

35.078: 654.197:351.851659.3 (094)(049.3)

91-266

Nr. 5043-III-C-1

ADVIES INZAKE
MEERJARENPLAN NOS

Boekmanstichting-Bibliotheek
Herengracht 415 - 1017 BP Amsterdam
Tel. 243739

Den Haag, 28 mei 1991

Mediaraad
Lange Voorhout 19
2514 EB Den Haag



Aan mevrouw de minister van
Welzijn, Volksgezondheid en
Cultuur
Sir Winston Churchilllaan 366
RIJSWIJK

Document

Opdracht

Datum

Nr. 5043-III-C-1

Meerjarenplan
NOS

28 mei 1991

Geachte mevrouw,

De Mediaraad heeft kennis genomen van het Meerjarenplan 1991-1995 inzake publieke televisieomroep van 19 april 1991 van de NOS; onlangs heeft de Raad met het bestuur van de NOS over het plan van gedachten gewisseld.

De Mediaraad ziet mede met het oog op de discussie over uw zogeheten "Pinksternotitie" aanleiding om een aantal kanttekeningen te plaatsen bij dit plan, bekeken vanuit het perspectief van de toekomst van de publieke omroep.

André van der Louw,
voorzitter;

mr J.W. Kalkman,
secretaris

1. INLEIDING

De Mediaraad heeft zijn visie op de toekomst van de omroep eerder en uitgebreid verwoord in 2 adviezen over de toekomst van de omroep en in zijn advies over het concessiestelsel voor de publieke omroep. Voor beschouwingen en achtergronden wordt verwezen naar deze 3 adviezen.¹ In het Meerjarenplan van de NOS wordt onder meer voorgesteld te komen tot een zekere versoepeling van de programma- en reclamevoorschriften, met name voor één net dat in sterkere mate dan de andere netten gericht zal zijn op verstrooiing en lichte informatie; dit net zal aldus meer reclame-inkomsten kunnen genereren voor het bestel. Het derde net wordt in plaats van een net voor kleinere doelgroepen met verschillende behoeften en interesses, bespeeld door de NOS en de kleine zendgemachtigden, een net waarop nu ook twee omroepverenigingen worden ondergebracht.

De Mediaraad heeft waardering voor het feit dat de publieke omroep een betere coördinatie per zender en tussen de zenders onderling tracht te bewerkstelligen door te komen tot meer samenwerking en tot grotere efficiency. Bij de uitwerking heeft de Raad evenwel ernstige bedenkingen.

De Raad ziet het daarbij niet zozeer als zijn taak zich uit te spreken over de voorgestelde zenderindeling als wel over de gevolgen voor het omroepbestel als geheel en dat dan vooral in relatie tot de publieke taak van de publieke omroep.

2. DE PUBLIEKE TAAK VAN DE OMROEP

Oneigenlijke elementen in bestel

De uitgangspunten (openheid, gezamenlijkheid, non-commercialiteit en programmatische autonomie) die aan het huidige bestel ten grondslag liggen vormen de basis voor een democratisch ingerichte gemeenschapsvoorziening.

Het bestel beoogt een ontmoetingsplaats te bieden, waaraan de overheid uit een oogpunt van communicatievrijheid, m.n. het nut daarvan voor de verwerkelijking van de democratie, blijvende bescherming verleent. Deze ontmoetingsplaats levert een breed basisinformatiepakket op dat toegankelijk is voor zoveel mogelijk burgers. Op deze wijze kan een groot publiek, bestaande uit mensen met uiteenlopende maatschappelijke, politieke en levensbeschouwelijke opvattingen kennis nemen van de gedachten van verschillende stromingen in de samenleving die zich op één noemer hebben weten te verenigen. De functie van een ontmoetingsplaats, ook wel aangeduid als forumfunctie, is het produkt van een beleid gericht op toegankelijkheid en pluriformiteit en kan de essentie genoemd worden van de publieke taak van de omroep. Het realiseren van een dergelijk beleid en het beschermen van deze functie vraagt om objectieve en op gelijke wijze geldende criteria voor participatie. In het Meerjarenplan raken met name de bespelers van het tweede net verwijderd van deze criteria, vooral ook omdat slechts in beperkte mate een relatie is gelegd met de taak en de functie van de publieke omroep. De Mediaraad is van mening dat op deze wijze een oneigenlijk element in het publieke omroepbestel wordt ingebracht; het is dan de vraag of er op den duur van de publieke taak van de publieke omroep voldoende overblijft.

Legitimatie omroepbijdrage onder druk

Financiering van de Nederlandse omroep uit omroepbijdragen vindt haar rechtvaardiging met name in het feit dat het publiek daarmee de beschikking krijgt over de hierboven omschreven basisinformatievoorziening. Naarmate er meer reclame is neemt de rechtvaardiging voor een bestemmingsheffing af, temeer als de toekomstplannen van de omroep in toenemende mate worden

¹ De toekomst van de omroep (1), 29 november 1989, Ned. Stcrt 234, 30 november 1989, De toekomst van de omroep (2), 20 februari 1990, Ned. Stcrt 38, 22 februari 1990 en Concessies voor de publieke omroep, 4 januari 1991, Ned. Stcrt 6, 9 januari 1991

gebaseerd op kijkcijfers en het reclamemarktaandeel en dit leidt tot een afname van de publieke taak. Bij voortgang van een dergelijke trend komt deze rechtvaardiging naar het oordeel van de Raad onder druk te staan.

3. REGELGEVING

Strijd met de wet?

Het Meerjarenplan bevat een tweetal voorstellen, welke naar het oordeel van de Mediaraad in strijd zijn met de wet, zoals de toewijzing van reclamezendtijd op zondagen en het verleggen van de geldstromen voor de beheertaken (zie par. 4).

Anders dan het Commissariaat voor de Media (brief van 15 mei 1991 aan de NOS, 1838/ZTZ/JV) acht de Raad het uitbreiden van het percentage reclamezendtijd tot 20% per uur en 10% van de totale zendtijd alsmede programma-onderbrekende reclame - althans bij evenementenverslaggeving - in overeenstemming met artikel 39, eerste lid respectievelijk artikel 31, vierde en vijfde lid, van de Mediawet (Wet van 13 december 1990, Stb 1991 17). Volgens het Meerjarenplan zal een aantal omroeporganisaties meer avondzendtijd krijgen dan andere en zullen de bespelers van het tweede net meer financiële middelen krijgen hun taak als kostwinner te vervullen.

Een beginsel tot gelijkwaardigheid van plaatsing van de A-omroepverenigingen komt de Raad redelijk voor, maar valt als zodanig - zolang de zendtijd gelijk blijft - niet uit de wet af te leiden. Ditzelfde geldt voor de mogelijke verlening van financiële incentives aan de bespelers van het tweede net.

De Mediawet biedt afgezien van de wenselijkheid van wijziging op zichzelf mogelijkheden voor de in het Meerjarenplan voorgestelde versoepeling van het volledig programma-voorschrift; de percentages voor de verschillende onderdelen zijn niet in de wet vastgelegd, maar in een algemene maatregel van bestuur. Artikel 50, eerste lid, schrijft bovendien niet voor dat deze amvb tot stand wordt gebracht, maar laat daartoe enige beleidsruimte.

De verruiming van de coördinatiebevoegdheid van de NOS tenslotte behoeft evenmin aanpassing van de wet, indien de samenwerkende omroepverenigingen daartoe intern overeenstemming over bereiken.

Kostwinnerprincipe mogelijk op gespannen voet met EG-recht²

De omroepverenigingen hebben krachtens de wet een programmatische opdracht en ontvangen daarvoor inkomsten uit een speciale heffing (de omroepbijdrage). Tevens beweegt een onafhankelijke reclamestichting zich ten behoeve van het publieke bestel op de reclamemarkt; van deze markt maken alle media desgewenst gebruik. Een bijzonder doel is nu - door het tweede net te laten fungeren als "kostwinnernet" - geworden het veilig stellen van reclame-inkomsten voor de publieke omroep, hetgeen niet in de eerste plaats een doel is dat een algemeen belang dient, maar vooral een doelstelling van economische aard. Voor de realisering van dit doel wordt als middel gebruikt het verruimen van de programma-voorschriften en het verruimen van het reclameregime voor één net. Dit net heeft een beperkte informatiefunctie, maar krijgt toch inkomsten uit een bestemmingsheffing naast inkomsten uit de reclamemarkt.

In deze situatie kan de mededinging in de reclamemarkt voor de overige media die diensten verlenen aan adverteerders beperkt worden, aangezien de publieke omroep in tegenstelling tot de overige aanbieders al over een voordelige positie beschikt: zijn programma's worden immers zowel via ether als via kabel verspreid, terwijl er een doorgifteverplichting met betrekking tot deze programma's bestaat voor kabelexploitanten. Als zodanig behoeft deze constructie niet op bezwaren van EG-rechtelijke aard te stuiten; dit ligt evenwel anders

² Over dit onderwerp is advies gevraagd aan prof. mr B.H. ter Kuile, hoogleraar Europees recht aan de Erasmus Universiteit; dit advies is in afschrift als bijlage aan de minister meegezonden

wanneer de concurrentiestrijd vooral gevoerd wordt ten aanzien van de factor kijkdichtheid, welke de aantrekkelijkheid bepaalt van een zender voor het uitzenden van reclameboodschappen.

4. FINANCIEN

Hoogte reclame-inkomsten ten onrechte tot norm verheven

De Mediaraad acht het wenselijk de omroepfinanciën dusdanig te structureren dat het bestel voldoende basis heeft zijn functie te vervullen en voldoende concurrentiekracht heeft om het hoofd te kunnen bieden aan de commerciële omroepen. De financiën als zodanig mogen daarbij naar het oordeel van de Raad niet voorop staan. Het hoofddoel zal moeten zijn het veilig stellen van de publieke taak van de omroep (en dus van de gewenste of benodigde hoeveelheid zendtijd en het aantal netten) en niet het behoud van de positie van individuele omroepverenigingen of het koste wat het kost in stand houden van het bestaande. De hoogte van de reclame-inkomsten tot norm verheffen lijkt dit doel niet per definitie te kunnen dienen. De Raad ziet bovendien voor de herstructurering van de omroepfinanciën twee alternatieven. In de eerste plaats kan er aan gedacht worden de totale kosten te verlagen, bijvoorbeeld door de hoeveelheid zendtijd of het aantal netten terug te brengen. Een andere mogelijkheid is een omroepbijdrageverhoging. Als legitimatie daarvoor ziet de Raad niet in de eerste plaats de vergelijking met het buitenland maar de relatie met het gebodene en de wens een aanbod van een zekere aard en hoeveelheid naar behoren in stand te kunnen houden. Een versterking van deze legitimatie is gelegen in de poging om tot een vergroting van de efficiency te komen. Om de consument te laten gewennen aan de verhoging zou deze geleidelijk kunnen plaats vinden; ook in het "reclame-scenario" is een oplopende reeks vrijkomende middelen voorzien, zodat de variant van geleidelijke omroepbijdrage-verhoging eveneens kan dienen tot een verbetering van de financiële positie van de omroep.

Realiteitsgehalte financiële voorstellen twijfelachtig

Voor het realiseren van alle programmatische doelstellingen is blijkens het Meerjarenplan tegen 1995 f190 miljoen per jaar nodig. Voor de voorgestelde versterking van de winterprogrammering is f25 miljoen nodig in 1991 oplopend tot f50 miljoen in 1992 en de jaren daarna. Voor uitbreiding van de zomerprogrammering is f40 miljoen nodig in 1992 en f90 miljoen in de jaren daarna; voor de introductie van ontbijt- en middagtelevisie is in 1994 f30 miljoen nodig en in 1995 f50 miljoen. Eénmalige reorganisatiekosten in de komende jaren bedragen de eerstkomende jaren f60 miljoen.

Voorgesteld wordt een financieringspakket van maatregelen welke de benodigde bedragen per jaar moeten opleveren. Dit pakket moet tot stand komen door besparingen en door verhoging van inkomsten.

Besparingen (ad f87 miljoen tegen 1995) kunnen volgens het Meerjarenplan aan de kant van de zendgemachtigden gerealiseerd worden door structurele samenwerking (40 mln), gemeenschappelijke huisvesting (ook 40 mln of is dat onderdeel van samenwerken?), inkrimping NOS-Gemeenschappelijke diensten en door het afstoten of inkrimpen van beheertaken (doorbelasten van verbindingen, kostenreductie van het uitzendproces en verzelfstandiging en doorbelasting van koor/orkesten).

In het McKinsey-rapport werden nog de volgende bedragen genoemd:

-f75-105 miljoen door intensievere samenwerking; en

-f40-50 miljoen door kostenreductie in beheertaken en gemeenschappelijke diensten.

Inkomstenverhoging denkt men als volgt te realiseren:

- invoering van zondagsreclame;

- uitbreiding van avond-STER-zendtijd met name op het tweede net.

Een cijfermatige onderbouwing van de in de verschillende rapporten en plannen genoemde gegevens ontbreekt; deze blijkt wel te bestaan, maar wordt om redenen

van concurrentiële aard niet vrijgegeven. Twijfels over de financiële haalbaarheid zijn echter gerechtvaardigd. Daarvoor ziet de Raad minstens vier redenen:

1. Reeds op korte termijn wordt volgens het Meerjarenplan voorzien in de mogelijkheid van uitbreiding van STER-reclame tot een maximum van 20% reclame per uur en 10% van de totale zendtijd en van reclame op zondag. Deze uitbreiding is gebaseerd op de aanname dat voor de reclamemarkt een hoger groeipercentage mag worden verwacht dan een economische groei van 2 à 2½% per jaar die in het gewone leven zal plaatsvinden.

De basisprognoses m.b.t. de STER-inkomsten (waarbij al op tegenvallers was gerekend) zijn in de praktijk achterhaald door verder tegenvallende STER-opbrengsten. De reclame-inkomsten vielen in 1990 al tegen. Voor dit jaar en in de jaren daarna zijn ook tegenvallers te verwachten van miljoenen.

De hoogte van de STER-inkomsten wordt in de komende jaren o.m. beïnvloed door conjuncturele factoren, de bereidheid van de adverteerders, bestaande concurrentie en de komst van nieuwe concurrentie, vooral als deze zich een plaats kan verwerven voordat de door de omroep voorgestelde maatregelen kunnen worden gerealiseerd. Daar komt nog bij dat de mogelijkheid van zondagsreclame op zichzelf de advertentiemarkt niet verruimd.

2. Voor eventuele groei is nodig toestemming voor uitbreiding van reclamezendtijd en (dus) een politiek draagvlak. Naar het oordeel van de Mediaraad zou die toestemming er niet moeten komen: indien het maximum van 20% per uur gehaald wordt zou dat betekenen dat een net van de publieke omroep 12 minuten reclame per uur uitzendt. Dat mag men verwachten van een omroepinstelling die in zijn bestaan afhankelijk is van reclame-inkomsten, maar niet van de publieke niet-commerciële omroep.

3. De eventuele uitbreiding van de STER-zendtijd is gebaseerd op de gedachte dat de bespelers van het tweede net geld zullen verdienen voor het geheel. Garanties daartoe ontbreken. Daar gelaten dat deze omroepverenigingen net als alle andere programmatische autonomie hebben en dus niet verplicht kunnen worden tot een succesprogrammering, is het de vraag of zij daarin zullen slagen. Het Meerjarenplan biedt geen antwoord op de daarop volgende vraag, namelijk wat te doen als zij in gebreke blijven.

4. Het resultaat van besparingen is mede afhankelijk van de bereidheid van de overheid de geldstroom met betrekking tot de beheertaken te verleggen; deze vloeit op dit moment krachtens artikel 86 van de Mediawet toe aan het Nederlands Omroepproductie Bedrijf en staat dus los van het exploitatiebudget van de zendgemachtigden. Indien deze bereidheid er blijkt te zijn - hetgeen de Raad wil ondersteunen - zal de wet gewijzigd moeten worden. Waar actie van de wetgever nodig is, zo leert de ervaring, mogen aanzienlijke vertragingen verwacht worden.

Besparingen door gezamenlijk huisvesting lijken de Raad eerst op lange termijn gerealiseerd te kunnen worden. Een belangrijke vraag hierbij is of de gebouwen tegen acceptabele prijzen verkoopbaar zullen blijken te zijn; die gebouwen maken echter wel deel uit van het eigen vermogen.

Tot slot nog drie opmerkingen:

-Opvallend is dat de financieringswijze van de omroepen niet besproken wordt (budgetfinanciering per zendgemachtigde of per net, interne budgettering via de NOS etc.). Op deze wijze kunnen impulsen worden gecreëerd voor een effectief beheer van de budgetten;

-Uit het Meerjarenplan wordt niet duidelijk of het kostwinnernet meer inkomsten genereert dan het kosten heeft of dat het relatief minder beslag legt op de omroepbijdragen; evenmin wordt duidelijk waarom het uitreden van TROS en VOO geen financieel alternatief biedt.

-De door McKinsey genoemde effectievere inning van omroepbijdragen, die een groei moet opleveren van 25-50 miljoen blijft in het Meerjarenplan onbesproken.

Inkomsten uit andere bronnen onbesproken

Opvallend vindt de Raad het dat overige bronnen van inkomsten in het Meerjarenplan buiten beschouwing blijven:

-Uit de accountantsrapporten van Reyn, de Blaey blijkt dat de omroepverenigingen over een aanzienlijk eigen vermogen beschikken, dat blijkbaar uit beschikbare inkomstenbronnen is gevormd. Het is verdedigbaar dat in goede tijden, maar vooral in slechte tijden deze middelen aangewend worden ter ondersteuning van het statutaire doel van deze verenigingen (het verzorgen van omroepprogramma's); een bespreking van dit onderwerp zou op zijn plaats zijn geweest. De Raad tekent hierbij aan het moeilijk te achten om gelet op de verschillen in omvang van de eigen vermogens van de omroepverenigingen een rechtvaardige regeling te ontwerpen welke het bestel als geheel zou kunnen dienen.

-Zoals bekend genereren de omroepen ook inkomsten uit sponsoring. Onbekend is de orde van grootte van deze inkomsten, maar dat ze een rol spelen staat buiten twiifel. Ook dit onderwerp blijft buiten beschouwing. De minister van WVC heeft overigens onlangs de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen wijziging van het sponsoringsysteem (TK 1990-1991, 21554, nr 17). Het komt de Raad voor dat de gevolgen van deze regeling bij de voorstellen betrokken dienen te worden.

5. PROGRAMMATISCHE GEVOLGEN

Positie NOS: waakzaamheid geboden

De zenderindeling ziet de Mediaraad in eerste instantie als een verantwoordelijkheid van de gezamenlijke zendgemachtigden; hij acht het hierbij minder relevant of er gekozen wordt voor programmacategorieën per net, voor gelijksoortige zendgemachtigden samen, of voor iets anders. De Raad gaat er hierbij evenwel vanuit dat er niet getornd wordt aan de positie van de NOS. In de visie van de Mediaraad gaat het daarbij om een programmatisch onafhankelijke en zelfstandige NOS.

Van gelijkwaardigheid van NOS en omroepverenigingen is geen sprake; dat betekent dus dat bij een nieuwe netindeling de NOS niet op gelijke wijze behandeld kan worden. In dit verband vindt de Raad de passage op p. 9 van het MJP een veeg teken: "*De economische realiteit dwingt ertoe kwantitatieve criteria te introduceren.*" "*..... programma's... en vooral die welke zich richten op een beperkte doelgroep, moeten worden verschoven naar uitzending overdag of moeten vervallen.*" Een dergelijke opvatting lijkt de Raad zich niet te verdragen met de beoogde functie van de NOS, zoals verwoord in artikel 51 van de Mediawet, waarin de aanvullende taak van de NOS is geregeld. Ook de "bij uitstek"-taak van de NOS komt onder druk te staan, met name voor wat betreft de programma's die een algemeen dienstverlenend karakter dragen.

Overigens is het op zichzelf wel denkbaar dat er een constructie wordt gekozen, waarbij omroepverenigingen op eenzelfde net als de NOS geplaatst zijn. Dat was tot 1988 - toen de publieke omroep nog over twee ethernetten beschikte - ook zo. Waakzaamheid is niettemin geboden, in die zin dat de programmatische taak van de NOS niet ondergeschikt mag worden gemaakt aan het belang van de andere bespelers van dat net of van het net als geheel.

Positie kleine zendgemachtigden wankel

De verhoging van de aantrekkelijkheid van de programmering en de verwerving van meer reclame-inkomsten denkt men mede te kunnen realiseren door het uitbreiden van de zendtijd om programma's voor kleine doelgroepen naar het weekeinde (en) overdag te kunnen verschuiven.

De eerder gedane aanbeveling van de Mediaraad om de kleine zendgemachtigden onder te brengen in een programmastichting waarin ook de programmatische taak van de NOS is ondergebracht was bestuurlijk-organisatorisch van aard en niet bedoeld om hun programmatische positie aan te tasten. In het Meerjarenplan is

hen een rol in de marge toegedacht. Deze rol doet geen recht aan de positie die verschillende kleine zendgemachtigden zich in de loop der jaren hebben weten te verwerven en aan de betekenis van hun programma's; zo zijn bijvoorbeeld sommige programma's voor etnische minderheden niet uitsluitend bedoeld voor doelgroepen, maar ook voor een algemeen publiek. Bovendien wordt er daarbij ten onrechte van uitgegaan dat elk programma-onderdeel een zo groot mogelijk publiek dient te trekken. Dit neemt overigens niet weg dat de Raad een kritische ondergrens voor plaatsing in de avonduren wel denkbaar acht.

Zendtijduitbreiding geen oplossing

In het Meerjarenplan wordt voorgesteld te komen tot een verdere zendtijduitbreiding. De Mediaraad vermag niet in te zien dat in een tijd waarin de financiële positie onder druk staat en er onzekerheid bestaat over de mate waarin effect van de voorgestelde maatregelen mag worden verwacht, juist voor uitbreiding zou moeten worden gekozen. Het enige argument daarvoor is dat de omroep deze uren ziet als "verdienuren", d.w.z. zij zijn bestemd voor herhaling maar worden gevraagd tegen een volledig uurbedrag. Naar het oordeel van de Raad is er veel voor te zeggen vanaf nu af te zien van verdere zendtijduitbreiding en de versterking van de positie van het bestel vooral te zoeken in een versterking van de bestaande hoeveelheid en daarbinnen tot een reshuffling te komen. De omvang van de zendtijd behoort naar het oordeel van de Mediaraad gerelateerd te zijn aan de hoeveelheid beschikbare middelen en niet andersom.

Op deze wijze zijn - met behoud van de taak van de publieke omroep en met behoud van de doelstelling met name in priemtijd "door te programmeren" - nog meer besparingen te realiseren. De versterking van de avondprogrammering op drie netten is een verdedigbaar doel; (drie)dubbele dagprogrammering ten koste van de kleine zendgemachtigden is dat niet. Overigens dient er gelet op de toegenomen gedwongen of vrijwillige vrije tijd wel een dagprogrammering te bestaan - dit is zelfs een typisch publieke taak -, maar dan wel binnen redelijke grenzen.

6. HOE DAN WEL?

In de inleiding heeft de Raad de adviezen gememoreerd die zijn visie op de toekomst van de omroep bevatten. In grote lijnen komen deze op het volgende neer:

De zendtijd

In het algemeen zal eerst vastgesteld dienen te worden wat de gewenste omvang van de zendtijd is met inachtneming van de beschikbare financiële middelen. De vaststelling daarvan is de verantwoordelijkheid van de minister van WVC (artikel 31, tweede lid, jo. artikel 99, eerste lid van de Mediawet). Het teruglopen van de beschikbare middelen dwingt tot een bezinning op de vraag of een verantwoorde invulling van de tot dan toe bestaande hoeveelheid mogelijk is.

De spoedige invoering van een concessiestelsel, zoals voorgesteld door de Raad, zal het mogelijk maken om bij teruglopende zendtijd het aantal concessies te verminderen. De Mediaraad is er een voorstander van voor de eerste concessieperiode een aantal concessies uit te geven van 8, overeenkomend met het bestaande aantal omroepverenigingen; daarna zal het aantal en de omvang - mede te bepalen aan de hand van mogelijke fusies - steeds opnieuw bezien dienen te worden. Het door de Mediaraad voorgestelde concessiesysteem zal mogelijk enige correctie behoeven om te voorkomen dat fusiepartners gestraft worden met een groot verlies van zendtijd. Desgevraagd is de Raad gaarne bereid hierover te adviseren.

Het aantal netten behoeft bij gelijkblijvende omstandigheden geen wijziging; tot een wijziging moet worden overgegaan bij vermindering van het aantal concessies als gevolg van het niet aan de eisen van de wet voldoen van een of meer

omroepverenigingen of als gevolg van inkrimping van het aantal, waartoe de overheid kan besluiten indien, zoals gezegd, het teruglopen van de beschikbare middelen een verantwoorde invulling van de tot dan toe bestaande hoeveelheid zendtijd onmogelijk maakt.

Naar het oordeel van de Mediaraad zal voor de bepaling van de toekomst van de publieke omroep in eerste instantie de volgende afweging gemaakt moet worden: Indien die verantwoorde invulling niet meer mogelijk geacht wordt staat de overheid voor de keuze om of meer geld of minder zendtijd of minder netten beschikbaar te stellen.

De invulling van de zendtijd is de verantwoordelijkheid van de omroepinstellingen. Het McKinsey-rapport biedt voldoende aanknopingspunten om zowel programmatisch als organisatorisch te komen tot een verbetering van de structuur en de positie van de publieke omroep.

Het volledig programmavoorschrift dient naar het oordeel van de Raad onverkort te worden gehandhaafd, gelet op het feit dat de legitimatie van de omroepbijdrage aan dergelijke voorschriften is gekoppeld. Daarbij is het voldoende dat gestreefd wordt naar een redelijke verhouding tussen de verschillende programmacategorieën; een percentering van dit voorschrift is vanwege het arbitraire karakter niet nodig. Een aanscherping van deze voorschriften met bijvoorbeeld 10% kunstprogramma's, zoals onlangs namens de minister is gesuggereerd, vindt de Raad - hoe nobel de achterliggende bedoelingen ook mogen zijn - daarom ongewenst.

De organisatie

Onder meer om de programmatische positie van de NOS veilig te stellen stelt de Mediaraad voor de creatie van twee nieuwe stichtingen, een op het terrein van de programmaverzorging, waarin de programmataak van de NOS en de kleine zendgemachtigden zijn ondergebracht (met onafhankelijke bestuurders), en een op het terrein van samenwerking, waarin de gezamenlijke belangenbehartiging van de zendgemachtigden en de beheertaken worden ondergebracht (met de zendgemachtigden als bestuurders).

In bijlage 2 is dit model schematisch vorm gegeven.

De financiën

De Mediaraad is van mening dat bij de bepaling van de financiële alternatieven en strategieën uitgegaan moet worden van het exploitatiebudget van de zendgemachtigden. De gegevens hierover bieden immers meer zekerheid dan plannen gebaseerd op veronderstellingen, aannames en verwachtingen. De vaststelling van de omvang daarvan is de verantwoordelijkheid van de overheid (en niet van de omroep zelf). De overheid zou zich daarbij moeten laten leiden door de vraag wat nodig is voor het realiseren van de publieke taak en voor een verantwoorde invulling van die taak. Het nemen van de verantwoordelijkheid voor de publieke taak betekent dat ook de verantwoordelijkheid met betrekking tot de inkomsten moet worden genomen. Als de inkomsten uit reclame naast inkomsten uit omroepbijdragen onvoldoende zijn voor het verwezenlijken van die taak is een verlaging van de totale kosten of een verhoging van de omroepbijdrage de aangewezen weg.

7. ADVIES

De Mediaraad adviseert de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aldus:

- 1. de gewenste hoeveelheid zendtijd en het aantal zendernetten vast te stellen, gelet op de publieke taak van de omroep;**
- 2. deze hoeveelheid en dit aantal te relateren aan de omvang van de beschikbare middelen; daarbij tevens te betrekken de inkomsten uit andere bronnen;**

3. te streven naar evenwichtige verhouding tussen inkomsten uit omroepbijdragen en uit reclame;
4. indien nodig met gebruikmaking van wettelijke bevoegdheden maatregelen te nemen die de forumfunctie van het bestel alsmede de positie van de NOS en de kleine zendgemachtigden waar zij zich richten op een algemeen publiek beschermen;
5. te bevorderen dat een wetwijziging tot stand wordt gebracht om:
 - a. de invoering van een concessiestelsel te realiseren;
 - b. de splitsing van de NOS te bewerkstelligen in een programmaverzorgende instantie en in een gezamenlijkheidsinstantie.

De Weledelgestrenge heer

Mr J.W. Kalkman

MEDIARAAD

Lange Voorhout 19

2514 EB 's-Gravenhage

Datum : 21 mei 1991
 Uw Ref. : uw nummer 4998-III-C-1
 Onze Ref. : 32/100.492/2.12
 Betreft : **meerjarenplan omroep**
 Uw brief van 13 mei 1991

Weledelgestrenge heer,

Naar aanleiding van Uw verzoek in bovenvermelde brief kan ik U als volgt adviseren:

1. Het lijkt doelmatig te reageren op de vragen 1 t/m 6 van Uw notitie (4809-III-K-1; p. 3 § 4) aan de leden van Uw Raad, van 14 maart 1991.
2. Vraag 1
 Er zullen voldoende, "grensoverschrijdende" aanknopingspunten bestaan voor de toepasselijkheid van Gemeenschapsrecht (GR):
 - zoals U aangeeft, zal de EEG-TV-richtlijn op 3 oktober 1991 in de rechtsorde van elke Lidstaat moeten zijn verwerkt. Deze richtlijn geeft onder meer normen en criteria voor de onderhavige materie;
 - de problematiek van het meerjarenplan Omroep vindt zijn aanleiding in de terugval van kijkdichtheid van de drie Nederlandse TV-netten, als gevolg van het feit

Amsterdam

Atten: 7 verdieping
 Spuivakvlam 315
 1017 ZX Amsterdam
 Telefoon 020-5481481
 Telefax 020-5481485

Rotterdam

Coelie Boort - 10^e verdieping
 Coolingsplein 139
 Postbus 2066
 3000 CB Rotterdam
 Telefoon 010-4018899
 Telefax 010-411348-10/101

Brussel

Brederoedestraat 13a
 B-1000 Brussel
 Telefoon 32-2-5050211
 Telefax 32-2-5022644

Londen

99 Gresham Street - 6th Floor
 Londen EC2V 7NA
 Telefoon 44-71-6001719
 Telefax 44-71-6001718

New York

645 Fifth Avenue - 18th Floor
 New York, N.Y. 10022
 Telefoon 1-212-7526803
 Telefax 1-212-3554350

dat het Nederlands publiek meer kijkt naar de programma's van buitenlandse zenders, met name naar de buitenlandse commerciële zender RTL-4.

3. Vragen 2 en 3

Tenminste twee schaarste-elementen zijn van belang

- a) schaarste van de voor Nederland beschikbare ether
- b) schaarste aan TV-reclame, zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde van de markt.

Ad a) Ether-schaarste

Wegens de normen in internationale Verdragen, waaraan Nederland deelneemt, is in Nederland de "TV-ether" zo schaars, dat de Nederlandse overheid deze slechts aan binnenlandse, publieksomroepen beschikbaar wenst te stellen. Andere omroepen krijgen voor de verspreiding van hun programma's in Nederland uitsluitend de kabel toegewezen. Aangenomen wordt dat de TV-programma's, die worden verspreid door de ether, 100% van het Nederlands kijkend publiek kunnen bereiken, en die, welke worden verspreid per kabel, 85 à 90%. Tevens wordt aangenomen dat om die reden de ether + kabel voor de adverteerder een meer aantrekkelijk medium voor reclame is dan alleen de kabel. Dit is relevant. Volgens het huidige art. 65 Mediawet (MW) moeten kabelaars de programma's van met name de Nederlandse publieksomroep per kabel doorgeven, terwijl zij volgens art. 66 MW bevoegd zijn om buitenlandse (al dan niet commerciële) programma's al dan niet onder bijzondere voorwaarden door te geven; zulks al dan niet tegen vergoeding.

Indien deze actuele situatie en dit verschil in behandeling in de MW blijft bestaan, lijkt de bevoordeling van de Nederlandse publieksomroepen (STER inbegrepen) wegens de verdeling van de schaarste van de beschikbare ether door de Nederlandse overheid rechtmatig, onder voorwaarde dat het nadeel, dat de andere (omroep)zenders van deze verdeling

tussen ether/kabel ondervinden, aan deze laatste op enige wijze doelmatig wordt gecompenseerd. Het lijkt mogelijk dat deze ongelijke verdeling, als bovenbedoeld, op grond van het GR onrechtmatig wordt, zodra een adequate compensatie achterwege blijft. De rechtvaardiging van de ongelijke toedeling in Nederland van de ether aan zekere binnenlandse zenders lijkt weg te vallen als de (buitenlandse) bena-deelden compensatie ontberen.

Ad b) TV-reclame-schaarste

Er is schaarste aan TV-reclame, zowel aan de aanbod- als aan de vraag-zijde van de markt. Daardoor ontstaat er mededinging, onder meer tussen de diverse tv-zenders om reclameboodschappen uit te zenden. De markt voor TV-reclame is een internationale, welke wordt beheerst door de artt. 85 en 86 EEG, in verbinding met de artt. 90 en 92, 93 EEG. De nationale overheid zal te dien aanzien geen eigen normen kunnen stellen, welke op enige wijze afbreuk doen aan de werking van deze verdragsbepalingen; daarbij moet bovendien rekening worden gehouden met de regelingen ten aanzien van de TV-reclame, welke de TV-richtlijn per 3 oktober 1991 dwingend voorschrijft.

4. Vraag 4

De maatregelen, welke de Nederlandse overheid in verband met het meerjarenplan Omroep overweegt te treffen, kunnen de mededinging op de markt van TV-reclame in dien zin vervalsen dat binnenlandse publieksomroepen (STER inbegrepen) een voordeliger behandeling (ether + kabel + regiem art. 65 MW) krijgen dan andere, voornamelijk buitenlandse zenders (kabel + regiem art. 66 MW).

Evenwel, nationale overheidsmaatregelen, waarbij zowel de programma-voorschriften als het reclame-regiem voor die

nationale publieksomroepen worden verruimd, zullen niet zonder meer de concurrentie op de internationale markt voor TV-reclame vervalsen of beperken (anders: concept-advies Mediaraad over meerjarenplan).

Het feit dat Nederlandse publieksomroepen inkomsten genieten uit een speciale heffing (omroepbijdrage) wordt niet gewijzigd door de verruiming van de programma-voorschriften en het reclameregim. De mededinging tussen de binnenlandse publieksomroep, die TV-reclameboodschappen uitzendt, en andere buitenlandse zenders, die dit eveneens doen, wordt niet beheerst =naar het voorkomt= door de faktor, dat de nationale zender wel en de buitenlandse zender geen omroepbijdrage krijgt. De STER zal bovendien geen eigen omroepbijdrage genieten.

Dit beeld wordt anders, wanneer de concurrentiestrijd op de internationale TV-reclame-markt vooral wordt gestreden ten aanzien van de faktor "kijkdichtheid", welke immers bepalend is voor de aantrekkelijkheid van de betrokken zender voor het uitzenden van reclameboodschappen van een adverteerder. De mate van kijkdichtheid wordt verworven door de mate waarin de zender voldoet aan de behoefte en de smaak van het TV-kijkend publiek in Nederland. Deze behoeftebevrediging zal mede totstandkomen door de moeite, die de zender zich geeft om de juiste programma's te kunnen uitzenden. Daarvoor is onder meer van belang welk deel van zijn kosten de zender zal gedekt weten door een omroepbijdrage (staatssteun) van de nationale overheid.

Is dit juist, dan zullen thans reeds de artt. 92 en 93 EEG op de uitkering van omroepbijdragen door de Nederlandse overheid aan de binnenlandse publieksomroepen van toepassing zijn, en zal de wijziging van het overheidsbeleid wegens de verruiming van de programma-voorschriften en het reclameregim daarop niet rechtstreeks van invloed zijn.

Deze wijziging van beleid zal ook de reeds bestaande overeenkomsten of afstemming van de publieksomroepen niet rechtstreeks veranderen. Wel is denkbaar dat een nadere of nieuwe overeenkomst inzake de verruiming van de programma-voorschriften of het reclameregime, welke de publieksomroepen onderling zouden sluiten, de onderlinge mededinging zouden beperken. Ook lijkt aannemelijk dat in die omstandigheden art. 85 EEG toepassing zou kunnen vinden. Geheel zeker is dat niet, omdat in die "interne" situatie wellicht niet voldoende is voldaan aan het vereiste van beïnvloeding van de handel tussen Lidstaten, in de zin van art. 85 EEG.

In het concept-advies van de Mediaraad over het meerjarenplan Omroep zou de passage over het kostwinnersprincipe op dit punt iets genuanceerder kunnen worden gebracht.

5. Vraag 5

Juist is dat een uitsluitend economische rechtvaardiging van een discriminatoire maatregel van de Nederlandse overheid in het kader van art. 59 jo art. 56 EEG geen rechtvaardiging kan vinden, zoals uit de uitspraak van het HJEG van 26 april 1988 in de zaak Bond van adverteerders is gebleken. In die zaak heeft de Europese rechter niet beslist of een achterliggende rechtvaardiging van het door middel van economische maatregelen handhaven van een pluriform en a-commercieel bestel wel het algemeen belang (beter de openbare orde) in de zin van art. 56 EEG kan dienen. Hoewel dit niet uitgesloten wordt geacht, valt op dat het "verruimd beleid" straks wel zal beogen de pluriformiteit te handhaven, maar niet meer een onbelast a-commercieel bestel. Daarmede valt een deel van de overtuigingskracht van het argument van de Staat weg.

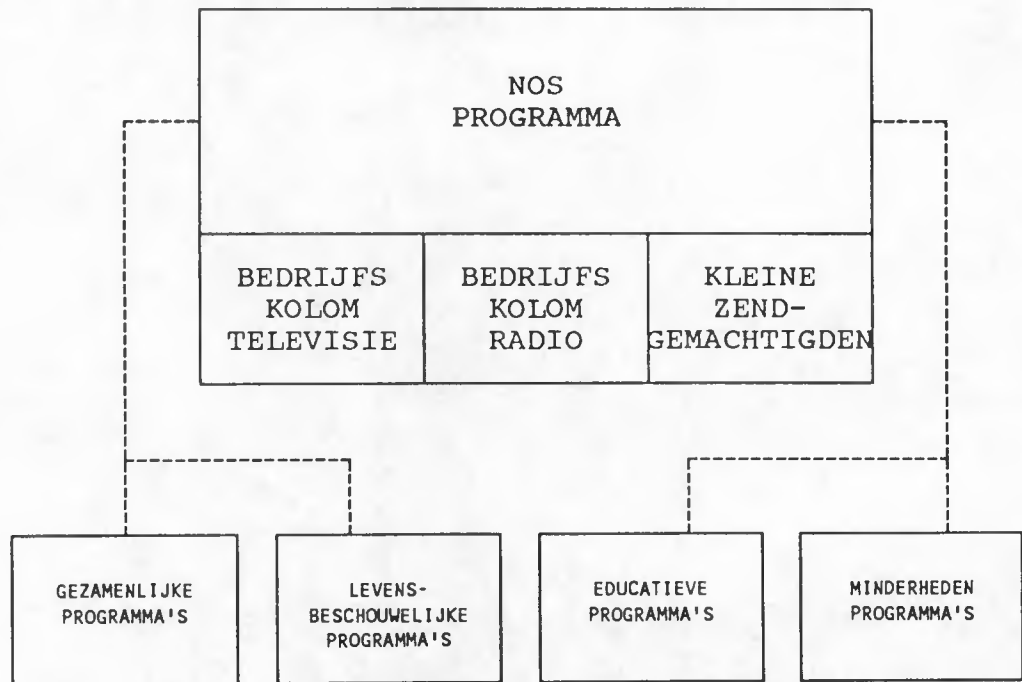
C. Vraag 6

Daarmede stuit men op het punt of de maatregelen, die de a-commercialiteit van het bestel niet langer handhaven, nog wel evenredig zullen kunnen worden geacht, als bedoeld in art. 56 EEG, zoals door het HJEG aangegeven in bovenvermelde uitspraak in de zaak Bond van Adverteerders. Te meer twijfel, omdat ook de pluriformiteit geweld zal worden aangedaan door de verruiming van de programma-voorschriften.

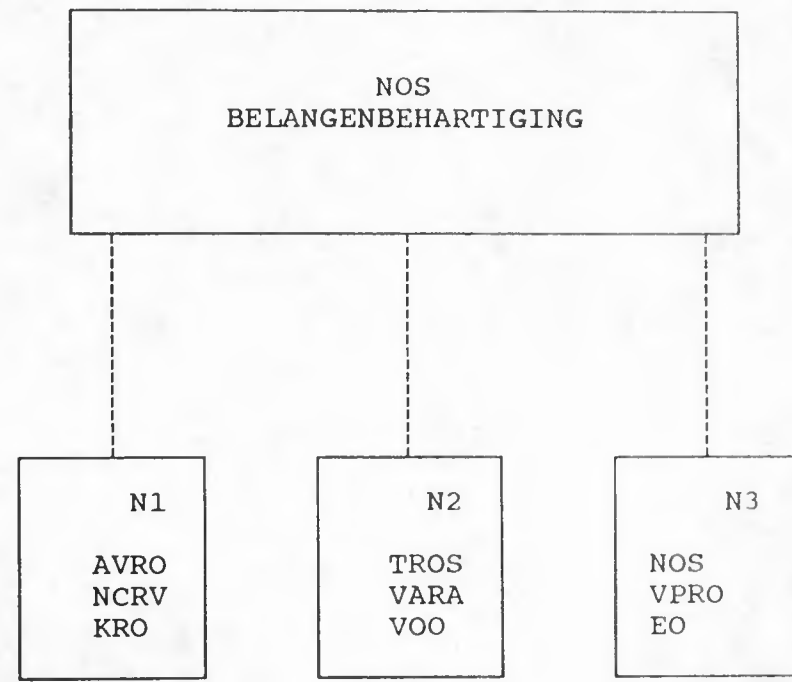
Indien U dit mocht wensen, ben ik bereid tot nader overleg over deze zonder twijfel bijzonder ingewikkelde materie.

Hoogachtend,
Uw dienstwillige,


B.H. ter Kuile



PROGRAMMABELEIDBEPALLENDE ORGANEN



ZENDGEMACHTIGDEN (WILLEKEURIGE INDELING)