

Vergaderjaar 2014–2015

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 65

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2014

In 2013 heeft de Boston Consulting Group (BCG) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor de publieke omroep om zijn eigen inkomsten te verhogen. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport «Onderzoek naar mogelijkheden voor verhogen inkomsten van de Landelijke Publieke Omroep» dat ik u op 7 oktober 2013 heb toegestuurd.¹ Met mijn opdracht voor een onderzoek geef ik uitvoering aan de motie van het lid Heerma c.s. waarin de regering wordt verzocht mede verantwoordelijkheid te nemen voor het streven naar extra inkomsten voor de publieke omroep.² Ik geef hiermee tevens uitwerking aan het regeerakkoord, waarin staat dat de extra bezuinigingen bij de publieke omroep kunnen worden gerealiseerd door de eigen inkomsten te vergroten.³ Het is nu aan de publieke omroep om de mogelijkheden optimaal te benutten.

Ik heb de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en de Ster daarom gevraagd een plan van aanpak te maken voor de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de mogelijkheden die BCG ziet om structureel inkomsten te verhogen. Ook heb ik gevraagd daarbij de motie Van Dam/Huizing in acht te nemen die een aantal aandachtspunten formuleert bij de verdere uitwerking door de NPO en de Ster.⁴

Plan van aanpak NPO en STER

De wijze waarop de NPO en de Ster invulling geven aan de mogelijkheden uit het BCG onderzoek en de aandachtspunten uit de motie, zijn vastgelegd in het plan van aanpak dat ik als bijlage bij deze brief heb gevoegd⁵. Ik constateer dat het plan inzicht geeft in de wijze waarop de

¹ Kamerstuk 32 827, nr. 58.

² Kamerstuk 33 541, nr. 28.

³ Kamerstuk 33 410, nr. 15.

⁴ Kamerstuk 33 664, nr. 20.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

eigen inkomsten van de landelijke publieke omroep conform het advies van BCG verhoogd kunnen worden met jaarlijks 29–43 miljoen euro per jaar. De verdienmogelijkheden uit heronderhandeling van distributiecontracten zijn niet opgenomen in het plan, omdat deze bedrijfsgevoelige informatie omvatten en de uitkomst van de onderhandelingen onzeker is.

De meerjarenraming van de Ster maakt ook onderdeel uit van het plan van aanpak. Uw Kamer heeft daar in het debat van 25 november 2013 over de mediabegroting op aangedrongen.⁶ BCG raamt dat de daling van de Ster-inkomsten tussen 2012 en 2017 (19–36 miljoen euro) voor 18–24 miljoen euro opgevangen kan worden.⁷ Ik verzoek de Ster ook om voortaan voor de jaarlijkse mediabegrotingsbrief te werken met een meerjarenraming van de reclame-inkomsten en inzicht te geven in de ontwikkelingen in de reclame-inkomsten op langere termijn.

Naast het aanbieden van het plan van aanpak maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over de uitvoering van twee moties die samenhangen met de verdienmogelijkheden van de publieke omroep en de Ster. Het betreft de motie van de leden Verhoeven en Klaver over het ontsluiten van data en inhoud⁸ en de motie van het lid Verhoeven over regels voor reclame op het internet.⁹

Uitwerking opties

In het plan van aanpak van de NPO staan de opties die NPO en de Ster ieder afzonderlijk en samen uitwerken om vanaf 2017 structureel hun inkomsten te verhogen. De NPO heeft daarvoor binnen de opties prioriteiten gesteld. De prioritering is gemaakt op basis van de hoogte van de inkomsten, de haalbaarheid en de urgentie, afgezet tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op de markt.

De opties met prioriteit 1 worden in 2014 verder uitgewerkt. Het gaat bijvoorbeeld om het benutten van het wettelijk maximaal aantal toegestane reclameminuten per uur door langere blokken televisie- en radioreclame uit te zenden. Ook is sprake van heronderhandelingen op het terrein van distributie.

Ik kan mij vinden in de keuze om voorrang te geven aan opties die al met ingang van 2015 extra inkomsten kunnen opleveren en waarvoor nu de voorbereidingen lopen. Ik vind het belangrijk dat de publieke omroep en de Ster voortvarend werken aan de uitvoering ervan. Dat betekent niet dat de opties met prioriteit 2 en 3 uit beeld verdwijnen. Hoewel de opties met een lagere prioriteit minder verdienpotentieel hebben en op een later moment tot uitvoering komen, wil ik benadrukken dat ook hier kansen liggen voor de NPO.

Motie Van Dam/Huizing

Besparingen op distributie

In de motie Van Dam/Huizing wordt gevraagd naar de bezuinigingsmogelijkheden op de free-to-air en free-to-view distributie van de publieke omroep. De NPO heeft hier al actie op ondernomen door per 1 augustus 2014 de satellietontvangst niet meer voor eigen rekening te nemen. Hierdoor wordt er een aanzienlijke kostenbesparing gerealiseerd. De

⁶ Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 87.

⁷ Zie bijlage: aanbiedingsbrief van NPO, p. 2.

⁸ Kamerstuk 33 541, nr. 23.

⁹ Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 74.

hoofdkanalen van de NPO zijn daarom vanaf 1 augustus 2014 op grond van de nieuwe mustcarry-bepalingen onderdeel van het standaardpakket van CanalDigitaal en daarmee niet langer free-to-view te ontvangen.¹⁰ In de nieuwe situatie betaalt de NPO niet meer voor doorgifte, maar ontvangt een vergoeding. Net als de kijkers via kabelmaatschappijen en glasvezelaanbieders zoals Ziggo, KPN en Vodafone moeten kijkers via de satelliet een standaardpakket afnemen voor ontvangst van de NPO.

Voor de free-to-air ontvangst van de televisiehoofdkanalen via de digitale antenne (DVB-T) zijn momenteel geen besparingsmogelijkheden. De NPO heeft van overheidswege frequenties ter beschikking gekregen en moet op grond van de Mediawet 2008 de algemene televisieprogrammakanalen via een omroepzender gratis aan het publiek beschikbaar stellen. Sinds de stopzetting van de analoge etheruitzendingen in 2006 voldoet de NPO met de distributie via DVB-T aan deze verplichting. Deze distributie is geen onderdeel van pakketten van pakketaanbieders zoals Digitenne, kabelaanbieders en CanalDigitaal, maar staat onder eigen verantwoordelijkheid van de NPO. Op grond van de huidige wettelijke verplichting kan hiervoor geen betaling gevraagd worden. De vergunningen voor DVB-T lopen per 31 januari 2017 af. Op grond van onderzoek en gesprekken met het veld ontwikkelen het Ministerie van EZ en van OCW een beleidsvoornemen over wat er met deze frequentieruimte moet gebeuren. Dit zal in concept eind 2014/begin 2015 formeel ter consultatie aan de markt worden voorgelegd.

In het kader van de nieuwe radiostrategie en het verminderen van de distributiekosten kiest de NPO er voor om de uitzending van NPO Radio 5 via de middengolf (AM) per 1 september 2015 te beëindigen. Daarmee wordt 1,2 miljoen euro bespaard.

Besparingen op auteursrechtelijke vergoedingen

In de motie Van Dam/Huizing wordt de regering ook gevraagd uitwerking te geven aan besparingsmogelijkheden op auteursrechtelijke vergoedingen die de publieke omroep moet afdragen, ook gelet op de dalende programmabudgetten. Ik merk op dat de auteursrechtelijke vergoedingen geen kwestie is waar het kabinet zelf uitwerking aan kan geven, maar een privaatrechtelijke zaak is van onderhandelingen tussen de publieke omroep, producenten/rechthebbenden en rechtenbeheerorganisaties. Ik heb met de NPO gesproken en aandacht gevraagd voor de motie. De NPO voert op dit moment onderhandelingen met BUMA/STEMRA over de auteursrechtelijke vergoedingen voor filmmuziekwerken, mede met het oog op de veranderde financiële situatie. Ook met andere rechthebbenden, zoals filmmakers, zullen nieuwe onderhandelingen plaatsvinden.

Motie Verhoeven/Klaver over ontsluiten data en inhoud

Ik wil verder ingaan op de plannen voor verkoop van content (prioriteit 1) en de acties voor het ontsluiten van data en inhoud. Hiermee geef ik uitvoering aan de eerder genoemde motie Verhoeven/Klaver die bij de behandeling van het wetsvoorstel modernisering mediawet is aangenomen.¹¹

¹⁰ De free-to-view ontvangstmogelijkheid kent zijn oorsprong in het feit dat de NPO zelf zijn eigen zenders (via aanbesteding bij Canal Digitaal als distributeur) op de satelliet exploiteerde, en dus zelf ook de voorwaarden kon stellen. Daar stopt de NPO nu mee. Dat betekent dat Canal Digitaal als pakketaanbieder zelf de kanalen moet gaan doorgeven.

¹¹ Kamerstuk 33 541, nr. 23.

In lijn met de motie heeft BCG onderzocht wat de verkoop van content oplevert.

Uit hun onderzoek blijkt dat gezamenlijke verkoop van content structurele inkomsten oplevert voor de publieke omroep. Voor content ouder dan 3 jaar worden de inkomsten door BCG echter op nul beraamd. De toename van video on demand-diensten zorgt er echter voor dat een gedeelte van de oudere content juist weer in trek raakt. Een voorbeeld is de politiserie Flikken Maastricht bij Netflix. De NPO zal daarom inzetten op de gezamenlijke verkoop van actuele en oudere content aan binnen- en buitenlandse spelers. Alleen met een gezamenlijke aanpak kan de publieke omroep er in slagen de rechtenexploitatie te optimaliseren en daarmee meer inkomsten genereren.

De metadata en content zijn ook interessant voor bijvoorbeeld nieuwe innovatieve apps. Om hiermee te experimenteren hebben de NPO, de Ster en het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid data en content beschikbaar gesteld voor een zogenaamde Hackathon. Dit evenement in november 2013 werd bezocht door 110 deelnemers en leverde 22 apps op, zoals Radio Nowhere, SpotdeSpot, NPolitiek, YvonLicht en OpenOmroep.

Ik roep de publieke media-instellingen op verder te experimenteren en te onderzoeken of er andere verdienmodellen voor de publieke omroep mogelijk zijn. Dit is niet alleen in het belang van de publieke omroep zelf, maar ook voor de programmeurs, ontwikkelaars en designers die nieuwe mogelijkheden zien voor het gebruik van de bestaande data en content.

Motie Verhoeven over regels voor reclame op internet

Tot slot informeer ik u over de regels voor reclame op internet naar aanleiding van de motie van het lid Verhoeven.¹² Deze regels zijn van toepassing op de Nederlandse publieke omroepen en op commerciële aanbieders van mediadiensten die onder Nederlandse rechtsmacht vallen.

Publieke omroep

Het reclameregime voor de publieke omroep geeft uitwerking aan en beschermt het non-commerciële karakter van de publieke omroep en is daarom vergeleken met de minimumharmonisatie van de Europese regels streng te noemen. De artikelen 2.88b tot en met 2.93 van de Mediawet 2008 bevatten enkele algemene regels voor reclame. Het betreft onder meer het voorschrift dat reclame niet is toegestaan behalve als de wet dat uitdrukkelijk bepaalt, de exclusiviteit van de Ster als verzorger van de reclame en de aansluiting bij de Nederlandse Reclame Code. Deze regels gelden voor alle aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep, dus zowel voor de lineaire televisie- en radiokanalen (ook als deze via internet worden verspreid) als voor al het andere aanbod. Daarnaast staan in de artikelen 2.94 tot en met 2.97 van de Mediawet 2008 specifieke reclame-regels. Deze regels betreffen onder meer de herkenbaarheid, de maximale hoeveelheid, de plaatsing in blokken en het verbod van programmaonderbreking en de uitzonderingen daarop. Deze regels gelden voor de lineaire radio en televisiekanalen. Maar op grond van artikel 2.98 van de Mediawet 2008 zijn deze specifieke regels zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing op al het overige media-aanbod van de publieke omroep. Dat betekent dat bijvoorbeeld ook bij on demand aanbod op internet dezelfde voorschriften zo veel mogelijk van toepassing zijn. De verschijningsvormen van reclame bij non-lineair aanbod op internet zijn echter vaak anders dan bij lineaire televisie- en radioprogramma's. In het non-lineaire aanbod zijn het geen reclameblokken, maar pre-roll video's en reclame-

¹² Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 74.

banners. Daarom staat in het genoemde artikel 2.98 dat de reclameregels «zoveel mogelijk» van overeenkomstige toepassing zijn. Sommige regels kunnen namelijk gelet op hun aard niet precies toegepast worden.

Het Commissariaat voor de Media heeft beleidsregels vastgesteld over de toepassing van de reclameregels als het gaat om reclame bij non-lineair aanbod, bijvoorbeeld voor de herkenbaarheid en afbakening van reclame ten opzichte van de overige inhoud.¹³ Voor reclame op internetsites en in «on demand»-aanbod op internet betekent dit concreet dat de reclame als zodanig herkenbaar is en duidelijk onderscheiden is van het overige media-aanbod. Dit gebeurt door de reclame te plaatsen in een apart kader dat geen onderdeel uitmaakt van het overige media-aanbod en te vermelden dat het om (Ster-)reclame gaat.

Daarnaast heeft de Ster afspraken gemaakt met de landelijke publieke omroep over de plaatsing van de reclame in het media-aanbod op internet. Deze afspraken zijn vastgelegd in een bindende regeling van de raad van bestuur van de NPO: Ster-reclame op internet.¹⁴ Het gaat over de plaatsing en hoeveelheid reclame op internet en de kwaliteit hiervan. De regeling bepaalt onder meer dat pre-roll video's niet langer zijn dan dertig seconden en dat er per drie minuten bij het opstarten van nieuwe fragmenten maximaal één pre-roll wordt getoond. Verder bepaalt de bindende regeling dat er zich maximaal één banner op een site bevindt, reclamebanners geen overheersende plaats hebben op het beeldscherm en een bezoeker van een website niet meer dan 3 keer dezelfde banner per bezoek ziet. Tot slot is geregeld dat er nooit reclame op websites van Z@pp(elin) of op websites voor rouwverwerking wordt geplaatst.

Commerciële omroep

Het regime van de Mediawet 2008 voor reclame bij commerciële mediadiensten, zowel commerciële omroepen als aanbieders van commerciële diensten op aanvraag, volgt de Europese regelgeving. De Nederlandse wet beoogt geen strengere regels aan commerciële aanbieders op te leggen dan uit Europese regelgeving voortvloeit.

De reclameregels van de artikelen 3.6 tot en met 3.14 van de Mediawet 2008 gelden voor al het lineaire programma-aanbod van commerciële media-instellingen, dus ook dat op internet. Het betreft onder meer regels over de aansluiting bij de Nederlandse Reclame Code, herkenbaarheid, duur, plaatsing in blokken en onderbreking van programma's.

Voor commerciële mediadiensten op aanvraag, al dan niet via het internet, is in artikel 3.29d van de Mediawet 2008 een aantal reclameregels voor lineair programma-aanbod van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft de regels voor herkenbaarheid en aansluiting bij de Nederlandse Reclame Code. Het Commissariaat voor de Media heeft beleidsregels vastgesteld ten behoeve van een juiste toepassing van de Mediawet 2008.¹⁵

Tot slot

De regels voor reclame op internet voor publieke en commerciële omroep zijn op dit moment duidelijk en toereikend. De Ster heeft ruimte om binnen het wettelijk kader en binnen de afspraken met de NPO gebruik te maken van de mogelijkheden die reclame op internet bieden. Het is

¹³ Beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2011.

¹⁴ Bindende regeling Ster-reclame op internet, 10 september 2013.

¹⁵ Beleidsregels reclame commerciële media-instellingen 2012.

niettemin goed om de huidige regelgeving tegen het licht te houden met het oog op de ontwikkelingen op internet en – specifiek – het strengere reclameregime voor de Ster.

In december 2013 heeft de Minister van Economische Zaken mede namens mij uw Kamer een visiebrief gestuurd over de voorwaarden voor een goed functionerende markt voor telecommunicatie, media en internet en over de beleidsvragen die de toenemende convergentie in deze markt oproept.¹⁶ Om te komen tot een structurele en weloverwogen transitie naar modernisering van regelgeving hanteert het kabinet een aantal uitgangspunten. Regels die op dit moment van toepassing zijn op de traditionele spelers op de telecom- en mediamarkt worden niet (nog verder) doorgetrokken naar het internet zonder voorafgaande grondige evaluatie van de huidige regels. Uitgangspunt is verder om op Europees niveau te komen tot een hervorming van het telecommunicatie- en mediabeleid. Primaire inzet daarbij is netwerksturing, zoals het organiseren van ronde tafels over de toenemende convergentie en de hierbij behorende vraagstukken. In een Algemeen Overleg op 30 januari 2014 over de genoemde visiebrief heeft de Minister van Economische Zaken toegezegd om nog dit jaar een overzicht met acties, maatregelen en voorstellen met bijbehorend tijdspad aan uw Kamer te sturen.¹⁷ Een van de onderwerpen in de visie betreft de convergentie van audiovisuele mediadiensten. Voor wat betreft de verdere uitvoering van de motie van het lid Verhoeven zal ik hierbij aansluiten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

¹⁶ Brief van 23 december 2013, Kamerstuk 26 643, nr. 300.

¹⁷ Kamerstuk 24 095, nr. 365.