

DIRECTIE MEDIA, LETTEREN  
EN BIBLIOTHEKEN

Nader rapport inzake het  
voorstel van wet tot vaststelling  
van regels over de organisatie  
en uitvoering van de publieke  
mediaopdracht (Mediawet 20..)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2006, no. 06.000574, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 mei 2006, no. W05.06.0037/III, bied ik U hierbij aan.

1. Europeesrechtelijke aspecten

a. Voorstel voor een nieuwe richtlijn

De Raad merkt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op het voorstel tot aanpassing van de richtlijn "Televisie zonder Grenzen" en de verhouding van dat voorstel tot het wetsvoorstel. Zoals de Raad terecht aangeeft betreft het in deze fase een Commissievoorstel dat nog tot veel discussie zal leiden binnen en tussen de Raad van Ministers en het Europees Parlement en de Commissie, zodat nu nog niet kan worden voorspeld wat de uiteindelijke uitkomsten zullen zijn. De regering heeft ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel inhoudelijk niet vooruit te lopen op een voorstel van de Europese Commissie dat nog volop onderdeel is van de besluitvormingsprocedure in Brussel. Dat neemt niet weg dat de regering het voorstel van de Commissie wel heeft betrokken bij de wettelijke uitwerking van het kabinetsstandpunt, in het bijzonder bij het begrippenkader, zonder dat dat leidt tot discrepanties met de huidige richtlijn. De Raad merkt op dat de kans reëel aanwezig lijkt dat de thans voorgestelde wetgeving binnen afzienbare tijd weer zal moeten worden aangepast aan nieuwe Europese regels. De richtlijn is van toepassing op zowel publieke als commerciële omroep en een herziening zal dan ook consequenties hebben voor de gehele Mediawet. De regering onderkent dat de implementatie van de herziene richtlijn in de mediawetgeving ook zal leiden tot wijzigingen van de regelgeving voor de publieke omroep. De regering acht het echter niet wenselijk dat met onderhavig

wetsvoorstel wordt gewacht totdat de richtlijn is herzien. De verwachting is dat het totale besluitvormingsproces nog wel anderhalf jaar in beslag kan nemen en de verwachte uiterlijke implementatietermijn 2010 zal zijn<sup>1</sup>. De regering acht het zeer wenselijk dat vóór, dan wel in elk geval niet later dan zeer kort na 1 januari 2007, de voorliggende wetgeving gereed is. In de eerste plaats is het zaak de publieke omroep niet langer in onzekerheid te laten over de toekomst. De publieke omroep dient op korte termijn uitzicht geboden te worden over hoe de nieuwe situatie er uit zal zien. Een langere periode van onzekerheid zal zijn weerslag hebben op het functioneren van de publieke omroep als geheel en de betrokken instellingen afzonderlijk. In de tweede plaats is het een eis van zorgvuldige wetgeving dat alle betrokkenen in staat worden gesteld zich goed in te stellen op het nieuwe stelsel. Gelet op de ingrijpende wijzigingen die de nieuwe wetgeving met zich meebrengt voor de betrokken organisaties en hun werknemers, is een voorbereidingsperiode van anderhalf jaar (tot de inwerkingtreding van de wet) gewenst en ook noodzakelijk. Met deze periode dient derhalve ook nog rekening gehouden te worden. De Raad wijst in dit verband nog op de uit artikel 10 EG-Verdrag voortvloeiende verplichting, het beginsel van gemeenschapstrouw. De regering wil hierover opmerken dat de gemeenschapstrouw pas een rol gaat spelen als een richtlijn is vastgesteld. Dan mag een lidstaat geen maatregelen nemen "die de doelstellingen van de richtlijn ernstig in gevaar brengen"<sup>2</sup>. De toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande aangevuld.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen op het punt van de inspanningen die de regering zich heeft getroost en zal getroosten om het Nederlandse standpunt bij de Commissie, en later in het kader van de Raad van Ministers, naar voren te brengen. Ook de regering acht het van groot belang dat het parlement vroegtijdig en volledig wordt geïnformeerd over de visie van het kabinet ten aanzien van het commissievoorstel zodat het parlement optimaal kan worden betrokken bij de Nederlandse standpuntbepaling. De regering is echter van mening dat de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel niet de geëigende plaats is om hiervan melding te maken. Voor de beoordeling van nieuwe commissievoorstellen in de besluitvormingsfase wordt de gebruikelijke route zoals ook opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving (BNC-fiche<sup>3</sup> en het Algemeen Overleg ter voorbereiding van de Cultuurraad) gevolgd. Naar aanleiding van het advies van de Raad zal de regering in het kader van vornoemd traject zeker in overweging nemen om van de mogelijkheid gebruik te maken de ontwerprichtlijn op een passend moment aan de Raad voor advies voor te leggen.

b. Europees mededingingsrecht (staatssteun)

1° In de inleiding van de toelichting neemt de regering als uitgangspunt dat de publieke omroep bij de tijd moet blijven en mee moet veranderen om de publieke functies veilig te stellen. De publieke omroep moet zich multimedial kunnen ontwikkelen om op die wijze aan zijn publieke taakopdracht te kunnen blijven voldoen. Het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het aanbieden van media-aanbod aan het publiek via beschikbare nieuwe media- en verspreidingstechnieken is daar een integraal onderdeel van. Overigens blijkt ook uit de Mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op publieke omroepen<sup>4</sup> (hierna Mededeling) waar de Raad in voetnoot 13 naar verwijst dat de publieke omroep moet 'profiteren van de technologische vooruitgang' en dat de publieke omroep de 'voordelen van de nieuwe audiovisuele en informatiediensten en de nieuwe technologieën onder het publiek' moet verspreiden en zorgen voor 'de ontwikkeling en diversificatie van activiteiten in het digitale tijdperk'<sup>5</sup>. Ook andere lidstaten kennen overigens als

<sup>1</sup> De regering gaat er dan ook niet vanuit dat aanpassing van het wetsvoorstel thans of in de loop van de behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer nodig zal blijken te zijn.

<sup>2</sup> Arrest Interenvironnement Wallonie (zaak C-129/96, Jurispr. 1997, blz. I-07411); zie ook zaak C-14/02, ATRAL, Jurispr. 2003, p. I-4431, en het arrest van 10 november 2005, zaak C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 22 112, nr. 429, blz. 11-18

<sup>4</sup> PB C 320 van 15 november 2001

<sup>5</sup> Randnummer 12 uit de Mededeling

onderdeel van de publieke taakopdracht het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het aanbieden van media-aanbod via nieuwe technieken. Zo is dit bijvoorbeeld voor bij de VRT en de BBC nu al geregeld in de taakopdracht. De regering is van mening dat de publieke taakopdracht, en niet alleen zoals de Raad het noemt de hoofdtaken, voldoende nauwkeurig is omschreven en ook past in het Europeesrechtelijke kader. Het is vervolgens aan de publieke omroep om in het beleidsplan nadere uitwerking te geven aan de taakopdracht en daarbij aan te geven op welke wijze via de nadere invulling wordt voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij. Het voorstel dient vervolgens te worden goedgekeurd (zie par. 4.1 en 4.2 van de toelichting). De verwijzing in voetnoot 14 in het advies van de Raad ziet op de voorlopige opvatting van de Europese Commissie dat mogelijk bepaalde nieuwe mediadiensten, zoals SMS- en i-mode-diensten niet als onderdeel van de publieke taak kunnen worden beschouwd. Dat ziet echter niet op de taakomschrijving, maar op de invulling daarvan. Het betreft een kwestie waarover nog geen definitief standpunt is ingenomen en waarover nog overleg met de Commissie plaatsvindt. In Europees verband wordt niet betwist dat een publieke omroep een breed scala van programma's, waaronder amusement, mag aanbieden 'omdat deze gericht is op een evenwichtige en gevarieerde programmering waarmee openbare omroepen een bepaald percentage van het publiek aantrekken en zodoende hun opdracht kunnen uitvoeren, dat wil zeggen voldoen aan de democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij en het pluralisme waarborgen'<sup>6</sup>. In lijn daarmee is in de nieuwe Mediawet in het tweede lid van artikel 2.2 geregeld dat een evenwichtige programmamix dient om de functies van de publieke mediaopdracht te vervullen. Amusement als programmagenre- en vorm daaraan draagt bij. Amusement heeft daarmee ook in de wettekst een dienende rol gekregen bij de taakvervulling. De toelichting bij artikel 2.1 is naar aanleiding van het vorenstaande verduidelijkt.

2° Terecht merkt de Raad op dat de nevenactiviteiten als economische activiteiten dienen te worden beschouwd. Dat is ook de opvatting van de Europese Commissie. De Europese Commissie merkt deze activiteiten aan als commerciële exploitatie van de publieke taak die op een marktconforme wijze dient te worden verricht. Deze activiteiten worden niet aangemerkt als diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 86, tweede lid, EG-Verdrag. In het wetsvoorstel (afdeling 2.3.6) heeft de regering daar ook naar gehandeld. Uit artikel 2.88, eerste lid, in combinatie met de artikelen 2.86, eerste lid, en 2.101, vierde lid, vloeit voort dat er geen publieke middelen mogen worden besteed aan het verrichten van nevenactiviteiten en dat de nevenactiviteiten op een marktconforme wijze en kostendekkend dienen te worden verricht. Uit artikel 2.88, eerste lid, vloeit tevens voort dat alle inkomsten, waaronder de inkomsten uit nevenactiviteiten, dienen te worden aangewend voor de verwezenlijking van de publieke taak.

3° De verplichting voor de publieke omroep om een boekhoudkundige scheiding aan te brengen tussen de uitvoering van de publieke taak en de commerciële activiteiten vloeit al voort uit de Transparantierichtlijn en de implementatie daarvan in de Mededingingswet. Wel van belang is om nadere bepalingen op te kunnen nemen over de wijze waarop dat dient te gebeuren. Op grond van artikel 2.86, vierde lid, kunnen nadere regels worden gesteld over het verrichten van nevenactiviteiten. Dat zal gebeuren in overleg met het Commissariaat voor de Media en de publieke omroep. Zoals nu ook geregeld is in richtlijnen van het Commissariaat en het Handboek Financiële Verantwoording (hierna HFV), zal daarin worden bepaald op welke wijze de nevenactiviteiten apart in de boekhouding worden geadministreerd

c. Huidige bepalingen van richtlijn 89/552/EEG

1° Het wetsvoorstel beoogt, via het hanteren van een aangepast begrippenapparaat, duidelijk te maken op welke wijze de publieke omroep, naast de verzorging en uitzending van de 'traditionele' programma's, ook andere mediadiensten mag aanbieden. Voor de commerciële omroepen wordt het begrippenapparaat technisch aangepast, maar wijzigt er inhoudelijk

---

<sup>6</sup> Randnummer 13 uit de Mededeling

nagenoeg niets. Hoofdstuk 3 gaat dan ook alleen over commerciële omroepdiensten: net als nu televisie- en radio-omroep in de vorm van algemene omroep en bijzondere omroep (abonneeprogramma's). Nu het voorstel niets wijzigt in de reeds gehanteerde systematiek voor omroepdiensten en de overige mediadiensten voor commerciële partijen niet onder de regeling van het wetsvoorstel komen te vallen, leiden de kanttekeningen die de Raad maakt bij bijvoorbeeld de wederkerigheid, vrije dienstenverkeer en toewijzingsregels voor de overige mediadiensten niet tot een nieuwe problematiek of nieuwe inzichten. De Europese Commissie heeft ingestemd met eerdere implementatiewetgeving van de huidige richtlijn en heeft ook overigens niet aangegeven problemen te hebben met de Nederlandse regeling voor commerciële radio-omroep. De regering meent dan ook te kunnen volstaan met een aanpassing van de toelichting om een mogelijk misverstand weg te nemen.

2° Het wetsvoorstel behelst geen (wijziging in de) implementatie van de richtlijn. Overigens heeft de regering er destijds bij de implementatie van de richtlijn om verschillende redenen niet voor gekozen om de optionele schorsingsbepaling van artikel 2 bis van de richtlijn in de Mediawet op te nemen<sup>7</sup>.

3° De regering roept in herinnering dat de Raad in zijn advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet met het oog op technische verbeteringen van de wet en de uitvoering daarvan<sup>8</sup> vergelijkbare vragen heeft gesteld over de verenigbaarheid van een nationale evenementenlijst met het Europese recht. In het nader rapport naar aanleiding van dat advies van de Raad heeft de regering aangegeven dat het voeren van een nationale lijst verenigbaar is met het Gemeenschapsrecht<sup>9</sup>. De regering wil daarnaar verwijzen.

d. Voorkeursrecht sportevenementen

De Raad merkt terecht op dat richtlijn 89/552/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG, het handhaven van het voorkeursrecht niet verbiedt. De Raad merkt voorts terecht op dat bij de uitoefening van het voorkeursrecht, mochten op de programma's auteursrechten rusten, de auteursrechtelijke beperkingen, zoals de actuele verslaglegging en de overname door de pers in de pers als voorzien in richtlijn 2001/29/EG inzake auteursrecht in de informatiemaatschappij, gerespecteerd moeten worden. De drie-stappen-toets waaraan de Raad refereert ligt besloten in de voorwaarden die aan de inroepbaarheid van de auteursrechtelijke beperkingen zijn verbonden zodat de belangen van rechthebbenden niet onredelijk worden geschaad en de normale exploitatie van de beschermde exploitaties mogelijk blijft.

Met betrekking tot het door de Raad genoemde artikel 82 EG-Verdrag (misbruik van economische machtspositie) merkt de regering op dat dit artikel ten aanzien van het voorkeursrecht relevant kan zijn in combinatie met artikel 86 lid 1 EG-Verdrag: exclusieve of bijzondere rechten die leiden tot misbruik van machtspositie. De regering meent echter dat er geen aanwijzingen zijn dat artikel 71j van de Mediawet (in het voorstel artikel 3.26) de NOS ertoe heeft gebracht misbruik te maken van haar positie als gevolg van het hebben van een bijzonder recht. Ook de besluiten van het Commissariaat voor de Media met betrekking tot dit artikel<sup>10</sup> geven geen aanleiding daar anders over te denken. Het voorkeursrecht is een onderwerp in de reactie van het kabinet op het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) "Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid".

De Raad merkt op dat in de toelichting niet is gemotiveerd waarom ten aanzien van de sportverslaggeving sprake zou zijn van activiteiten waarvan voldoende duidelijk is dat deze een algemeen economisch belang in de zin van artikel 86, tweede lid, EG-verdrag dienen, dat deze onderscheidt van andere economische belangen. Uit het interpretatieve protocol betreffende de

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 256, nr. 6, blz. 18.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28 476

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 476, A

<sup>10</sup> Besluit van 17 juli 1996 inzake toestemming Sport7 en besluit van 14 juni 2005 inzake handhavingsverzoek NOS

publieke omroep gehecht aan het EG-Verdrag (het Protocol van Amsterdam) vloeit voort dat het aan de lidstaten is om de publieke taakopdracht te formuleren. Zoals in punt 1, onderdeel b, onder 1°, van dit nader rapport is opgemerkt volgt uit de Mededeling dat een "ruime" opdracht die een breed scala van programma's omvat gerechtvaardigd is in de zin van artikel 86, tweede lid, EG-Verdrag, omdat deze is gericht op een evenwichtige en gevarieerde programmering<sup>11</sup>. Sportverslaggeving is al sinds jaar en dag (zelfs al vóór de totstandkoming van het Verdrag) onderdeel van de programmering van de Nederlandse publieke omroep. Vanuit de maatschappelijke en informatieve functie dient de publieke omroep aandacht te besteden aan sport in brede zin, dat wil zeggen dat de publieke taak verslaggeving van zowel populaire als minder populaire sporten omvat. De NOS heeft een zelfstandige taak ten aanzien van sportverslaggeving, onafhankelijk van het commerciële aanbod. De toelichting bij artikel 2.1 is naar aanleiding van het vorenstaande aangevuld.

e. Standpunt van de Europese Commissie

Er is door de Nederlandse autoriteiten, tegelijkertijd met het toezenden aan de Raad van State, een reactie van de Europese Commissie gevraagd in het kader van de staatssteunzaak betreffende de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de rijksomroepbijdrage die aan de Nederlandse publieke omroep wordt verleend (de zogenoemde bestaande steunzaak). Eerder toezenden aan de Commissie zou hebben betekend dat er een reactie gevraagd zou worden over een onvoldragen wetsvoorstel. Tot op heden is nog geen reactie van de Europese Commissie ontvangen. Het is zeer waarschijnlijk dat een reactie nog niet een definitief oordeel bevat. De verwachting is dat de Commissie in haar eerste reactie een voorlopig oordeel met eerste observaties zal geven. De regering acht het onwenselijk om op het definitieve oordeel van de Commissie (in de bestaande steunzaak) te wachten alvorens het wetsvoorstel in te dienen, om de redenen genoemd onder punt 1a van dit nader rapport. De regering ziet het oordeel van de Commissie overigens met vertrouwen tegemoet. In het overleg met de Raad als bedoeld in artikel 22 van de Wet op de Raad van State is besproken dat als het oordeel van de Commissie aanleiding geeft tot aanpassing van het wetsvoorstel op meer dan ondergeschikte punten, het wetsvoorstel op die punten opnieuw aan de Raad ter advisering worden voorgelegd. De Raad heeft aangegeven dan bereid te zijn tot snelle advisering.

## 2. De besluitvormingsstructuur

a. De organisaties en hun organen

Een van de kernwaarden die door de publieke omroep wordt vertegenwoordigd is pluriformiteit. De publieke omroep krijgt daarvoor de expliciete wettelijke taak mee om op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving te geven en de pluriformiteit aan overtuigingen, opvattingen en interesses die leven onder de bevolking te weerspiegelen (artikel 2.1, derde lid, onderdeel a). Het is de opdracht van de publieke omroep om de veelvormigheid en veelkleurigheid van de samenleving te reflecteren en verschillende stromingen met elkaar te verbinden en zo een podium te bieden voor uiteenlopende meningen en stromingen in de samenleving. Om deze doelstellingen te realiseren hecht de regering er aan dat de publieke omroep een stevige maatschappelijke verankering behoudt. Pluriformiteit kan in het bijzonder gewaarborgd worden door deze extern vorm te geven. Daarom zal de publieke omroep ook in de toekomst mede gevormd worden door ideële organisaties met een aantoonbare en relevante maatschappelijke achterban. In een veranderend medialandschap moeten de publieke omroep en traditionele media steeds meer inspanning leveren om de aandacht en interesse van zowel het algemene publiek als specifieke publieksgroepen te krijgen. Dan volstaat het niet ideële, maatschappelijk gewortelde organisaties in zijn algemeenheid een ongestructureerde opdracht mee te geven om te zorgen voor een totaalpakket aan media-aanbod dat voor alle publieksgroepen interessant en relevant is. Scherpere taakformulering en heldere taakverdeling zijn eveneens noodzakelijk om de publieke omroep binnen de totale mediemarkt een zelfstandige en onderscheidende positie te geven. Met name om de kernwaarde van externe pluriformiteit te waarborgen, krijgen

---

<sup>11</sup> Randnummers 13 en 33

maatschappelijk gewortelde organisaties een geprofileerde taak en een gegarandeerde positie. Geïnspireerd door het advies van de WRR is aan de hand van de functies nieuwsvoorziening, opinievorming en debat, en cultuur educatie en andere informatie tot een heldere taakverdeling gekomen.

In de digitale toekomst is het van het aller grootste belang dat kijkers en luisteraars verzekerd zijn van een herkenbaar, interessant en onderscheidend publiek media-aanbod, dat zij tot zich kunnen nemen via een gevarieerd palet van distributiekanaalen. Bij alle belangrijke strategische en programmatische keuzes staat de publieke taak en het publiek voorop. Ten behoeve van eenduidigheid in beleid, uitgebalanceerde programmering, dagelijkse coördinatie en effectieve en efficiënte inzet van publieke middelen is de aansturing en eindverantwoordelijkheid opgedragen aan de raad van bestuur, gecontroleerd door een onafhankelijke raad van toezicht. Zowel bij de beleidsvorming als de dagelijkse coördinatie is er wettelijk ondersteunde betrokkenheid van de omroepen. Aan het eind van de dag is echter de raad van bestuur eindverantwoordelijke die besluiten moet kunnen nemen. De coördinatiebevoegdheden die de raad van bestuur daartoe heeft – zoals het nemen van eindbeslissingen inzake de zendtijndeling en het vaststellen van bindende regels - bestaan overigens al jaren. De uitoefening van die bevoegdheden was echter lange tijd ingebed in formele, mede door de wet voorgeschreven overleg- en instemmingsprocedures, waarbij een grote hoeveelheid organen een rol speelden. Niet de bevoegdheden op zichzelf, maar de overleg- en consensusstructuur daaromheen is steeds meer een belemmering gaan vormen voor efficiënt en slagvaardig opereren. Dat heeft zichtbaar negatieve invloed op de prestaties van de publieke omroep. Het onderzoek en de conclusies daaruit van de visitatiecommissie landelijke publieke omroep in 2004 laten immers onomwonden zien dat wanneer andere belangen dan de gezamenlijke publieke taak prevaleren of als organisatorische en bestuurlijke structuren een handicap voor het bestel gaan vormen, de prestaties en daarmee de betekenis van de gehele publieke marginaliseren. Om die reden zijn de afgelopen periode ook wettelijk belangrijke wijzigingen aangebracht in de organisatiestructuur<sup>12</sup>.

Het unieke van het Nederlandse omroepsysteem is dat een centrale publieke taakopdracht met centrale coördinatie wordt gecombineerd met deelname van maatschappelijk gewortelde omroeporganisaties. Een mate van complexiteit in de organisatie, alsmede een zekere spanning tussen het geheel en de deelnemende omroepen is aan een dergelijk omroepbestel inherent en dient bij de politieke keuze voor een dergelijke omroepbestel geaccepteerd te worden. Een dergelijke organisatie is beslist niet onwerkbaar, maar wel kwetsbaar zonder eenduidige leiding. De nieuwe Mediawet ondersteunt dit door zoveel mogelijk taken en bevoegdheden te onderscheiden en eenduidig toe te delen. Ten opzichte van de huidige situatie betekent het wetsvoorstel een verdere vereenvoudiging in de aansturing en besluitvormingsprocessen onder een eenduidige leiding. Niet méér regels, maar duidelijke regels is daarbij het uitgangspunt. Het is vervolgens aan de publieke omroep zelf om in de praktijk tot goed werkbare procedures te komen. Als men elkaar binnen de publieke omroep niet begrijpt, niet verstaat en niet vertrouwt, leidt dat tot verlamming en een zwakke publieke omroep. Wanneer men de belangen gelijk richt en samenwerkt met respect voor elkaars rol en positie, leidt het tot een rijke publieke omroep die er maatschappelijk toe doet.

De regering heeft doelmatigheid en transparantie nadrukkelijk mede tot uitgangspunt genomen bij de vormgeving van de organisatie. De regering acht aanpassing van het wetsvoorstel niet nodig.

b. Overgangsbepaling artikel 9.7

Door het ontbreken van een adequate toelichting bij artikel 9.7 is de Raad er van uit gegaan dat dit artikel onderdeel is van de bepalingen die betrekking hebben op de in de artikelen 9.3 tot en

---

<sup>12</sup> Laatstelijk bij de wet van 16 juli 2005 (Stb. 426) tot wijziging van de Mediawet in verband met het bevorderen van een gezamenlijke strategie en duidelijke regie met betrekking tot de programmering van de landelijke publieke omroep, alsmede het aanbrengen van een helderder afbakening tussen toezicht, bestuur en professionele werkprocessen binnen de organisatie van de landelijke publieke omroep

met 9.6 geregelde fusie tussen de stichting NOS, de stichting NPS en de stichting Educom en de daarbij betrokken stichtingen Teleac/NOT en RVU. Dat is niet het geval. Artikel 9.7 is een algemeen overgangsartikel dat beoogt te bewerkstelligen dat er na inwerkingtreding van de wet geen onduidelijkheid bestaat over de positie van leden die op grond van bepalingen van de huidige Mediawet zijn benoemd in de organen van de in de Mediawet geregelde instellingen, die ook na inwerkingtreding van de nieuwe wet blijven bestaan. Het gaat dan om de leden van de raad van bestuur en de raad van toezicht van de NOS, de leden van de besturen van de STER, de Wereldomroep en het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties, en leden van het Commissariaat voor de Media en het Stimuleringsfonds voor de pers. Omdat al deze instellingen in de nieuwe Mediawet een nieuwe wettelijke grondslag krijgen, kan er onduidelijkheid bestaan over de geldigheid en duur van de benoemingen, die immers op grond van de oude bepalingen hebben plaatsgevonden. Artikel 9.7 heeft geen betekenis voor bestuursleden van instellingen die niet krachtens specifieke bepalingen van de oude Mediawet zijn benoemd of die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ophouden te bestaan. De toelichting bij artikel 9.7 is naar aanleiding van het vorenstaande aangepast.

c. Schorsing en ontslag

1° Terecht wijst de Raad op een passage in de toelichting bij artikel 2.5. inzake schorsing en ontslag van leden van de raad van toezicht van de NOS die bij nadere lezing niet begrijpelijk is. Met de toelichting is beoogd aan te geven dat de minister instrumenten moet hebben om zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel te kunnen effectueren. Het kunnen schorsen en ontslaan van leden van de raad van toezicht is één van die instrumenten. Een ander middel om die ministeriële verantwoordelijkheid uit te oefenen, is de mogelijkheid van artikel 2.10 om noodzakelijke voorzieningen te treffen. Deze mogelijkheid reikt ver en kan bijvoorbeeld dienen om tijdelijke bewindvoerders aan te stellen of werkzaamheden aan een andere instelling op te dragen. Voor zover de taakverwaarlozing is te wijten aan onvoldoende functioneren van de raad van toezicht, als dat zich bijvoorbeeld zou uiten in het nalaten om een aantoonbaar disfunctionerende raad van bestuur te vervangen, kan daarin de grond om de raad van toezicht te vervangen. Een meer directe mogelijkheid voor de minister om een raad van bestuur te vervangen is niet wenselijk.

De toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande aangepast.

2° Met de Raad is de regering van mening dat een situatie waarin een bestuurslid zelf zou vragen om schorsing niet snel zal voorkomen. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad zijn de diverse bepalingen omtrent schorsing en ontslag zodanig aangepast dat geen schorsing op eigen verzoek plaatsvindt.

3° Schorsing heeft tot doel te onderzoeken of er grond is voor ontslag. Een schorsing wordt gevolgd door ontslag of, als er geen grond is voor ontslag, door opheffing van de schorsing. De bevoegdheid tot schorsing houdt tevens in de bevoegdheid tot opheffing van de schorsing. De omstandigheden kunnen per geval verschillen, zodat het niet wenselijk is een algemene termijn voor de duur van een schorsing op te nemen. De regering ziet er, tevens kijkend naar wat gebruikelijk is in andere wetgeving, van af specifiekere regels op te nemen over schorsing. Wel is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad de toelichting aangevuld.

d. De relatie Raad van toezicht – Raad van bestuur van de NOS

De goedkeuring van de raad van toezicht betreft het besluit van de raad van bestuur om een prestatieovereenkomst met een bepaalde inhoud aan te gaan. Dat betekent dat de inhoud van de overeenkomst ter instemming aan de raad van toezicht wordt voorgelegd. In de formulering van artikel 2.8, tweede lid, aanhef en onderdeel f, wordt gesproken over “een besluit tot het aangaan van de prestatieovereenkomst”. De goedkeuring door de raad van toezicht gaat dus vooraf aan het daadwerkelijk sluiten van de overeenkomst. Een andere opvatting zou tot de ongewenste

situatie leiden dat een overeenkomst wordt gesloten alvorens de raad van toezicht aan goedkeuring toekomt.

De toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande verduidelijkt.

e. Advisering Raad voor Cultuur en Commissariaat voor de Media

De artikelen 2.15, 2.16 en 2.17 regelen een logische vijfjarige beleidscyclus. Hoewel deze artikelen in die zin onderling samenhangen, bevatten deze artikelen bepalingen die zelfstandig toepassing vinden. Artikel 2.15, derde lid, beperkt de advisering door de Raad voor cultuur en het Commissariaat voor de Media niet tot bepaalde onderdelen van het beleidsplan. Het feit dat in artikel 2.16, eerste lid, is bepaald dat de goedkeuring van de minister betrekking heeft op de daar genoemde onderdelen van het beleidsplan, betekent niet dat daarmee ook de advisering door de Raad voor cultuur en het Commissariaat is beperkt tot die onderdelen. Uit de samenhang tussen beleidsplan, de advisering daarover en het op basis daarvan sluiten van een prestatieovereenkomst vloeit logischerwijs voort dat de minister bij het aangaan van de prestatieovereenkomst de adviezen van de Raad voor cultuur en het Commissariaat betreft. De toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad verduidelijkt. De regering acht aanpassing van de desbetreffende bepalingen niet nodig.

3. Pluriformiteit en teruglopende reclame-inkomsten

Terecht constateert de raad dat het wetsvoorstel een gemengd stelsel voor landelijke publieke omroep handhaaft, zowel op het punt van de verscheidenheid van aanbieders als ten aanzien van de financiering. Het handhaven van die verscheidenheid vraagt om daarop toegesneden financiële arrangementen. Gemengde financiering brengt uit de aard van de zaak een zeker risico mee van teruglopende inkomsten. De ruimte om andere inkomsten te verwerven dan uit reclame, kan soelaas bieden en is mede om die reden voorwerp van onderzoek. In de toelichting is benadrukt dat aandacht voor het bereik hoort bij een publieke omroep. Wanneer het bereik onder brede lagen van de bevolking terugloopt, vraagt dit derhalve om een antwoord van de publieke omroep in de vorm van een aangepast media-aanbod. Het instrument van de prestatieafpraak biedt daarvoor het kader. Het wetsvoorstel brengt de publieke omroep juist beter in positie om dan op ontwikkelingen passend te reageren. Het wetsvoorstel bevat onderdelen die waarborgen bieden tegen onwenselijke afhankelijkheid van derden, waarvoor de Raad beducht is. Het betreft allereerst de algemene mediaopdracht dat aanbod onafhankelijk is van commerciële invloeden. Verder gaat het om het programmastatuut dat onafhankelijkheid ten opzichte van sponsors moet waarborgen, de wettelijke eis dat maatschappelijk/economisch ondernemen nooit de uitvoering van de publieke taak mag schaden, het toezicht door het Commissariaat voor de Media en de gedragscode genoemd in artikel 2.3.

Indien inkomsten uit reclame en maatschappelijk ondernemen door conjuncturele omstandigheden substantieel dalen, zal dat geen op zichzelf staande zaak zijn. De regering ziet zich dan gedwongen op vele terreinen budgettaire afwegingen te maken en die aan het parlement voor te leggen. De regering acht het onjuist om door extra wettelijke garanties het budget van de publieke omroep op voorhand te ontzien. Wel wijst zij op de waarborgen die reeds bestaan. Dit betreft allereerst een wettelijk vastgelegd minimumniveau en indexering van de rijksomroepbijdrage. Ook wordt het minimumbudget voor de licentiehouders, als dragers van de pluriformiteit bij uitstek, wettelijk vastgelegd.

De regering heeft om deze redenen ervan afgezien om mogelijke budgettaire problemen in het kader van dit voorstel uitgebreider te behandelen.

4. Het financieringsstelsel

a. Mediareserve

De rente die de mediareserve oplevert kan gebruikt worden voor mediadoeleinden in brede zin. Dit maakt het mogelijk instellingen en projecten subsidie te verstrekken met een grotere reikwijdte dan de doeleinden genoemd in artikel 2.95. Indien de uitgaven lager zijn dan de renteopbrengst vloeit het meerdere in de mediareserve. In de jaarlijkse mediabegroting worden



de voornemens voor de besteding opgenomen. Net als in de huidige Mediawet wordt in het wetsvoorstel onderscheid gemaakt tussen de beschikbaarheid van middelen en de grondslag voor besteding van middelen. In artikel 2.112, vierde lid, is de beschikbaarheid van de rente op de omroepreserve opgenomen. Artikel 2.114 bevat de bestedingsgrondslag. Op het punt van het onderscheid tussen artikel 2.112, vierde lid, en 2.114 is de toelichting aangevuld.

De stand van de algemene mediareserve (thans de algemene omroepreserve) wordt aan de Tweede Kamer gemeld in de jaarlijkse brief over de mediabegroting. Indien veranderingen in verband met de functies van deze reserve daartoe aanleiding geven, gaat dit vergezeld van een beschouwing over het minimaal noodzakelijke niveau en de eventuele maatregelen die daartoe genomen worden. Derhalve ziet de regering geen reden om enige vorm van indexering in de wet vast te leggen en is de bestaande praktijk van besteding van de renteopbrengst wettelijk verankerd.

b. Inhoud begroting

Het beleidsplan van de landelijke publieke omroep geeft eenmaal in de vijf jaar een beschrijving van het beleid dat de landelijke publieke mediadienst als geheel voor de komende periode wil voeren en geeft aan welke middelen – distributiekkanalen, organisatorische, personele, materiële en financiële middelen - worden ingezet om de doelstellingen te realiseren. Het indienen van de jaarlijkse begroting is het moment om over de voorgenomen en gerealiseerde uitvoering daarvan verantwoording af te leggen. Met de concessiewet in 2000<sup>13</sup> is er voor gekozen om de raad van bestuur op te dragen deze verantwoording naast de toelichting op de begrotingscijfers in de begroting op te nemen. Op die manier ontstaat er een samenhangend document, waarin de beleidsmatige en programmatische voornemens worden gekoppeld aan financiële gegevens. Omdat de begroting tevens een terugblik bevat, is het ook mogelijk om ontwikkelingen te signaleren en zichtbaar te maken. Daardoor is een geïntegreerde beoordeling van beleid en financiering mogelijk die de basis vormt voor de besluitvorming over de mediabegroting. In de praktijk is gebleken dat deze werkwijze goed werkt. De geïntegreerde begroting is ook voor het publiek een toegankelijk document geworden. Tot slot merkt de regering nog op dat het jaarverslag van de NOS alleen betrekking heeft op de activiteiten van de NOS als stichting. Het jaarverslag heeft in dat opzicht een beperktere scope dan de jaarlijkse meerjarenbegroting.

c. Vaststelling mediabegroting

De meerjarenbegroting behoeft niet te worden goedgekeurd door de minister, behoudens daarin eventueel opgenomen wijzigingen van het beleidsplan (artikel 2.16, tweede lid). De meerjarenbegroting leent zich naar zijn aard niet voor goedkeuring, maar vormt wel een belangrijke basis voor de besluitvorming over de budgettoekenning. Terecht constateert de Raad dat de toelichting, waarin gesproken wordt over goedkeuring van de begroting, niet adequaat is. Bij de budgetvaststelling is de minister niet gebonden aan de ingediende begroting van de NOS. Afwijkingen van de begroting dient de minister overigens wel naar de NOS en naar het parlement te verantwoorden.

De toelichting is aangepast, waarbij tevens is ingegaan op de relatie tussen begroting en budgetvaststelling door de minister.

d. Wijziging beleidsplan in begroting

De regering kiest ervoor een systeem te handhaven van één jaarlijks document waarin de begroting, de verslaglegging ingevolge artikel 2.97 en de toelichting op het voorgenomen beleid zijn opgenomen. Een voornemen tot aanpassing van het vijfjaarlijkse beleidsplan wordt hierin opgenomen, en het leidt na goedkeuring van de minister ook tot daadwerkelijke aanpassing van dat beleidsplan, zoals de Raad bepleit. De NOS heeft tot taak zorg te dragen voor de openbaarmaking van het herziene beleidsplan.

De toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande aangepast.

---

<sup>13</sup> Wet van 23 maart 2000 (Stb. 138) tot wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de landelijke publieke omroep.

#### 5. Nadere eenduidige regels bedoeld in artikel 2.126

De bevoegdheid van de raad van bestuur om ter uitvoering van de taken - waaronder de taak om een eenduidige financiële boekhouding bij de omroepinstellingen te bevorderen - regelingen vast te stellen, is opgenomen in artikel 2.8, onderdeel e. Artikel 2.29 bepaalt dat deze regelingen bindend zijn voor de omroepinstellingen. Daarmee is voorzien in de door de Raad verlangde wettelijke grondslag. Het HFV stelt nadere regels over de inrichting van de jaarrekening van de publieke omroepinstellingen. Deze regels bevatten uitgebreide voorschriften en modellen die gehanteerd dienen te worden in het kader van de jaarlijkse financiële verantwoording en controle door de instellingsaccountant. Het huidige HFV is gebaseerd op artikel 109, vijfde lid, van de Mediawet, juncto artikel 32a, tweede lid, van het Mediabesluit. Het HFV bevat geen regels met betrekking tot de wijze waarop de omroepinstellingen hun administraties inrichten, omdat de delegatiegrondslag alleen betrekking heeft op de jaarrekeningen. Het effect van het HFV is wel dat de omroepinstellingen hun financiële administraties zodanig moeten voeren dat zij kunnen voldoen aan de voorschriften van het handboek. Dit garandeert echter nog niet dat zij dat op dezelfde manier doen, omdat er op onderdelen van de financiële administratie, bijvoorbeeld ten aanzien van kostentoerekening en waardebeoordelingen, verschillende uitwerkingsvormen gekozen kunnen worden. Voor de dagelijkse coördinatiepraktijk en bijvoorbeeld voor de consolidatie van de jaarstukken is het echter van belang dat de benodigde gegevens zo veel mogelijk eenduidig en vergelijkbaar zijn. In dat licht is het passend dat de raad van bestuur beschikt over de mogelijkheid om daarvoor bindende regels vast te stellen, die toegesneden zijn op de taken en verantwoordelijkheden die de raad van bestuur en de raad van toezicht in deze hebben. Het gaat de regering te ver de raad van bestuur te verplichten deze regels vast te stellen. Het kan aan de raad van bestuur worden overgelaten om te beoordelen of regels nodig zijn.

De toelichting is voor zover dienstig naar aanleiding van het vorenstaande aangepast.

#### 6. Vlaamse decreten

De suggestie van de Raad om in artikel 6.9, tweede lid, onderdeel g, de verwijzing naar het specifieke artikel 2 van de Vlaamse Decreten betreffende de radio-omroep en televisie van de Nederlandstalige Belgische omroepdienst te schrappen is overgenomen.

#### 7. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen, met uitzondering van die met betrekking tot artikel 9.10, onder A, zijn overgenomen.

#### 8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel op de volgende onderdelen te verbeteren:

- In artikel 1.1, onderdeel i, de artikelen 6.9, 6.10 en 6.11 en in de wijziging van artikel 3.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet, opgenomen in artikel 9.10, onderdeel b, is het begrip "uitzendnet" ingevoegd. De definitie van uitzendnet wordt gebruikt in artikel 6.9 en volgende van de nieuwe Mediawet en artikel 3.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet. In de artikelen 6.9 en volgende van de nieuwe Mediawet wordt een doorgifteplicht opgelegd aan aanbieders van omroepnetwerken. Artikel 3.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet bevat het voorkeursrecht van de publieke omroep voor het gebruik van frequentieruimte. De definitie van uitzendnet is technisch van aard omdat duidelijk moet zijn welke capaciteit een aanbieder van een omroepnetwerk moet aanwenden voor de doorgifteplicht en duidelijk moet zijn hoeveel frequentieruimte de publieke omroep ten minste krijgt toegewezen. Een uitzendnet is gedefinieerd als de transmissiecapaciteit op een omroepnetwerk of een omroepzender die noodzakelijk is om continue één programma uit te zenden dan wel continue elkaar

opeenvolgende programma's uit te zenden. Verder zijn artikel 6.9, tweede lid, en artikel 3.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet redactioneel vereenvoudigd.

- In artikel 2.15 is een vijfde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat de publieke omroep het vijfjaarlijkse beleidsplan openbaar maakt.

- Artikel 3.27 wordt geschrapt en vervangen door een nieuw artikel 3.30. In artikel 3.30 is een grondslag opgenomen om bepaalde diensten die worden uitgezonden, geheel of gedeeltelijk uit te zonderen van de toepassing van hoofdstuk 3. In artikel 71q van de huidige Mediawet is geregeld dat bepaalde voorschriften niet gelden voor programma's die niet direct of indirect buiten Nederland ontvangen kunnen worden en die hoofdzakelijk bestaan uit stilstaande beelden of uit informatie met betrekking tot de door middel van een omroepzender of omroepnetwerk aangeboden programma's en diensten. Dergelijke uitzonderingen, waarbij ook gedacht moet aan elektronische programmagidsen en file- en scheepvaartinformatie, zullen opgenomen worden in een ministeriële regeling. Het dient namelijk geen redelijk doel dergelijke diensten onder het toestemmingsvereiste voor commerciële omroep te brengen en daarop inhoudelijke voorschriften van toepassing te laten zijn.

- De artikelen 6.7 en 6.8 zijn redactioneel verbeterd.

- In onderdeel E van artikel 9.10 wordt de wijziging van artikel 8.3 van de Telecommunicatiewet vervangen door een nieuw artikel 8.3. Volgens het huidige artikel 8.3 van de Telecommunicatiewet wordt tenminste één aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk dat bestaat uit radiozendapparaten aangewezen die een doorgifteplicht heeft voor bepaalde van de publieke omroep. Op grond van artikel 31 van de Universeledienstrichtlijn mogen doorgifteverplichtingen alleen worden opgelegd als de aangewezen netwerken voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio- en televisie-uitzendingen te ontvangen. Door van artikel 8.3 een "kan-bepaling" te maken wordt het mogelijk alleen aanbieders aan te wijzen indien aan deze voorwaarde is voldaan.

- De nummering van twee artikelen met de aanduiding 9.12 is gecorrigeerd. In verband daarmee is de nummering van de daaropvolgende artikelen aangepast.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

(mr. Medy C. van der Laan)