

Vergaderjaar 2024–2025

36 710

Wijziging van de Mediawet 2008 houdende aanpassing van de rijksmediabijdrage

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Als bijdrage aan de Rijksbrede dekkingsopgave is bij de Voorjaarsnota 2023¹ besloten om de rijksmediabijdrage met ingang van 2025 te verlagen met € 24,3 miljoen. Structureel gaat het om een verlaging van € 13,4 miljoen met ingang van 2029. Daaraan gekoppeld is in de Voorjaarsnota 2023 het voornemen opgenomen om de ruimte voor reclamezendtijd op lineaire kanalen van de landelijke publieke media-dienst niet verder te verlagen, waarmee zij deze verlaging van de rijksmediabijdrage kan opvangen. Om dit mogelijk te maken is tegelijk met dit wetsvoorstel een besluit over aanpassing van het Mediabesluit 2008 voorbereid waarmee het percentage toegestane zendtijd voor reclameboodschappen op de lineaire kanalen van de NPO niet verder wordt afgebouwd.

Volgens artikel 2.146 van de Mediawet 2008 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. Met andere woorden: de inhoud van de programmering dient niet bepaald te worden 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 niet verder verlagen van de ruimte voor reclame doet aan deze uitgangspunten van de wet niet af.

De minimale omvang van de rijksmediabijdrage is vastgelegd in de Mediawet 2008. Het besluit bij Voorjaarsnota 2023 moet daarom ook hierin worden verwerkt. Artikel 2.144 Mediawet 2008, eerste lid, bepaalt de minimale hoogte van de rijksmediabijdrage. Dit bedrag wordt op grond van het tweede lid jaarlijks bijgesteld overeenkomstig de huishoudens-

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 350, nr. 1.

index en de consumentenprijsindex. Met dit wetsvoorstel wordt artikel 2.144, eerste lid, Mediawet 2008 gewijzigd, waarbij de minimale hoogte van de rijksmediabijdrage wordt geactualiseerd. Het nieuw voorgestelde bedrag van € 1.040.379.000 is inclusief de indexaties over het huidige bedrag tot en met 2024 en tevens inclusief de verlaging van € 24,3 miljoen met ingang van 2025.

Zonder wijziging van het bedrag in artikel 2.144 zou vanaf 2025 het bedrag in de Mediawet 2008 niet meer aansluiten bij het beschikbare bedrag in de Rijksbegroting. Dat is niet alleen budgettair onwenselijk maar zou ook afbreuk doen aan de waarborgfunctie van deze bepaling in de wet. Die heeft immers als doel dat voor een korting op de rijksmediabijdrage altijd ook een wijziging van de Mediawet 2008 noodzakelijk is.

Om te voorkomen dat Rijksbegroting en Mediawet 2008 onderling van elkaar afwijken is snelle invoering van de voorgestelde wijziging geboden.

Gevolgen voor stakeholders

De rijksmediabijdrage wordt gebruikt voor de financiering van de organisaties en doelen die zijn vastgelegd in de Mediawet 2008. Hiervoor zijn ook de afdrachten van de Ster uit de reclameopbrengsten beschikbaar. De verlaging van de rijksmediabijdrage heeft geen gevolgen voor de hoogte van de financiering van deze stakeholders omdat tegelijkertijd de ruimte om reclameopbrengsten te genereren niet verder wordt verlaagd. Hierdoor hoeven de budgetten die met de rijksmediabijdrage en de reclameopbrengsten kunnen worden toegekend niet te worden aangepast.

De financiële afhankelijkheid van de landelijke publieke omroep verschuift door deze maatregelen enigszins. De afhankelijkheid van reclame-inkomsten neemt toe en de afhankelijkheid van de rijksbijdrage neemt af. Daarover het volgende.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is toegelicht mag deze verschuiving er niet toe leiden dat er geprogrammeerd wordt vanuit commerciële overwegingen. De programma's zijn er niet voor de reclame-inkomsten maar andersom: de reclame-inkomsten zijn er voor de programma's. De Mediawet biedt daarvoor ook de nodige waarborgen. De verkoop van reclamezendtijd is bewust buiten de publieke omroep geplaatst en ondergebracht bij de Ster. De NPO is niet verantwoordelijk voor de reclame-inkomsten, net zomin als dat de Ster verantwoordelijk is voor of invloed heeft op het programmeerbeleid. Dit is een belangrijke en effectieve waarborg tegen vercommercialisering van de publieke programmering.

Aanvullend daarop worden de reclame-inkomsten door de Ster afgedragen aan de mediabegroting en niet rechtstreeks aan de NPO. De Minister bepaalt in samenspraak met het parlement via de begroting vervolgens welk bedrag aan Ster-gelden uiteindelijk aan de landelijke publieke omroep ten goede komt. Dit is niet alleen een waarborg tegen commerciële invloeden maar heeft als bijkomend voordeel dat schommelingen in de reclame-inkomsten via de mediabegroting worden opgevangen, al dan niet met behulp van de Algemene Mediareserve. Dat zorgt voor een stabielere en voorspelbaardere geldstroom naar de publieke omroep.

Tot slot is het goed te vermelden dat met deze maatregel de hoeveelheid reclame niet wordt verhoogd. Het toegestane percentage reclame op de lineaire kanalen van de landelijk publieke omroep is nooit lager geweest

dan de voorgestelde acht procent. Daarbij blijft de publieke omroep gebonden aan de bestaande beperkende regels over plaatsing van reclame. Er zijn regels over de maximale hoeveelheid reclame in duur, zowel in totaliteit per jaar als per programmakanaal per dag en per tijdvak. En er gelden andere beperkende regels over de plaatsing van reclame, zoals het verbod op programmaonderbrekende reclame en restricties voor reclame rond kinderprogramma's.

Ster-inkomsten zijn, naast de rijksmediabijdrage, een zelfstandige bron voor de financiering van het jaarlijkse budget van de publieke omroep. De systematiek van duale financiering maakt het in dit geval mogelijk een verlaging van de rijksmediabijdrage op te vangen en draagt zo bij aan een zo stabiel mogelijke financiering van de landelijke publieke omroep. Het financieringsmodel van de landelijke publieke omroep en de rol van de reclame daarbij is, zoals de Raad ook stelt, onderdeel van de voorgenomen hervorming van de landelijke publieke omroep. Voor de zomer van 2025 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over deze voorstellen. Hiervoor wordt onder andere een impactanalyse uitgevoerd naar de financiële gevolgen van uitbreiding van de reclamemogelijkheden op de landelijke publieke omroep voor private mediapartijen. Voornoemde impactanalyse is in een eerder stadium toegezegd bij de begrotingsbehandeling Media in december 2024².

Financiële gevolgen

Door de verlaging van de rijksmediabijdrage wordt de Rijksbegroting met ingang van 2025 met € 24,3 miljoen en met ingang van 2029 structureel met € 13,4 miljoen verlaagd. Tegelijkertijd worden de geraamde Ster-ontvangsten op de Rijksbegroting verhoogd vanwege het niet verder verlagen van de ruimte voor Ster om reclameopbrengsten te genereren. Die opbrengsten worden aan de Rijksbegroting afgedragen. De Ster raamt jaarlijks de verwachte afdracht waarna de Rijksbegroting hierop wordt aangepast.

Consultatie en toetsen

Reacties uit internetconsultatie

Op de internetconsultatie zijn 8 reacties ontvangen van burgers, commerciële mediabedrijven en belangenorganisaties. Nagenoeg alle reacties hadden betrekking op het besluit om de ruimte voor reclameboodschappen op de lineaire kanalen van de NPO vanaf 2024 niet verder te verlagen. Dit besluit is tegelijk met het besluit tot verlaging van de rijksmediabijdrage bij Voorjaarsnota 2023 genomen en is verwerkt in een aparte wijziging van het Mediabesluit. Hoewel de reacties uit de internetconsultatie dus feitelijk niet over het onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel gaan kiest de regering er voor om hier desondanks op deze plek op te reageren.

Partijen geven aan dat het niet verder verlagen van reclames leidt tot concurrentievervalsing en pleiten daarom voor handhaving van de voorgenomen afbouw. Deze partijen merken daarbij op dat het besluit om het percentage niet verder te verlagen haaks staat op eerder gevoerd beleid en dat de overheid zich daarmee niet consequent en betrouwbaar opstelt, dat er een impactanalyse plaats had moeten vinden over de mogelijke effecten op de rest van de mediamarkt en dat het opmerkelijk is dat partijen niet eerder zijn geconsulteerd. Eén respondent wees er op dat

² Kamerstukken II, 2024–25, 36 600 VIII, nr. 53

bij het wijzigen van het Mediabesluit geen voorhangprocedure is doorlopen.

De regering dankt alle partijen voor de reacties. Hieronder wordt puntsgewijs op de opmerkingen ingegaan.

- De regering merkt op dat de overheidsfinanciën er ten tijde van de aankondiging om de ruimte voor reclameboodschappen op de lineaire kanalen te halveren beter voor stonden. Door de verslechterde financiële situatie van de rijksfinanciën was het vorige kabinet (Rutte IV) bij Voorjaarsnota genoodzaakt om besluiten te nemen waarmee tegenvallers op de Rijksbegroting konden worden gedekt, waaronder de korting op de rijksmediabijdrage uit het voorliggende voorstel. Voor regering en parlement is het legitiem om wijzigingen in het beleid door te voeren wanneer gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven.
- Bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota 2023 is door de toenmalige bewindspersoon de afweging gemaakt om de korting op de rijksmediabijdrage niet ten koste te laten gaan van de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Daarom is ervoor gekozen om gelijktijdig met de korting op de rijksmediabijdrage de lineaire reclamemogelijkheden op de kanalen van de NPO niet verder af te bouwen.
- De regering heeft geconstateerd dat de wijziging van het Mediabesluit ten onrechte niet de voorhangprocedure had doorlopen. Dit is hersteld door alsnog de voorhangprocedure te starten.
- De regering erkent dat er voorafgaand aan de wijziging van het Mediabesluit geen impactanalyse is uitgevoerd naar mogelijke effecten voor de rest van de mediamarkt en dat partijen niet eerder zijn geconsulteerd. Daarbij merkt de regering op dat het voorliggende voorstel niet leidt tot een verruiming van de reclamemogelijkheden op de landelijke publiek maar tot het continueren van de bestaande situatie.
- Inmiddels heeft de regering mede naar aanleiding van het schriftelijk overleg toegezegd een impactanalyse³, zoals reeds vermeld in de paragraaf «Gevolgen voor Stakeholders», uit te voeren naar de gevolgen van een eventuele verruiming van de reclamemogelijkheden van de Ster voor de private mediapartijen. Mede op basis van deze impactanalyse zal het kabinet voorstellen doen voor het toekomstige financieringsmodel van de landelijke publieke omroep en de rol van reclame daarbij.

Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Het Commissariaat voor de Media (CvdM) heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Het Commissariaat heeft 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 Commissariaat is de toelichting hierop aangepast. Het Commissariaat benadrukt daarnaast het belang van zekerheid over afdoende en stabiele financiering voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep.

³ Kamerstukken II, 2024–25, 36 600 VIII, nr. 53

Regeldruk

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,
E.E.W. Bruins