

Vergaderjaar 2019–2020

35 042

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwdienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media

35 453

Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwe dienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media

G¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 augustus 2020

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwdienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media en het wetsvoorstel tot wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwe dienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media. Hieronder volgt de beantwoording van de gestelde vragen.

¹ Letter G heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 35 042.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat volgens de Mediawet 2008 het media-aanbod van de publieke instellingen wordt verspreid via wettelijk voorgeschreven aanbodkanalen. De NPO geeft daar uitvoering aan. De Minister van OCW heeft een instemmingsrecht op de aanbodkanalen. Bij nieuwe en significant gewijzigde aanbodkanalen moeten de markteffecten gewogen worden tegen de publieke waarde van die dienst. De Europese Commissie heeft met een beschikking in 2010 besloten dat de Nederlandse procedure in overeenstemming is met de Europese. Het voorliggend wetsvoorstel stelt onder meer een aanscherping voor van de procedure voor de instemming van de Minister van OCW met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. De aanpassing zorgt enerzijds voor een voor iedereen logisch vindbare plaats. Anderzijds worden er nieuwe extra regels voorgesteld in die zin dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) onder het wetsvoorstel een analyse dient uit te voeren, welke analyse moet zorgen voor informatie aan de Minister. Dat is extra bovenop de regels die al gelden. Bovendien krijgen belanghebbenden een extra moment voor het naar voren brengen van zienswijzen. De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat het handig is dat eenieder de procedure op een logische plaats kan vinden. Deze leden vragen de regering echter of het strikt noodzakelijk is om bovenstaande extra verzwaarde regels en een extra orgaan (ACM) toe te voegen aan de al bestaande regels. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of deze extra stap wel noodzakelijk is, nu die ziet op de impact op de markt, terwijl het de NPO is toegestaan om marktverstoring te werken. Waarom op dat vlak dan een extra drempel?

Specifiek voor wat betreft de rol van de ACM bij de voorgestelde procedure merkt de regering op dat hiermee geen extra stap aan de procedure wordt toegevoegd, maar dat een reeds bestaande stap uit de procedure, de markteffectenanalyse, wordt aangescherpt. Op grond van het Europees recht is Nederland verplicht de publieke waarde af te wegen tegen onevenredige gevolgen voor de markt bij het nemen van een besluit over instemming met een dergelijk aanbodkanaal. De regering meent dat de voorgestelde aanscherping wenselijk is omdat uit het rapport van Dialogic² als aandachtspunt bij de huidige nieuwdienstenprocedure naar voren kwam dat de verplichting om een markteffectenanalyse te laten uitvoeren onvoldoende helder is vastgelegd in de Nederlandse wet. Met dit wetsvoorstel wordt daarom deze markteffectenanalyse geëxpliciteerd in de Mediawet 2008. De regering acht het daarbij nodig dat de ACM de wettelijke taak krijgt om een markteffectenanalyse uit te voeren in het kader van de nieuwdienstenprocedure.³

De regering meent dat de ACM de meest geschikte partij is voor het uitvoeren van de markteffectenanalyse vanwege haar expertise en ervaring op het terrein van marktanalyses. Uit de gesprekken die de regering met organisaties in de mediasector heeft gevoerd, is gebleken dat er een breed gedragen voorkeur is voor de ACM als uitvoerder van de markteffectenanalyse binnen de procedure. De ACM heeft bovendien op grond van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet ACM) de instrumenten om de benodigde informatie bij (markt)partijen te verkrijgen. De analyse van de ACM zorgt ervoor dat de Minister informatie krijgt voor de onderbouwing van het besluit over de aanvraag voor instemming. Het wettelijk vastleggen van deze taak draagt bij aan de transparantie over de werking van de nieuwdienstenprocedure. Eén van

² Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep, Dialogic, 14 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 32 827, bijlage bij nr. 82.

³ Dit heeft de regering in een brief van 24 november 2016 aan de kamer nader toegelicht en deze brief is in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de mediabegroting 2016 besproken, zie Kamerstukken II 2016/17, 32 827, nr. 82 en Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, nr. 90.

de andere aandachtspunten bij de huidige procedure uit het rapport van Dialogic is immers dat de Mediawet 2008 geen heldere beschrijving van de procedure bevat.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie wat de visie is van de regering ten aanzien van hetgeen in het regeerakkoord is opgenomen ten aanzien van het feit dat de publieke omroep slagvaardig om dient te gaan met snelle veranderingen in het medialandschap, nu er een extra orgaan en daarmee extra stap wordt toegevoegd aan de bestaande regels? Verder vragen de leden van de VVD-fractie de regering of het volgens haar niet leidt tot onnodige juridificering door een extra inspraakronde toe te voegen.

De regering acht het evenals de leden van de VVD-fractie van belang dat de publieke omroep slagvaardig blijft en snel kan reageren op ontwikkelingen. Bij de voorgestelde aangescherpte procedure kan de publieke omroep nog steeds snel inspelen op nieuwe ontwikkelingen in het medialandschap. De regering wil benadrukken dat met de voorgestelde aanscherping geen extra stap aan de procedure wordt toegevoegd, maar dat het uitvoeren van de markteffectenanalyse een bestaande stap is in de procedure die met dit wetsvoorstel formeel wordt vastgelegd, waarbij in de wet wordt opgenomen dat de ACM deze toets zal gaan uitvoeren. Daarnaast wordt in de voorgestelde procedure, net als in de huidige situatie, uitgegaan van de beslistermijn van zes maanden uit de Algemene wet bestuursrecht.⁴ Daar verandert het extra moment voor het indienen van zienswijzen niets aan. Sterker nog de verwachting is dat deze inspraakronde zal leiden tot een meer efficiënte procedure. Doordat deze zienswijzen op een eerder moment worden ingebracht, kunnen het Commissariaat voor de Media, de Raad voor Cultuur en de ACM de zienswijzen meenemen bij de adviezen en de analyse. Bovendien blijft het mogelijk voor de NPO (of de RPO) om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in het medialandschap, door het starten van experimenten als bedoeld in artikel 2.21a (of het voorgestelde 2.60m1) Mediawet 2008.

Ten aanzien van de indexeringsvragen de leden van de VVD-fractie de regering of het niet verstandiger is om de thans aanhangige rechtszaak bij de Rechtbank Utrecht over de uitleg af te wachten.

De regering vindt het wenselijk dat de wetgever zelf duidelijkheid schept over de desbetreffende bepalingen uit de wet, onafhankelijk van het oordeel van de rechter.

De novelle maakt de wijzigingen in wetsvoorstel 35 042 bewerkstelligd door het amendement-Aartsen en van der Molen over onverenigbaarheid van toezichts- en bestuursfuncties bij mediaorganisaties en politieke functies ongedaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de novelle enkel tot stand is gekomen door de voorlichting van de Raad van State en verzoeken de regering aan te geven welke onderdelen zij daarvan heeft gevolgd.

De regering heeft de novelle ingediend naar aanleiding van de door de Eerste Kamer gevraagde voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en heeft de voorlichting op alle punten gevolgd. De Afdeling advisering concludeert dat het amendement-Aartsen en van der Molen op onderdelen in strijd is met artikel 57 Grondwet en met artikel 8 Grondwet en artikel 11 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daarnaast komt de Afdeling advisering van de Raad van State tot het oordeel dat de

⁴ Artikel 3:18, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

effectiviteit van het amendement uiterst beperkt is. Het doel van het amendement, de invloed van de politieke partijen op de media beperken,⁵ wordt volgens de Afdeling advisering niet bereikt door een combinatie van bepaalde functies te verbieden. Dit alles vormde voor de regering aanleiding om de toevoegingen die het amendement-Aartsen en Van der Molen aanbracht aan het wetsvoorstel ongedaan te maken.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA constateren dat de Nederlandse procedure rondom de aanbodkanalen in overeenstemming is met de Europese staatssteunregels. In 2015 heeft de regering vier aanpassingen van de nieuwdienstenprocedure voorgesteld. In 2016 heeft de toenmalige Staatssecretaris van OCW toegezegd deze aanpassingen te zullen omzetten in wetgeving. Deze leden vernemen graag van de regering waarin thans de noodzaak van deze aanpassingen is gelegen. Voor welk probleem of welke problemen beogen deze wijzigingen een oplossing te bieden? De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen wat de reden is dat de regering bij de implementatie van de richtlijn de dienstentoets heeft verzwaaard?

De regering is van mening dat de voorstellen in dit wetsvoorstel leiden tot een noodzakelijke aanscherping van de nieuwdienstenprocedure. Met de voorstellen adresseert de regering vier aandachtspunten bij de huidige nieuwdienstenprocedure die in het rapport van Dialogic en brieven van (onder andere) brancheorganisaties worden gesignaleerd.⁶ Het wetsvoorstel regelt ten eerste dat er de beschrijving van de procedure in de Mediawet 2008 wordt verhelderd. Het stelt de publieke omroep zo beter in staat om bij het opstellen van aanvragen voor nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen rekening te houden met de verschillende onderdelen van de instemmingsprocedure.

Ten tweede kwam uit het rapport van Dialogic als aandachtspunt bij de huidige nieuwdienstenprocedure naar voren dat de verplichting om een markteffectenanalyse te laten uitvoeren onvoldoende helder is vastgelegd in de Nederlandse wet.⁷ De regering acht het daarom wenselijk dat de markteffectenanalyse formeel in de wet wordt vastgelegd, waarbij in de wet wordt opgenomen dat de ACM de taak krijgt om een markteffectenanalyse uit te voeren in het kader van de nieuwdienstenprocedure.

Ten derde regelt het wetsvoorstel dat belanghebbenden direct na publicatie van een aanvraag voor een nieuw aanbodkanaal een extra termijn van vier weken krijgen om hun zienswijze naar voren te brengen. Omdat dit extra moment voor zienswijzen plaatsvindt voordat het Commissariaat voor de Media en de Raad voor Cultuur om advies wordt gevraagd en voordat de ACM wordt verzocht een markteffectenanalyse uit te voeren, kunnen deze zienswijzen bij de adviezen en analyse worden betrokken.

Ten vierde ontving de regering vragen van partijen in de mediasector waaruit bleek dat er onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van de handhavingstaak van het Commissariaat voor de Media ten aanzien van de verspreiding van publiek media-aanbod via aanbodkanalen. Daarom stelt de regering een handhavingsnorm voor – bij de nieuwe artikelen 2.51 en 2.72 Mediawet 2008 – die verduidelijkt dat voor verspreiding van

⁵ Dit blijkt uit de toelichting bij het amendement (Kamerstukken II 2018/19, 35 042, nr. 18) en uit de parlementaire behandeling (Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 7, 4 april 2019, p. 5).

⁶ Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep, Dialogic, 14 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 32 827, bijlage bij nr. 82.

⁷ Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep, Dialogic, 14 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 32 827, bijlage bij nr. 82.

landelijk en regionaal publiek media-aanbod uitsluitend gebruik kan worden gemaakt van aanbodkanalen waarmee de Minister heeft ingestemd. Daarnaast benadrukt de regering in de memorie van toelichting dat het Commissariaat voor de Media op grond van de in artikel 7.11 Mediawet 2008 opgedragen handhavingstaak ook toezicht houdt op de verspreiding van publiek media-aanbod via goedgekeurde aanbodkanalen.

Een en ander staat los van de implementatie van de herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten.

Verder vragen deze leden of de regering de analyse deelt dat de verzwaring zal leiden tot minder slagkracht en wendbaarheid bij de publieke omroepen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of de regering het met hen eens is dat de publieke omroep, wil zij haar taken goed kunnen uitvoeren, snel moet kunnen inspelen op veranderingen in de technologie en de voorkeuren van mediaconsumenten? Zo nee, waarom niet?

De regering acht het evenals de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA van belang dat de landelijke publieke omroep met zijn tijd meegaat en blijft innoveren. Daarom blijft het mogelijk voor de publieke omroep om media-aanbod te verspreiden bij wijze van experiment, zonder instemmingsbesluit van de Minister.⁸ De regering vindt het van belang dat ook de regionale publieke mediadienst moet kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen en kansen. De voorgestelde experimenteerbepaling voor de regionale publieke omroepen maakt het daarom mogelijk om te experimenteren met een nieuw aanbodkanaal zonder dat daarvoor eerst de nieuwdienstenprocedure moet worden doorlopen.

Daarnaast streeft de regering ernaar om, net als bij de huidige procedure, uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag voor een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal een definitief besluit te nemen.⁹ Het extra moment voor het indienen van de zienswijzen doet daar niets aan af. Sterker nog de verwachting is dat deze extra inspraakronde zal leiden tot een meer efficiënte procedure. Doordat deze zienswijzen op een eerder moment worden ingebracht, kunnen het Commissariaat voor de Media, de Raad voor Cultuur en de ACM de zienswijzen meenemen bij de adviezen en de analyse. De regering deelt dan ook niet de analyse dat de voorgestelde aanpassingen zullen leiden tot minder slagkracht en wendbaarheid bij de publieke omroepen.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA geven aan dat de regering er niet voor heeft gekozen om ruimte te laten voor benoeming van een minderheid van de leden van de Raad van Toezicht door de NPO. Tegelijkertijd staat in de memorie van toelichting (p. 19) vermeld dat de Raad van Bestuur van de NPO moet bevorderen dat tussen de NPO en de STER afspraken tot stand komen over het beleid inzake de inkomsten uit reclame en televisieboodschappen op de aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst en de wederzijdse inspanningen daarvoor. Deze leden vragen de regering welke middelen in haar optiek de Raad van Bestuur van de NPO ten dienste staan om het tot stand komen van deze afspraken te bevorderen. Verder vragen deze leden of het niet voor de hand had gelegen om de NPO tools in handen te geven waarmee de NPO deze afspraken ook daadwerkelijk kan bevorderen. Is er nu geen sprake van een verantwoordelijkheid zonder dat deze geborgd is door enige vorm van zeggenschap?

⁸ Artikel 2.21a, Mediawet 2008.

⁹ Artikel 3:18, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

Met de introductie van het raad-van-toezicht-model eindigt de vertegenwoordiging van de NPO in het bestuur van de Ster. Deze aanpassing acht de regering nodig omdat de huidige bestuursvorm niet optimaal is volgens de geldende inzichten over governance en de kans op goede checks en balances vermindert. Dit betekent echter ook dat de plek wegvalt waar de samenwerking tot nu toe formeel vorm kreeg. Onverminderd blijft dat dat samenwerking tussen de NPO en Ster noodzakelijk is om de effectiviteit van de Ster te vergroten. Die samenwerking komt niet vanzelfsprekend tot stand, aldus de onderzoekers van Twynstra Gudde.¹⁰ Om deze samenwerking te bevorderen en de NPO en de Ster te bewegen tot een meer gezamenlijke strategie, stelt de regering voor dat de raad van bestuur van de NPO in de Mediawet 2008 de taak krijgt te bevorderen dat er tussen de NPO en de Ster afspraken tot stand komen over het reclamebeleid. Deze maatregel sluit aan bij het doel van de regering om met dit wetsvoorstel de voorwaarden te scheppen waaronder de Ster haar effectiviteit kan vergroten in samenwerking met de NPO. De regering acht het niet noodzakelijk verder te specificeren op welke manier deze afspraken tot stand dienen te komen. De regering vertrouwt erop dat de raad van bestuur van de NPO en de Ster daar een vorm in zullen vinden. De uiteindelijke vaststelling van het reclamebeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de NPO. Met dit wetsvoorstel wordt in de Mediawet 2008 nog nader verduidelijkt dat de NPO verantwoordelijk is voor de plaatsing van het media-aanbod van de Ster op de aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst. Ook wordt buiten twijfel gesteld dat de besluiten van de NPO bindend zijn voor de Ster. Daarnaast wordt voorgesteld dat de Ster – evenals de landelijke publieke media-instellingen – desgevraagd inlichtingen verstrekt aan de raad van bestuur van de NPO voor de vervulling van diens taken als sturings- en coördinatieorgaan. De regering is van mening dat de NPO hiermee over voldoende instrumenten beschikt.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of de regering ook uiteen kan zetten hoe zij deze governance-structuur ziet in het licht van de visiebrief en het feit dat de inkomsten van de STER in deze visie rechtstreeks naar de NPO zullen toevloeien?

De governance voorstellen staan los van de Visiebrief.¹¹ Het huidige bestuursmodel heeft lang goed gefunctioneerd, maar is niet optimaal volgens de huidige inzichten over governance. Verder constateerde Twynstra Gudde dat door de huidige samenstelling het Ster-bestuur meer functioneert als een afstemmingsgremium voor belanghebbenden, te weten de NPO en de Minister, dan als een daadkrachtig bestuur dat verantwoordelijk is voor optimale resultaten van de Ster in de uitoefening van haar wettelijke taak. Ook de commissie Brakman constateerde dat gemoeide belangen niet via directe bestuurlijke betrokkenheid gewaarborgd dienen te worden.¹² Kortom: de wijzigingen in onderliggend wetsvoorstel hebben hun zelfstandige redenen met het oog op een optimale bestuurlijke organisatie van de Ster. In een brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2020¹³ heeft de regering overigens inmiddels laten weten dat de in de visiebrief voorgestelde directe afdracht van Ster-inkomsten aan de NPO geen doorgang zal vinden.

Naar het oordeel van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA is de publieke omroep, en daarmee de NPO, gebaat bij helderheid en continuïteit als het gaat om de wijze en omvang van financiering.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 32 827, nr. 100.

¹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 042, nr. 3.

¹² Kamerstukken I 2016/17, 34 264, bijlage bij Y.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 32 827, nr. 197.

Onduidelijkheid daarover zorgt voor veel onzekerheid bij de NPO, de omroepen en de individuele makers aangezien hun vaak geen zekerheid kan worden geboden over hun arbeidspositie. De regering geeft aan dat de tekst van artikel 2.148a, tweede lid, van de Mediawet 2008 zou kunnen suggereren dat de indexering betrekking heeft op het gehele bedrag dat aan de landelijke publieke mediadienst is toegekend in het eerste jaar van een concessiebeleidsplanperiode, maar dat deze toepassing door de wetgever niet is beoogd. Kan de regering uiteenzetten waaruit blijkt dat deze toepassing niet door de wetgever is beoogd? En kan de regering bij de beantwoording daarvan het argument van rechtszekerheid rondom de aan de landelijke publieke omroep ter beschikking te stellen middelen betrekken?

De regering stelt verduidelijking van artikel 2.148a, tweede lid, Mediawet 2008 voor. Zij doet dit omdat in de praktijk onduidelijkheid is ontstaan over de toepassing van dat tweede lid. De tekst zou kunnen suggereren dat de indexering betrekking heeft op het gehele bedrag dat aan de landelijke publieke mediadienst is toegekend in het eerste jaar van een concessiebeleidsplanperiode. Indexering vindt echter alleen plaats over de rijksmediabijdrage. Dat past ook bij de aard van de Ster-inkomsten. Dit zijn immers opbrengsten uit de markt, waarvoor per definitie lopende prijzen gelden. Om die reden worden aan de inkomstenkant van de begroting de Ster-inkomsten ook niet geïndexeerd. Het voorstel betreft derhalve enkel een – technische – verduidelijking van de bedoeling van de wetgever. De rechtszekerheid van de publieke omroep als het gaat om de ter beschikking te stellen middelen is hiermee dus niet in het geding. Die rechtszekerheid wordt bovendien juist in grote mate geborgd door de wettelijke bepalingen uit artikel 2.148a van de Mediawet 2008. Hier doet de voorgestelde wijziging niet aan af.

Verder vragen deze leden of de regering eveneens uiteen kan zetten op welke wijze de transparantie is gewaarborgd als het gaat om het onderverdelen van het totale NPO-budget tussen het deel dat afkomstig is uit de Rijksmediabijdrage en het deel dat afkomstig is uit de STER-inkomsten? De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of de regering het met hen eens is dat het in het kader van de rechtszekerheid omtrent het toegekende budget van belang is dat duidelijkheid bestaat over welk deel wel en welk deel niet geïndexeerd wordt?

De regering is het met de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA eens dat het van belang is dat er duidelijkheid bestaat over welk deel wel en welk deel niet geïndexeerd wordt. De beoogde wetswijziging heeft als doel de onduidelijkheid met betrekking tot de indexering weg te nemen. De regering hecht eveneens aan transparantie als het gaat om het onderverdelen van het budget voor de landelijke publieke omroep in Rijksmediabijdrage en Ster-inkomsten. In de jaarlijkse vaststellingsbrief aan de NPO wordt aangegeven welk deel van het budget voor de landelijke publieke omroep afkomstig is uit de Rijksmediabijdrage en welk deel uit de Ster-inkomsten.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob