



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Mediabesluit 2008 in verband met de wijziging van het maximum aandeel televisiereclame en de verhoging van de maximum verenigingsreserve voor de landelijke publieke mediadienst

Nader Rapport

Den Haag, 22 november 2024
WJZ/45950994 (ID25569)
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 mei 2024, nr. 2024001092, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 juni 2024, nr. W05.24.00096/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 1 mei 2024, no.2024001092, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Cultuur en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Mediabesluit 2008 in verband met de wijziging van het maximum aandeel televisiereclame en de verhoging van de maximum verenigingsreserve voor de landelijke publieke mediadienst, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
T. de Graaf*

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele wijzigingen aan te brengen. Gebleken is dat de grondslag van het besluit onvolledig was. Daartoe is artikel 9.14e, eerste lid, van de Mediawet als grondslag toegevoegd. Deze toevoeging heeft geleid tot een voorhangverplichting bij de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer heeft geen wijziging van het besluit tot gevolg gehad.

Daarnaast is in de Nota van Toelichting onder 'Financiële gevolgen' enkele redactionele wijzigingen aangebracht met het oog de leesbaarheid te vergroten.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins.*



Advies Raad van State

No. W05.24.00096/I

's-Gravenhage, 12 juni 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 mei 2024, no.2024001092, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Cultuur en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Mediabesluit 2008 in verband met de wijziging van het maximum aandeel televisiereclame en de verhoging van de maximum verenigingsreserve voor de landelijke publieke mediadienst, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van houdende wijziging van het Mediabesluit 2008 in verband met de wijziging van het maximum aandeel televisiereclame en de verhoging van de maximum verenigingsreserve voor de landelijke publieke mediadienst

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 26 april 2024, nr. WJZ/45646255 (25 996) directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 2.95, eerste lid, aanhef en onder a, en 2.174a, eerste lid, Mediawet 2008;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I.

Het Mediabesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5a, onder a, wordt 'vijf procent' vervangen door 'acht procent'.

B

In artikel 16a wordt '€ 750.000' vervangen door '€ 1.500.000'.

C

Artikel 29c vervalt.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

NOTA VAN TOELICHTING

Inleiding

Wijziging maximum aandeel televisiereclame

In de Voorjaarsnota 2023¹ is besloten dat de rijksmediabijdrage met ingang van 2025 met € 24,3 miljoen en vanaf 2029 met structureel € 13 miljoen naar beneden zou worden bijgesteld om te kunnen voldoen aan de Rijksbrede dekkingsopgave. Daarbij is ook het voornemen uitgesproken dat de Stichting Ether Reclame (de Ster) de ruimte zou krijgen om meer reclameopbrengsten te genereren, waarmee de verlaging volledig gecompenseerd zou kunnen worden, zodat een impact van de verlaging op het budget van de landelijke publieke omroep zou uitblijven.

Uit een wijziging van de Mediawet 2008 in 2020² en een daarmee samenhangende wijziging van het Mediabesluit 2008 in 2021³ vloeide voort dat in de erkenningperiode 2022–2026 het aandeel reclame- en telewinkellooschappen in het programma-aanbod van de landelijke publieke mediadienst stapsgewijs zou worden afgebouwd van tien procent in 2021 naar vijf procent in 2026. Stapsgewijs betekende: ieder jaar één procent lager. Dit was neergelegd in de artikelen 5a, eerste lid, en onder a, en 29c, eerste lid, Mediabesluit 2008. In het licht van de gewijzigde financiële situatie werd inmiddels bij ministeriële regeling⁴ bepaald dat het percentage in 2024 niet verder werd verlaagd. Dit percentage bleef hierdoor op acht procent staan. Deze bijstelling was noodzakelijk om in de huidige erkenningperiode het in de Mediawet 2008 bepaalde minimumbudget voor de landelijke publieke omroep te kunnen garanderen.

Om het minimumbudget ook voor de jaren ná 2024 te kunnen garanderen was een verdere wijziging nodig van de regels over het maximum percentage. Daartoe is met dit besluit, met ingang van 2025, het maximum aandeel reclame- en telewinkellooschappen in het programma-aanbod van de landelijke publieke mediadienst vastgezet op 8 procent. De stapsgewijze afbouw van het percentage is niet meer aan de orde.

Volgens artikel 2.146 van de Mediawet dienen de Ster-opbrengsten mede voor de bekostiging van de publieke mediaopdracht. In de publieke mediaopdracht is bepaald dat het media-aanbod van de publieke omroep onafhankelijk is van commerciële invloeden. Dit wil zeggen dat de inhoud van de programmering niet dient te worden bepaald door commerciële belangen of optimalisering van reclame-inkomsten. Om die principiële reden is de verzorging van reclame in het media-aanbod van de publieke omroep ondergebracht bij een afzonderlijke instelling, de Ster, die geen relatie heeft met de bepaling van de programmeerstrategie. Bovendien worden de Ster-opbrengsten afgedragen aan de minister en niet rechtstreeks aan de publieke omroep. Het vergroten van de ruimte voor reclame doet aan deze uitgangspunten van de wet niet af.

Verhoging maximum verenigingsreserve

Met dit besluit is de maximaal toegestane omvang van de verenigingsreserve van een omroepvereniging verhoogd van € 750.000 naar € 1.500.000. De verenigingsreserve is bedoeld voor de opvang van tegenvallende inkomsten uit contributies, verenigingsactiviteiten en nevenactiviteiten van een omroepvereniging en voor het anticiperen op toekomstige uitgaven voor verenigingsactiviteiten.⁵

De huidige norm van € 750.000 is in 2009 vastgesteld. Sindsdien heeft ten eerste geen indexatie van het normbedrag plaatsgevonden terwijl ten opzichte van 2009 de ruimte voor verenigingsactiviteiten ter profilering van de omroep onverminderd belangrijk is. De financiële positie van de verenigingen is daarnaast veranderd, waarbij het aandeel eigen inkomsten bij enkele omroepen sinds 2009 veel groter is geworden. Zo zijn er onder meer kleine aspirant omroepen die circa 25 jaar later onvoorzien zijn doorgroeid naar volwaardige, zelfstandige omroepen met bijbehorende – financiële – omvang en risico's). Daarmee is ook het risico op tegenvallers in die inkomsten toegenomen. Vanwege deze redenen vindt de regering het wenselijk om de maximaal toegestane verenigingsreserve te verhogen naar € 1.500.000. Dit bedrag is een combinatie van achtergebleven indexering vanaf 2009 en een

¹ Kamerstukken 2022–2023, 36 350, nr. 1

² Wet van 9 december 2020 tot wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep (Stb. 2020, 517).

³ Besluit van 1 juni 2021 tot wijziging van het Mediabesluit 2008 in verband met de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep (Stb. 2021, 297).

⁴ Regeling van de Staatssecretaris van OCW van 30 oktober 2023 tot wijziging van de Mediaregeling 2008 in verband met de bijstelling naar acht procent van het aandeel reclame- en telewinkellooschappen in het programma-aanbod per televisieprogramma kanaal van de landelijke publieke mediadienst in 2024 (Stb. 2023, 30268).

⁵ Kamerstukken 2008–2009, 31 804, nr. 3, paragraaf 4.7



inschatting van het benodigde bedrag om een gezonde financiële basis van de omroepvereniging te borgen. Hiermee is de financiële positie van een omroepvereniging gewaarborgd, kunnen risico's worden opgevangen en kan worden geanticipeerd op toekomstige uitgaven ter profilering van de omroep.

Wanneer een verenigingsreserve uitkomt boven de nieuwe norm wordt het surplus toegevoegd aan de programmareserve. Pas als de reserve daalt tot onder de norm mag de reserve weer groeien. Die systematiek wijzigt dus niet, de netto-inkomsten uit ledencontributie, verenigingsactiviteiten en nevenactiviteiten blijven primair bestemd voor de uitvoering van de publieke media-opdracht. Voor een omroepvereniging die voor 1992 al bestond geldt dat de verenigingsreserve is bevroren op het niveau van 1992. Ook voor een dergelijke reserve geldt dat ze niet meer mag groeien tenzij de omvang daalt onder het in dit besluit vastgestelde maximum. Dit sluit aan bij paragraaf 4.7 van de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Mediawet in december 2008.⁶ Bij het vaststellen van de oude verenigingsreserve op € 750.000 was eveneens bekend dat de oude omroepen die voor 1992 al bestonden, een eigen (bevroren) verenigingsreserve hebben. De uitzonderingspositie blijft ook bij onderhavige wijziging gehandhaafd.

Financiële gevolgen

Wijziging maximum aandeel televisiereclame

De afdracht van de Ster-inkomsten valt door dit besluit hoger uit, waardoor naar verwachting de neerwaartse bijstelling van de Rijksmediabijdrage vanaf 2025 in ieder geval in de huidige concessieperiode opgevangen kan worden door hogere Ster-inkomsten. Ook zal door dit besluit het minimumbudget in ieder geval in de huidige concessieperiode gegarandeerd kunnen worden.

Verhoging maximum verenigingsreserve

Dit onderdeel van het besluit heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

Consultatie

Internetconsultatie

Omdat dit besluit rechtstreeks volgt uit enerzijds de voorjaarsnota en anderzijds de noodzaak tot indexering, draagt het openbaar consulteren via internet niet bij aan de inhoud van dit besluit. Eventuele inbreng vanuit een dergelijke consultatie kan per definitie niet leiden tot aanpassing. Om die reden is ervoor gekozen geen openbare internetconsultatie toe te passen voor dit besluit.

Directe consultatie

De direct betrokken belanghebbenden, zijnde de Stichting Nederlandse Publieke Omroep (de NPO), het College van Omroepen (het CvO) en de Ster, zijn daarentegen rechtstreeks geconsulteerd over onderhavig wetsvoorstel;

- De Ster heeft een tekstuele opmerking die is overgenomen en aangepast in onderhavig wetsvoorstel.
- De NPO heeft ook een tekstuele opmerking die is overgenomen en aangepast.
- Het CvO had geen opmerkingen.

Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Het Commissariaat voor de Media (CvdM) heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Het CvdM concludeert dat zowel de wijziging van het maximum aandeel reclame- en telewinkeloedzaamheden als het verhogen van de maximum verenigingsreserve uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

Daarbij heeft het CvdM wel in overweging gegeven om de toelichting aan te passen op het punt van de relatie tussen het genereren van reclameopbrengsten en de onafhankelijkheid van de programmering. Naar aanleiding van de opmerkingen van het CvdM is de toelichting aangepast.

Regeldruk

Het besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

⁶ Kamerstukken 2008–2009, 31 804, nr. 3, paragraaf 4.7, tweede alinea



Met het besluit wordt het aandeel reclame- en telewinkellooschappen in het programma-aanbod van de landelijke publieke mediadienst niet stapsgewijs afgebouwd naar 5 procent maar op 8 procent gehandhaafd. De regeling verandert verder niet alleen de afdracht STER-inkomsten zal hoger uitkomen.

Met het besluit verandert de bestaande regel omtrent de maximale omvang van het verenigingsvermogen eveneens niet, alleen het maximaal toegestane bedrag van het verenigingsvermogen wordt verhoogd. Het effect hiervan is positief voor alle omroeporganisaties die het betreft. Geen van hen heeft voordeel bij een lagere maximale omvang.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,