

Beslissing op bezwaar

Kenmerk: 976334 / 988161

Onderwerp: Bezwaar van NostalgieNet BV (hierna: bezwaarmaker) over de toezichtkosten 2023

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat),

gezien het besluit van 29 februari 2024 ,

gezien het bezwaarschrift van bezwaarmaker ,

volgens het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb),

volgens het bepaalde in de artikelen 3.1 en 3.30 van de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet), artikel 17 van de Mediaregeling 2008 en artikelen 1 en 8 van de bijlage behorende bij artikel 17 van de Mediaregeling 2008 (hierna: de Mediaregeling),

overweegt als volgt:

A. Samenvatting

1. In een besluit van 29 februari 2024 heeft het Commissariaat vastgesteld dat bezwaarmaker over het jaar 2023 toezichtkosten ter hoogte van € 14.896,64 moet betalen voor de televisieomroepdienst ONS.
2. Bezwaarmaker betoogt dat de toezichtkosten te hoog zijn voor zijn zender. Vervolgens verzoekt bezwaarmaker om de toezichtkosten opnieuw vast te stellen en daarbij rekening te houden met de omzet, beperkte doelgroep en het hoge zendernummer van de televisieomroepdienst.
3. Naar aanleiding van de bezwaren van bezwaarmaakster heroverweegt het Commissariaat zijn besluit. Het Commissariaat moet de toezichtkosten vaststellen volgens de huidige wet- en regelgeving en ziet geen aanleiding om het bestreden besluit te herroepen. Dat betekent dat het besluit van 29 februari 2024 in stand blijft.



B. Verloop procedure

4. Bezwaarmaker moet als commerciële media-instelling toezichtkosten betalen over het jaar 2023.¹ In een besluit van 29 februari 2024 heeft het Commissariaat het bedrag vastgesteld op € 14.896,64.²
5. Op dezelfde dag heeft bezwaarmaker per e-mail vragen gesteld over de voorgenomen wijziging van de 'toezichtkostenregeling'.³
6. Vervolgens heeft bezwaarmaker, per e-mail van 30 april 2024, bezwaar gemaakt tegen het besluit van het Commissariaat van 29 februari 2024 (hierna: het bestreden besluit).
7. Bij brief van 11 juli 2024 heeft het Commissariaat de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Ook heeft het Commissariaat aangegeven dat hij het bezwaarschrift in behandeling neemt.
8. Op 30 augustus 2024 heeft het Commissariaat bezwaarmaker gehoord. Het verslag van de hoorzitting is als **bijlage 2** bij dit besluit gevoegd.

Opbouw beslissing op bezwaar

9. Deze beslissing op bezwaar bevat verschillende onderdelen. Hierboven geeft het Commissariaat een samenvatting van het besluit (A) en een beschrijving van het procedureverloop (B). Hieronder verwijst het Commissariaat naar het juridisch kader (C) en worden de feiten (D), het bezwaar van bezwaarmaker (E) en de overwegingen van het Commissariaat (F) weergegeven. Ten slotte gaat het Commissariaat in op de openbaarmaking (G) en volgt de beslissing op bezwaar (H).

C. Juridisch kader

10. In **bijlage 1** bij deze beslissing op bezwaar staan de relevante juridische bepalingen uit de Mediawet en de Mediaregeling.

¹ Op grond van artikel 3.30, eerste lid, van de Mediawet.

² Kenmerk: 959743 / 965413.

³ Zie de berichten hierover op de website van het Commissariaat: [Nieuwe toezichtkostenregeling treedt later in werking - Commissariaat voor de Media \(cvdm.nl\)](#), gepubliceerd 15 mei 2023, en [Nieuwe toezichtkostenregeling - Commissariaat voor de Media \(cvdm.nl\)](#) gepubliceerd op 12 september 2022.



D. Feiten

11. Vanaf 11 juli 2021 heeft het Commissariaat aan bezwaarmaker toestemming verleend om als commerciële media-instelling een commerciële televisieomroepdienst te verzorgen onder de naam 'ONS'.
12. Op 29 januari 2024 heeft het Commissariaat bezwaarmaker verzocht om via een formulier gegevens te verstrekken. Aan de hand van deze gegevens worden de toezichtkosten over het jaar 2023 vastgesteld.
13. Vervolgens heeft bezwaarmaker, op dezelfde dag, de gevraagde gegevens verstrekt. In het formulier heeft bezwaarmaker aangegeven dat de televisieomroepdienst ONS 4.500.000 huishoudens bereikt en dat het aantal uitzenduren meer dan of gelijk is aan 12.
14. In het bestreden besluit heeft het Commissariaat onder andere vastgesteld dat de televisieomroepdienst ONS een technisch bereik heeft van meer dan 500.000 huishoudens en over het jaar 2023 toezichtkosten ter hoogte van € 14.896,64 moet betalen.

E. Bezwaren

15. Als eerste stelt bezwaarmaker dat de toezichtkosten te hoog zijn voor een kleine nichezender. Bezwaarmaker verzoekt om, vooruitlopend op de voorgenomen wijziging van de toezichtkostenregeling, de toezichtkosten opnieuw te berekenen op basis van zijn omzet. Daarbij voert bezwaarmaker aan dat zijn zender op kanaal 50 wordt uitgezonden, maar dat hij dezelfde toezichtkosten moet betalen als grote zenders die in de top 10 worden uitgezonden.
16. Ook geeft bezwaarmaker aan dat zijn zender zich richt op een kleinere groep ouderen van 55+. Daarmee zouden minder mensen naar zijn zender kijken, dan hij technisch met deze zender zou kunnen bereiken. Verder merkt bezwaarmaker ook op dat de toezichtkosten van het Commissariaat bepalend zijn voor de bijdrage die hij aan de Stichting Reclame Code moet betalen. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarmaker toegelicht dat hij in deze bezwaarprocedure niet tot doel heeft om in een lagere categorie huishoudens te worden ingeschaald.
17. Ten slotte voert bezwaarmaker in zijn bezwaarschrift aan dat hij de hoge toezichtkosten niet kan dragen. Ter onderbouwing heeft bezwaarmaker zijn jaarrekening over 2022 en 2023 verstrekt. Bezwaarmaker heeft aangegeven dat de vergoedingen van de distributeurs onder druk staan, omdat de kijkers van lineaire zenders gestaag afnemen. Bezwaarmaker merkt verder op dat adverteerders niet inkopen op zijn doelgroep van 55+, waardoor hij niet ten volle van deze omzetstroom kan genieten.



F. Overwegingen Commissariaat

18. Het Commissariaat heroverweegt het bestreden besluit als volgt.
19. Commerciële media-instellingen moeten volgens de Mediawet toezichtkosten betalen.⁴ Uit artikel 3.30, eerste lid, van de Mediawet volgt dat een commerciële media-instelling voor elke verkregen toestemming jaarlijks toezichtkosten verschuldigd is. Dit is een keuze geweest van de wetgever.⁵
20. Volgens het tweede lid van artikel 3.30 zijn nadere regels over de vaststelling van de toezichtkosten neergelegd in de Mediaregeling. Voor wat betreft de toezichtkosten geldt in het bijzonder artikel 17 van de Mediaregeling en de daarbij gevoegde bijlage.
21. Op grond van artikel 1 van de bijlage bij de Mediaregeling moet rekening worden gehouden met het aantal huishoudens dat een televisieomroepdienst technisch kan ontvangen, het marktaandeel en de uitzenduren. Het Commissariaat is gehouden de toezichtkosten vast te stellen volgens de criteria die in de bijlage van de Mediaregeling zijn vastgelegd. Dit betekent dat het Commissariaat niet zelf kiest of en hoe hij de toezichtkosten in rekening brengt.
22. Bezwaarmaker begrijpt dat het Commissariaat momenteel in gesprek is met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) over een toezichtkostenregeling die beter aansluit bij de omvang, impact en draagkracht van commerciële media-instellingen.⁶ Daarom betoogt bezwaarmaker om vooruitlopend op deze voorgenomen wijziging rekening te houden met zijn omzet en zijn hoge zendernummer (50) bij de vaststelling van de toezichtkosten.
23. Het betoog van bezwaarmaker slaagt niet. Het Commissariaat merkt op dat hij de toezichtkosten moet vaststellen aan de hand van de wet- en regelgeving, zoals deze op dit moment geldt. Dit volgt ook uit het rechtszekerheidsbeginsel. Dit beginsel beschermt de burger tegen onzekerheid en willekeur van de kant van de overheid. Een rechtspositie moet voldoende zeker zijn. In de Mediawet of de Mediaregeling is verder geen mogelijkheid opgenomen voor afwijkingen of ontheffingen. Alleen in bijzondere gevallen kan het Commissariaat hiervan afwijken, bijvoorbeeld op grond van het evenredigheidsbeginsel.⁷

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 554 nr. 3, p. 16.

⁵ Kamerstukken I 2007/08, 31356, nr. 3, p. 71

⁶ Zie ook de berichten hierover op de website van het Commissariaat: [Nieuwe toezichtkostenregeling treedt later in werking - Commissariaat voor de Media \(cvdm.nl\)](#), gepubliceerd 15 mei 2023, en [Nieuwe toezichtkostenregeling - Commissariaat voor de Media \(cvdm.nl\)](#) gepubliceerd op 12 september 2022.

⁷ Dit beginsel staat (onder andere) in artikel 3:4 van de Awb.



24. De Mediaregeling is een algemeen verbindend voorschrift dat voor iedere commerciële media-instelling geldt. Algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld door de wetgever. In dit geval door de minister van OCW als (lagere) regelgever. Het Commissariaat past terughoudendheid bij de beslissing om geen toepassing te geven aan een algemeen verbindend voorschrift. Het is bij uitstek de taak van de wetgever om alle in het geding zijnde argumenten en belangen tegen elkaar af te wegen.
25. Zoals het Commissariaat hierboven heeft aangegeven, moet op grond van artikel 1 van de bijlage bij de Mediaregeling (alleen) rekening worden gehouden met het aantal huishoudens dat een televisieomroepdienst technisch kan ontvangen, het marktaandeel en de uitzendingen. Er is geen ruimte voor een volledige eigen beoordeling door het Commissariaat. De omzet van een commerciële media-instelling, het nummer dat een zender heeft in het zenderoverzicht van een pakketaanbieder of het aantal huishoudens dat daadwerkelijk naar een zender kijkt, is op dit moment geen omstandigheid om rekening mee te houden.
26. In de bepalingen uit de bijlage bij de Mediaregeling heeft de wetgever al rekening gehouden met het feit dat niet iedere televisieomroepdienst even groot is of dezelfde draagkracht heeft. De toezichtkosten zijn daarom niet voor iedere partij gelijk, maar worden 'naar evenredigheid vastgesteld'. Dit betekent dat bij het vaststellen van de toezichtkosten wordt gekeken naar verschillende categorieën televisieomroepdiensten. De hoogte van de toezichtkosten hangt af van het technisch bereik, het marktaandeel en de uitzendingen. Op basis van deze maatstaven, die de evenredigheid moeten waarborgen, stelt het Commissariaat de toezichtkosten vast.
27. Bij het vaststellen van de toezichtkosten gaat het Commissariaat uit van de gegevens die bezwaarmaker heeft aangeleverd. In 2023 heeft televisieomroepdienst ONS volgens bezwaarmaker uitgezonden via het televisiepakket van VodafoneZiggo. Daarnaast was zijn zender opgenomen in het (plus)pakket van KPN en diverse andere, kleine exploitanten. Bezwaarmaker heeft in zijn opgave voor de toezichtkosten over 2023 aangegeven dat zijn bereik 4.500.000 huishoudens is.
28. Bezwaarmaker heeft via het televisiepakket van VodafoneZiggo een technisch bereik dat de grens van 500.000 huishoudens ruimschoots passeert. Het gemiddelde aantal huishoudens met een televisieabonnement stelt het Commissariaat op basis van de ACM Telecommonitor vast op 7.155.000 in 2023.⁸ Het gemiddelde geschatte marktaandeel van VodafoneZiggo is 47.5%. Het aantal huishoudens dat de zender van bezwaarmaker via het televisiepakket van VodafoneZiggo technisch kan ontvangen stelt het Commissariaat vast op $(7.155.0000 \times 0.475) = 3.398.625$.

⁸ Zie onder meer [ACM Telecommonitor tweede kwartaal 2023 | ACM.nl](#).



29. Na heroverweging stelt het Commissariaat vast dat de inschaling van het technisch bereik van de televisieomroepdienst ONS in de categorie van meer dan 500.000 huishoudens juist is. Dat betekent dat de toezichtkosten volgens de berekening uit de Mediaregeling terecht zijn vastgesteld op een bedrag van € 14.896,64.

Evenredigheid

30. De overige bezwaargronden zien op de financiële gevolgen van het besluit voor bezwaarmaker. Bezwaarmaker geeft aan dat hij de toezichtkosten niet kan dragen, omdat zijn omzet onder druk staat. Ook kan hij door zijn beperkte doelgroep niet ten volle profiteren van advertentie-inkomsten. Voor zover bezwaarmaker hiermee aanvoert dat de toepassing van de Mediaregeling in zijn geval onevenredig uitpakt, merkt het Commissariaat het volgende op.
31. Toetsing van wet- en regelgeving aan het evenredigheidsbeginsel is aan de orde in recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de voor één of meer belanghebbende(n) nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Het doel van het evenredigheidsbeginsel is daarmee het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen in een specifiek geval.⁹
32. Uit hetgeen bezwaarmaker heeft aangevoerd over zijn financiële situatie blijkt volgens het Commissariaat niet dat bezwaarmaker op dit moment onvoldoende draagkracht heeft om de toezichtkosten van € 14.896,64 te kunnen betalen. Hoewel bezwaarmaker nadelige gevolgen ondervindt van het bestreden besluit, betekent dit niet dat er voor bezwaarmaker onnodig nadelige gevolgen zijn.
33. Het voorgaande neemt niet weg dat het Commissariaat begrijpt dat de toezichtkosten een serieuze belasting zijn voor bezwaarmaker. Dergelijke bezwaren worden meegenomen in de gesprekken met het ministerie van OCW over de voorgenomen wijziging van de toezichtkostenregeling.

Conclusie

34. Het Commissariaat ziet in de bezwaargronden geen aanleiding om het bestreden besluit te herroepen en houdt het bestreden besluit in stand. Dat betekent dat de toezichtkosten vastgesteld blijven op een bedrag van € 14.896,64.

⁹ Zie ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:516, ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:852 en ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:828.

H. Openbaarmaking

35. Het Commissariaat zal de volledige tekst van het besluit openbaar maken door publicatie op zijn website. De publicatie vindt plaats veertien dagen nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Awb voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het Commissariaat ziet daartoe geen belemmering op grond van artikel 5.1 van de Wet open overheid.

I. Beslissing op bezwaar

Het Commissariaat:

- I laat het besluit van 29 februari 2024 (kenmerk: 959743 / 965413) in stand;
- II besluit de volledige tekst van dit besluit, veertien dagen na de voorgeschreven bekendmaking daarvan openbaar te maken door publicatie op zijn website.

Hilversum, 30 oktober 2024

Namens
Commissariaat voor de Media



mr. Elles Witvoet
Hoofd Handhaving en Bezwaar

Belanghebbenden die zich met voornoemd besluit, genoemd onder I, niet kunnen verenigen, kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht daartegen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt, beroep instellen bij de Rechtbank van het arrondissement waarbinnen zijn woonplaats zich bevindt.

Bijlage 1: juridisch kader

Artikel 3.30 van de Mediawet 2008

- 1 Een commerciële media-instelling is aan het Commissariaat jaarlijks kosten verbonden aan het toezicht verschuldigd voor elke verkregen toestemming en voor elke van haar mediadiensten op aanvraag.
- 2 Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de vaststelling van de toezichtkosten, bedoeld in het eerste lid, waarbij in elk geval:
 - a. onderscheid kan worden gemaakt tussen omroepdiensten en mediadiensten op aanvraag;
 - b. onderscheid kan worden gemaakt tussen toestemmingen voor radio-omroep en voor televisieomroep; en
 - c. rekening kan worden gehouden met de gemiddelde duur van de uitzendingen en met het aantal huishoudens in Nederland, dat het programma-aanbod kan ontvangen.
- 3 Het Commissariaat kan de verschuldigde toezichtkosten invorderen bij dwangbevel.

Artikel 17 van de Mediaregeling 2008

Een commerciële media-instelling is voor elke verkregen toestemming, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de wet, en voor elke van haar mediadiensten op aanvraag, bedoeld in artikel 3.29a van de wet, jaarlijks aan het Commissariaat toezichtkosten verschuldigd berekend volgens de bij deze regeling gevoegde bijlage.

Artikel 1 en 8 van de bijlage behorende bij artikel 17 van de Mediaregeling 2008 bijdrage toezichtkosten commerciële mediadiensten (Toezichtkostenregeling)

Artikel 1

Een commerciële media-instelling is per toestemming voor het verzorgen van een televisieomroepdienst jaarlijks aan het Commissariaat een bijdrage in de toezichtkosten verschuldigd volgens de onderstaande tabellen in euro's:

Tariefgroep	A	B	C	D	E	F
Aantal huishoudens*	<25.000	25.000–50.000	50.000–100.000	100.000–500.000	>500.000	
Marktaandeel**	<0,3%	<0,3%	<0,3%	<0,3%	<0,3%	>=0,3%
Uitzenduren***	<12 uur	400	800	1600	3200	6400
	>=12 uur	800	1600	3200	6400	12.800
						25.600

* Voor de toepassing van de tabel wordt onder 'aantal huishoudens' verstaan: het aantal huishoudens dat een televisieomroepdienst technisch in Nederland kan ontvangen.

** Voor de toepassing van de tabel wordt onder 'marktaandeel' verstaan: het percentage kijkers naar de televisieomroepdienst, gepercenteerd op het totale kijkerspubliek binnen de doelgroep.

*** Voor de toepassing van de tabel wordt onder 'uitzendingen' verstaan: de gemiddelde duur van het verzorgde programma-aanbod per dag in het desbetreffende kalenderjaar.

Tariefgroep		A	B
Marktaandeel*		<0,3%	>=0,3%
Uitzendingen**	< 12 uur	4200	8400
	>= 12 uur	8400	8400

* Voor de toepassing van de tabel wordt onder 'marktaandeel' verstaan: het percentage kijkers naar de televisieomroepdienst, gepercenteerd op het totale kijkerspubliek binnen de doelgroep. Als een televisieomroepdienst zich op meerdere landen richt, is het hoogste marktaandeel in één land van toepassing.

** Voor de toepassing van de tabel wordt onder 'uitzendingen' verstaan: de gemiddelde duur van het verzorgde programma-aanbod per dag in het desbetreffende kalenderjaar.

Artikel 8

De in deze bijlage genoemde bedragen worden jaarlijks bijgesteld met de door het Centraal Planbureau voor het desbetreffende jaar geraamde consumentenprijsindex.