordt het marktonderzoek zodanig ingericht dat uit de resultaten de regionale voorkeuren blijken en zullen de uitkomsten van het marktonderzoek worden gevalideerd aan de hand van kijk- en luistercijfers van de Stichting KijkOnderzoek. Indien de kabelexploitant afwijkt van de uitkomsten van het marktonderzoek (waarvan de uitkomsten openbaar zijn), moet hij dat verantwoorden aan het klantenpanel.

Kabelexploitanten zijn verantwoordelijk voor de invoering van dit model, maar het is niet vrijblijvend. Het Commissariaat voor de Media kan sancties opleggen. Dit voorstel tot co-regulering is zorgvuldig afgewogen en afgestemd met betrokken partijen, maar is uiteindelijk niet in de Mediawet 2008 opgenomen. Inmiddels was duidelijk geworden welke wensen in de Tweede Kamer leven voor toekomstige consumenteninvloed: een steviger model met meer garanties en uitbreiding van de invloed van consumenten naar het digitale pakket.

Het kabinet heeft daarom gemeend een nieuw model te moeten ontwikkelen dat aan de bezwaren van de geschetste modellen tegemoet komt en waarbij het zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de wensen uit de Kamer. Dit leidt tot het zogenoemde «waarborgmodel kabel en aardse digitale ether» dat in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

#### **4. Voorstel kabinet: Waarborgmodel kabel en aardse digitale ether**

Het kabinet heeft in het waarborgmodel een aantal goede elementen uit het hiervoor genoemde co-reguleringsmodel overgenomen. Het wil de invloed van klanten op het kabelpakket en de verzekering van de pluriformiteit van het aanbod regelen via de drieslag van marktonderzoek naar de voorkeuren van kabelabonnees, invloed van klanten en voorlichting. Op deze manier vindt er actief raadpleging van wensen en behoeften plaats bij de kijkers en luisteraars, is er concreet invloed op het pakket en worden klanten van kabelexploitanten actief geïnformeerd over hun analoge en digitale pakket en wijzigingen daarin. Er zijn echter een paar belangrijke verschillen met het co-reguleringsmodel.

##### *Marktonderzoek*

Het marktonderzoek naar de voorkeuren van kabelabonnees heeft niet betrekking op minimaal 24 digitale kanalen zoals in het co-reguleringsmodel het geval was, maar op minimaal 30 digitalen kanalen. De invloed van de consumenten op het digitale programma-aanbod neemt dus toe. Het aantal analoge kanalen waarop het marktonderzoek betrekking heeft, blijft 15. Dit is nodig om de kabel de ruimte te geven het analoge pakket te verkleinen om verdere digitalisering mogelijk te maken. De uitkomsten van het marktonderzoek zijn openbaar. Verder wordt het marktonderzoek net als in het co-reguleringsmodel zodanig ingericht dat uit de resultaten de regionale voorkeuren blijken en zullen de uitkomsten van het marktonderzoek worden gevalideerd aan de hand van kijk- en luistercijfers van de Stichting KijkOnderzoek.

### *Klantenraad*

De invloed van de klanten op het programma-aanbod wordt steviger aangezet. Een onafhankelijke klantenraad adviseert zwaarwegend over 2 analoge én 2 digitale kanalen. Dat advies dient goed onderbouwd te zijn. Met dit element meent het kabinet tegemoet te komen aan de motie van de leden Atsma en Slob en wordt een belangrijk element uit het voorstel van Kabelraden.nl en de programmeraden verwerkt. Niet alleen de uitslag van het marktonderzoek telt (en daarmee de stem van de meerderheid). Het zwaarwegende advies van de klantenraad over de analoge en digitale kanalen leidt ertoe dat ook kleinere publieksgroepen kunnen worden bediend, dat rekening kan worden gehouden met nieuwkomers of dat desgewenst invulling kan worden gegeven aan regionale voorkeuren.<sup>1</sup> Bij de grote kabelexploitanten met een netwerk in verschillende delen van Nederland zal meer dan één klantenraad worden ingesteld, zodat optimaal rekening kan worden gehouden met de regionale voorkeuren.

Verder moet de kabelexploitant, net als in het co-reguleringsmodel, verantwoording afleggen aan de klantenraad als hij afwijkt van de uitkomsten van het marktonderzoek. Zoals gezegd zijn de uitkomsten van het marktonderzoek openbaar en is ook het eventuele afwijken van die uitkomsten door een kabelexploitant voor een ieder zichtbaar. Er is daarmee sprake van een transparant systeem.

### *Belangrijke rol Commissariaat voor de Media*

Het Commissariaat voor de Media krijgt als toezichthouder een belangrijke rol in het nieuwe model om de pluriformiteit van het programma-aanbod en de consumenteninvloed daarop te garanderen. Het Commissariaat ziet er allereerst nauwkeurig op toe dat de kabelexploitanten zorgvuldig met de resultaten van het marktonderzoek omgaan en de klantenraden serieus nemen. Het Commissariaat ziet er ook op toe dat het marktonderzoek wordt uitgevoerd door een onafhankelijk en gerenomeerd bureau. Verder ziet het Commissariaat er op toe dat de klantenraden onafhankelijk zijn en zodanig zijn samengesteld dat zij voldoende gesprekspartners voor de kabelexploitanten vormen. Zonodig kan het Commissariaat beleidsregels opstellen en sancties opleggen (een boete of een last onder dwangsom om gewenst gedrag af te dwingen). Ook krijgt het Commissariaat voor de Media de taak om onafhankelijke informatie te geven over nieuwe programmakanalen die vervolgens opgenomen worden in het marktonderzoek.

Het Commissariaat voor de Media krijgt verder de bevoegdheid om één of meer programmacategorieën aan te wijzen die in ieder geval onderdeel moeten uitmaken van het programma-aanbod. Indien het Commissariaat voor de Media deze bevoegdheid toepast wordt het waarborgmodel dwingend. Er wordt als het ware al voorgesorteerd door ook programmacategorieën vast te leggen. Doel van deze bevoegdheid is het inbouwen van een correctiemechanisme, een extra slot op de deur om de pluriformiteit van het programma-aanbod te verzekeren. Het Commissariaat kan van deze bevoegdheid gebruik maken als het constateert dat het model in de praktijk onvolkomenheden heeft of op onderdelen tekortschiet (bijvoorbeeld omdat nieuwkomers systematisch worden geweerd of het marktonderzoek niet wordt gevolgd). Deze taak sluit aan bij de wettelijk vastgelegde taak van het Commissariaat voor de Media om mediaconcentraties in Nederland te monitoren. Hiertoe brengt hij jaarlijks de mediaconcentratie-monitor uit. In dit rapport wordt ingegaan op de pluriformiteit van het media-aanbod waaronder dat van de kabel<sup>2</sup>. Uitgangspunt voor de pluriformiteit van het programma-aanbod is een goede mix van Nederlandse en buitenlandse publieke en commerciële

<sup>1</sup> Als gevolg van een amendement van het lid Atsma (CDA) (Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 30) is in de Mediawet 2008 overigens al een bepaling opgenomen die tegemoet komt aan de wensen van burgers ten aanzien van regiozenders van naburige provincies voor zover het gaat om het digitale pakket van de kabelexploitanten (zie artikel 6.13, tweede lid, aanhef en onderdeel b).

<sup>2</sup> Zie [www.mediamonitor.nl](http://www.mediamonitor.nl)

kanalen. Denk bijvoorbeeld aan categorieën als Engelstalige, Franstalige of Duitstalige publieke omroep, Nederlandstalige commerciële kanalen met een algemene programmering, een kinderzender of een muziekzender. De kabelexploitant maakt een keuze uit de programma's die in deze categorieën passen en baseert deze keuze op het onafhankelijk en representatief marktonderzoek naar de voorkeuren van kabelabonnees. Uitzondering hierop vormen de twee analoge en twee digitale programma's waarover de klantenraad zwaarwegend advies uitbrengt.

### *Radio*

In de praktijk blijkt dat er over de doorgifte van radiokanalen niet of nauwelijks problemen zijn. Daarom kan worden overwogen om het waarborgmodel alleen voor radio te laten gelden als een kabelexploitant minder dan 35 analoge en/of 45 digitale kanalen aanbiedt.

### *Garanties pluriformiteit digitale ether*

Een belangrijk voordeel van het waarborgmodel is dat het ook van toepassing kan worden verklaard op de aardse digitale ether. Dit moet dan wel in aangepaste vorm, omdat er vergeleken met het programma-aanbod via de kabel geen analoge kanalen worden aangeboden en er minder ruimte is voor digitale kanalen. Artikel 31 van de Universeledienstrichtlijn stelt dat, wil een lidstaat een doorgifteverplichting kunnen opleggen, de desbetreffende infrastructuur een significant aantal eindgebruikers moet hebben. Aan deze voorwaarde kan worden voldaan door in de Mediawet 2008 te bepalen dat de verplichting geldt als een significant aantal aangeslotenen het programma-aanbod via de aardse digitale ether ontvangt.<sup>1</sup> Zo wordt binnen de Europeesrechtelijke randvoorwaarden zoveel mogelijk tegemoetgekomen aan motie Atsma (CDA) en Slob (ChristenUnie) en motie Jasper van Dijk (SP).

### *Voordelen van het model*

Het kabinet ziet grote voordelen in het waarborgmodel. De feitelijke invloed van burgers wordt vergroot via marktonderzoek en klantenraad, er wordt tegemoet gekomen aan de vele bezwaren uit de praktijk en het model sluit aan bij de technologische ontwikkelingen. Verder garandeert het model dat voldoende rekening wordt gehouden met regionale voorkeuren en nieuwkomers. Belangrijk winstpunt is de feitelijke en directe invloed van consumenten (kijkers en luisteraars) op de samenstelling van zowel het analoge als het digitale programma-aanbod van de kabel en het aanbod van de aardse digitale ether. Invoering van het model leidt bovendien tot lastenverlichting voor alle partijen. Er is een beperkt aantal representatieve en onafhankelijke klantenraden. Dit is voor alle partijen efficiënter en effectiever dan de programmeraden op gemeentelijk niveau.<sup>2</sup>

Het model komt biedt in de ogen van het kabinet voldoende rechtsttransparantie en rechtszekerheid, ook als het Commissariaat voor de Media besluit om één of meer programmacategorieën aan te wijzen. Het nieuwe model komt daarmee tegemoet aan de kritiek van de Europese Commissie.

### *Toekomst Kabelraden.nl*

Het landelijk steunpunt Kabelraden.nl is enkele jaren geleden ingericht om programmeraden te ondersteunen en te professionaliseren. Het wordt gefinancierd uit de mediabegroting. De stichting ondersteunt de 54 programmeraden met op maat gesneden en praktische informatie (kijk- en luisteronderzoek, informatie van kabelexploitanten en programma-

<sup>1</sup> Zoals toegelicht in de memorie van antwoord bij de voorgestelde Mediawet 2008 (Kamerstukken I 2008/09, 31 356, D) kiest de regering er voor om het begrip significant door het Commissariaat voor de Media te laten bepalen. Wel heeft de regering aangegeven (Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 7) dat er zeker sprake is van een significant aantal eindgebruikers wanneer minimaal de helft van de aangesloten huishoudens op een netwerk analoog dan wel digitaal ontvangt. Het is dus niet uitgesloten dat het Commissariaat op basis van zijn analyse in bepaalde situaties tot de conclusie komt dat bij een lager percentage ook sprake is van een significant aantal.

<sup>2</sup> Het waarborgmodel is besproken met de VNG, de VESTRA (koepelorganisatie voor commerciële omroepen), NLkabel (tezamen met de grote kabelexploitanten), de Consumentenbond, Kabelraden.nl en KPN. De eerste drie partijen reageerden positief op het nieuwe model. De Consumentenbond heeft vanwege prioriteitstelling besloten geen standpunt in te nemen over de voorgenomen plannen. De samenstelling van kabelpakketten staat niet hoog op de agenda van de achterban en de leden en er komen bij de bond slechts incidenteel klachten binnen over het onderwerp.

Kabelraden.nl merkte op niet namens alle programmeraden te kunnen spreken en verwees naar het eigen voorstel. Zoals hiervoor al is aangegeven is een belangrijk onderdeel uit dat eigen voorstel van Kabelraden.nl en de programmeraden in het waarborgmodel overgenomen: de bevoegdheid van de klantenraden om zwaarwegend te adviseren over 2 analoge én 2 digitale kanalen. Verder is in dit verband van belang dat er in dit nieuwe model geen plaats meer is voor Kabelraden.nl en de programmeraden. Voor KPN is onder meer van belang dat het waarborgmodel ook van toepassing zal zijn op de digitale ether en daarmee op KPN/Digitenne. KPN heeft weliswaar begrip voor deze keuze, maar aangezien er thans voor de digitale ether geen vergelijkbare regels gelden, kan van dit bedrijf redelijkerwijs niet verwacht worden dat het deze keuze met instemming begroet. Daarnaast is het model besproken met het Commissariaat voor de Media dat belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van de mediawetgeving. Het Commissariaat ziet op voorhand geen problemen bij de handhaving van dit model.

aanbieders). Kabelraden.nl houdt relevante ontwikkelingen op media-gebied bij en helpt bij juridische procedures van programmaraden. Een deel van deze taken zal na invoering van het nieuwe model vervallen. Maar er is ook kennis en kunde beschikbaar bij Kabelraden.nl die in het nieuwe model beter op zijn plek is bij het Commissariaat voor de Media. In overleg met Kabelraden.nl en het Commissariaat voor de Media zal het kabinet daarom bezien welke kennis en taken overgedragen kunnen worden aan het Commissariaat voor de Media.

## **5. Conclusie**

In de inleiding van deze brief stelde het kabinet vast dat een pluriform en betaalbaar programmapakket van belang is voor het democratisch functioneren van de samenleving. De kabel is in dat aanbod dominant, maar ook digitale ether neemt in belang toe. Het kabinet vindt het onverminderd van belang om de invloed van consumenten op het aanbod en de pluriformiteit ervan te verzekeren. Consumenteninvloed moet daarom aansluiten bij de groei en veranderingen van het aanbod. Programmaraden zijn daarvoor niet effectief genoeg meer, daarom is gezocht naar een alternatief.

Het kabinet is van mening dat het waarborgmodel een goed alternatief is voor het huidige programmaradenmodel. In dit model probeert het kabinet zowel rekening te houden met de wensen van de Tweede Kamer als met de eisen die de Europese Commissie stelt. Het is de bedoeling dit model in de Mediawet 2008 vast te leggen en het Commissariaat voor de Media een stevige positie te geven om dit model te handhaven. Het model zal worden ingevoerd naast de al bestaande doorgifteverplichting, waaronder de «must carry verplichting» en zal na drie jaar worden geëvalueerd. Daarmee meent het kabinet een goede garantie te bieden voor het verzekeren van de pluriformiteit van het analoge en digitale programma-aanbod en van de invloed van consumenten op de samenstelling daarvan en op die manier voldoende invulling te hebben gegeven aan de moties.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R. H. A. Plasterk