

Vergaderjaar 2006–2007

29 692

Politiek en media

30 800 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2007

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2006

De kabinetsreactie op het WRR-advies *Focus op Functies* geeft een integrale visie op het mediabeleid.¹ Sinds het vorige WRR-advies uit 1982 is het medialandschap ingrijpend veranderd. Digitalisering luidde een nieuwe fase in: diverse netwerken lenen zich voor de distributie van allerlei combinaties van beeld, geluid en tekst. Nederland is de meest competitieve omroepmarkt van Europa geworden. In de kabinetsreactie is melding gemaakt van een aantal onderzoeken. Deze onderzoeken zijn inmiddels afgerond. Het betreft de volgende onderzoeksrapporten:

- Het rapport *De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap*² uitgebracht door TNO.³ Dit rapport geeft inzicht in de gevolgen van de technologische veranderingen in de audiovisuele mediasector voor de reclame-inkomsten voor de commerciële en publieke omroep in Nederland. Dit onderzoek is aangekondigd in de brief over de mediabegroting 2006 van 11 november 2005⁴. Dit onderzoek heeft tot doel gehad te onderzoeken hoe de publieke en commerciële omroepen een gezonde financiële basis kunnen behouden, nu deze omroepen in toenemende mate concurrentie ondervinden van nieuwe toetreders tot de audiovisuele markt. Dit rapport biedt ik u aan mede namens de Minister van Economische Zaken.
- Het rapport *Regulering Nederlandse commerciële televisiemarkt* uitgebracht door het Commissariaat voor de Media (CvdM).³ Dit rapport gaat in op de concurrentieverhoudingen binnen de Nederlandse commerciële omroep. Hiermee wordt een eerste invulling gegeven aan de motie van Van Dam en Örgü om op basis van onderzoek voorstellen te doen voor deregulering van Nederlandse bepalingen over reclame en sponsoring bij commerciële omroep. Beoogd wordt om een gelijk speelveld tussen commerciële omroepen die actief zijn op de Nederlandse markt te creëren, ongeacht het land van waaruit zij uitzenden.⁵ Het Commissariaat doet concrete aanbevelingen voor een gelijk speelveld voor de commerciële partijen.
- Het rapport *Quickscan crossmediale publiek-private samenwerking publieke omroepinstellingen en uitgevers* uitgebracht door het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 692, nr. 14.

² Dit rapport is in eerdere stukken ook vermeld onder de werktitel: Televisiereclame en technologische veranderingen.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 59.

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 65.

Centrum voor Intellectueel Eigendomsrecht (CIER).¹ In dit rapport staan de uitkomsten van onderzoek naar samenwerkingsmogelijkheden van publieke en commerciële omroepen met andere private partijen. Samen met het Nederlands Uitgeversverbond (NUV) heeft de Publieke Omroep opdracht gegeven voor de uitvoering van dit onderzoek. OCW heeft zich hierbij aangesloten. Het onderzoek inventariseert de huidige stand van zaken op het gebied van samenwerking tussen publieke omroep en commerciële partijen en geeft een aantal aanbevelingen voor de Nederlandse wet- en regelgeving om die samenwerking te faciliteren.

Met deze brief geef ik een korte beschrijving van en een beknopte reactie op de uitkomsten van de bovengenoemde onderzoeken en ga ik in op korte en lange termijn ontwikkelingen.

TNO rapport: De toekomst van reclame in een digitaal televisielandschap

Het TNO onderscheidt voor audiovisuele diensten een drietal distributievormen: Netgebonden Audiovisuele Diensten, Audiovisuele Diensten op het World Wide Web en Mobiele Audiovisuele Diensten. Deze diensten hebben hun eigen verdienmodellen waarbij de distributievorm Netgebonden Audiovisuele Diensten voornamelijk voor het grootste deel van de omzet uit reclame zorgt. Belangrijke technologische ontwikkelingen zijn digitalisering en het gebruik van het Internetprotocol (IP). Platforms zoals de (digitale of IP-) tv, het World wide web en mobiele dragers van beeld en geluid zullen convergeren en geschikt worden voor het interactief en on demand leveren van audiovisuele content. Daarbij zullen andere verdienmodellen een grotere rol gaan spelen: abonnementen (bijvoorbeeld voor video on demand), pay per view, gesponsorde content, split screen reclame en bumper-ads.

De huidige publieke en commerciële omroepen krijgen meer concurrentie van digitale themakanalen, video on demand en van nieuwe spelers die televisie aanbieden zoals MSN, Google en Yahoo, netwerkbeheerders (UPC, KPN, Versatel) en adverteerders. Gebruikers zullen zelf audiovisuele content gaan produceren en aanbieden (bijvoorbeeld via YouTube.com). De publieke en commerciële omroepen zullen zich binnen dit media-aanbod als een sterk merk moeten profileren. De omroepen moeten om overeind te blijven hun activiteiten verbreden naar onder andere digitale (thema- en doelgroepkanalen, on-demand diensten, zoekmachines en portal). Ook kunnen strategische samenwerkingsverbanden worden aangaan.

Voor adverteerders met een brede doelgroep wordt het – door de groei van het aantal media, kanalen en versnippering van het publiek – moeilijker om die in één keer te bereiken. Zij zullen zich op meerdere media tegelijk moeten richten. Daar staat tegenover dat doelgerichte marketing eenvoudiger wordt als gevolg van «tracking software» en de mogelijkheden voor interactie met de consument.

Voor de korte termijn concludeert TNO dat de markt voor traditionele spotreclame nog zal groeien. Voor de korte en middellange termijn blijft spotreclame de belangrijkste inkomstenbron voor omroepen. Op langere termijn (na 2009) zullen de inkomsten uit spots zowel absoluut als verhoudingsgewijs dalen. Non-spot en internet nemen daarentegen toe. De verhouding spot – non-spot/internet verschuift van 89:11 in 2005 naar ongeveer 50:50 in 2012.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De verwachting is dat de totale reclamebestedingen voor televisie in de Nederlandse markt in het basisscenario groeien van € 850 miljoen in 2005 tot € 1,2 miljard in 2012. Het absolute aandeel in de televisie reclame-inkomsten van de publieke omroep zal tot 2007 nog licht groeien en daarna stabiliseren op € 175 miljoen.¹ Dit wordt veroorzaakt door de verschuiving van spot naar non-spot en het feit dat de publieke omroep minder mogelijkheden heeft dan commerciële omroep om non-spot advertenties te verkopen. Overigens heeft TNO nog twee scenario's berekend op basis van een langzamere en snellere groei in penetratie en groei van digitale netwerken, apparaten en diensten. TNO schat dat de totale reclame-inkomsten van de Publieke Omroep bij een langzame introductie na 2010 kunnen stabiliseren op € 270 miljoen euro en bij een snellere introductie op € 150 miljoen.

Reactie op rapport

TNO biedt met zijn rapport interessant materiaal voor de discussie over de organisatie en financiering van ook de publieke en commerciële omroepen. Enerzijds zijn er tal van nieuwe mogelijkheden en platforms om content te verspreiden en de mogelijkheid om daarmee inkomsten te genereren, anderzijds staat de spotreclame – een belangrijke inkomstestroom voor zowel commerciële als publieke omroep – onder druk. Bij deze ontwikkelingen zijn een meer level-playing field voor (commerciële) omroepen als ook bescherming van consumenten door het stellen van randvoorwaarden van belang.

Het TNO rapport geeft voorts vooral aanbevelingen aan de publieke en commerciële omroepen. Het is in eerste instantie aan de omroepen om hierop te anticiperen. Ik omarm het advies dat de omroepen zich als sterk merk op de diverse media moeten profileren en daarbij hun activiteiten moeten verbreden naar thema- en doelgroepkanalen, on-demand diensten, portals en EPGs. Bij de Publieke Omroep oormerk ik daartoe binnen het toe te kennen budget 2007 een bedrag van € 38,9 miljoen voor activiteiten op internet, themakanalen en nieuwe media.² De Publieke Omroep heeft in zijn begroting 2007 een additioneel budget gevraagd van € 19,8 miljoen voor het verder ontwikkelen van crossmediaal aanbod en digitale media. Hoewel ik het belang van een kwaliteitsimpuls in crossmediale programmering en nieuwe digitale media erken, is er binnen de beschikbare omroepmiddelen geen ruimte om dit te honoreren.³

De inschatting van TNO dat de televisie reclame-inkomsten van de publieke omroep eerst nog zullen groeien en daarna zullen stabiliseren op bruto € 175 miljoen, vind ik een belangrijk signaal. De reclame-inkomsten op televisie bij de publieke omroep blijven daarmee een substantiële bijdrage leveren aan de financiering van de mediabegroting en daarmee de publieke omroep.

In eerdere instantie is aan u gemeld dat met ingang van 2006 het reclame-regime voor de publieke omroep is verruimd door de verhoging van de reclamezendtijd van 6,5% tot het wettelijke maximum van 10%. Deze verruiming is bij Algemene maatregel van bestuur reeds vastgelegd.⁴

Het TNO rapport gaat ook in op de herziening van de Europese Richtlijn Televisie zonder Grenzen. Het TNO rapport zal worden gebruikt bij de uiteindelijke vaststelling van het Nederlandse standpunt ten aanzien van de herziening van de reclamebepalingen in de Europese televisierichtlijn. In het BNC fiche⁵, over de revisie van de Europese Richtlijn TV zonder Grenzen, is al een eerste aanzet voor het Nederlandse standpunt gegeven: meer flexibiliteit te verschaffen voor de financiering van audiovisuele inhoud door middel van nieuwe vormen van reclame, flexibelere regels

¹ TNO hanteert bij de netto omzet de presentatiewijze van BBC/VEA. Dit is de netto omzet voor aftrek van bureaукortingen. Deze cijfers liggen hoger dan de omzetten die door de Ster worden gepresenteerd. De Ster houdt wel rekening met aftrek voor de bureaукorting (netto/netto berekening). Daarnaast heeft TNO geen inschatting gemaakt van de reclame ontwikkelingen op radio. De opbrengst van de Ster (televisie, radio en internet) voor 2007 wordt door de Publieke Omroep en de Ster geraamd op € 196 miljoen.

² Dit wordt toegelicht in de brief over de mediabegroting 2007 die u separaat is toegezonden.

³ Zie noot 2 op deze bladzijde.

⁴ Staatsblad 2006, nr. 201.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 112, nr. 429.

voor het moment van invoegen van reclame en ruimte voor nieuwe vormen van adverteren en regelgeving voor product placement.

CvdM rapport: Regulering Nederlandse commerciële televisiemarkt

Het rapport van het Commissariaat voor de Media gaat vooral in op de positie van commerciële omroep in relatie tot de verschillen in internationale regelgeving. Het CvdM constateert dat het verschil in regelgeving tussen Nederland en Luxemburg leidt tot een ongelijk speelveld tussen commerciële omroepen die onder Nederlandse jurisdictie vallen en commerciële omroepen die onder de jurisdictie van een andere lidstaat vallen, maar hun uitzendingen wel op Nederland richten. Dit verschil bestaat doordat Luxemburg de regelgeving van de Europese Richtlijn Televisie zonder Grenzen één op één heeft overgenomen in de nationale wetgeving.¹ De Nederlandse Mediawet heeft strengere bepalingen ten aanzien van bepaalde reclame- en sponsoruitingen.

Dit geeft een partij als RTL een betere onderhandelingspositie bij adverteerders dan SBS of Talpa. RTL gaat verder in het opnemen van reclame binnen programma's, biedt adverteerders «slogans» aan op billboards, biedt ruimte voor «split screen» en losse reclamespots binnen de programma's. Deze vormen van reclame zijn niet toegestaan binnen de Nederlandse wetgeving.

Het CvdM houdt in Nederland toezicht op reclame- en sponsorvoorschriften en is bevoegd sancties op te leggen. Er is in Luxemburg ook een onafhankelijke toezichthouder (CNP) maar deze heeft geen bevoegdheden ten aanzien van reclame- en sponsorvoorschriften. De direct onder het ministerie opererende dienst (SMC) houdt wel toezicht op reclame- en sponsorvoorschriften, maar heeft alleen intrekking van de vergunning als sanctie ter beschikking.

Het CvdM adviseert om op korte termijn een aantal versoepelingen in de Mediawet op te nemen voor commerciële omroepen. Als eerste kan de wetgeving op onderdelen worden aangepast aan het minimumniveau van de huidige Europese Richtlijn en daarmee het Luxemburgse regime. Voorbeelden zijn het toestaan van «slogans» in sponsorvermeldingen, verruiming van mogelijkheden voor kwantitatief meer reclamezendtijd bij speelfilms en toestaan van «split screen». Het CvdM is geen voorstander van het verruimen van mogelijkheden om reclame te vermengen met redactionele inhoud.

¹ De Europese Richtlijn Televisie zonder Grenzen richtlijn 89/552/EG betreffende coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuurlijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten als gewijzigd in 1997 (97/36/EG) heeft ten doel een gemeenschappelijke Europese markt voor omroepdiensten te realiseren. In de richtlijn worden minimum regels gesteld over reclame, bescherming van minderjarigen, quota voor onafhankelijk en Europees product en een verbod op haat zaaien. De richtlijn bevat minimum harmonisatie, lidstaten mogen derhalve strengere regelgeving opleggen aan de televisieomroepen. In antwoord op technologische en andere ontwikkelingen wordt de richtlijn momenteel herzien. Het uitgangspunt is dat voor aanbieders van gelijksoortige televisiediensten dezelfde regels gelden, ongeacht de wijze van distributie.

² Kamerstukken II, 2006–2007, 30 571, nr. 5.

Reactie op rapport

In mijn brief over de «Verlenging erkenningstermijn omroepen»² heb ik de urgentie aangegeven om de mediawet aan te passen met het voorstel voor versoepeling van de bruto/netto berekening voor onderbreking van films door reclame bij commerciële omroepen. Deze aanpassing kan plaatsvinden binnen de huidige Europese Richtlijn. Ik heb daarbij aangegeven de komende maanden een voorontwerp van een wetsvoorstel te maken dat deze wetgeving onder een volgend kabinet kan bespoedigen. Naar aanleiding van het advies van het CvdM om in de Mediawet op korte termijn meer aansluiting te zoeken bij het minimumniveau van de Europese Richtlijn, wil ik – met het oog op het voorontwerp – overleg voeren met de betrokken partijen over het toestaan dan wel verruiming van de mogelijkheden zoals splitscreen reclame, het opnemen van «slogans» bij sponsoruitingen en de minimumduur van reclameblokken voor commerciële omroep.

CIER rapport: Quickscan crossmediale publiek-private samenwerking publieke omroepinstellingen en uitgevers

Het onderzoek inventariseert de huidige stand van zaken en doet aanbevelingen voor wet- en regelgeving om samenwerking tussen publieke omroepen en private partijen, in het bijzonder uitgevers, te faciliteren. De eerste aanbeveling van het rapport van CIER is om een algemene maatregel van bestuur te treffen voor de neventaken van de publieke omroep. In de kabinetsreactie op het WRR-rapport is deze maatregel reeds aangekondigd.¹

De aanbevelingen van het rapport richten zich vooral op de toepassing van de Mediawet door het CvdM. De onderzoekers zijn terughoudend in voorstellen tot wijziging van de Mediawet omdat een beleidswijziging van het CvdM sneller kan worden doorgevoerd dan een wetswijziging. Een beleidswijziging van het CvdM heeft zich uiteraard wel te houden heeft aan de grenzen die de Mediawet en de Europese Richtlijn TV zonder Grenzen stellen. In het rapport wordt voorgesteld om de mogelijkheden van *titelsponsoring* en *merchandising* te verruimen. Het CvdM is bevoegd om op deze punten ontheffingsbesluiten te nemen.

Uit het rapport blijkt dat de verdienmogelijkheden voor de publieke omroep vooralsnog beperkt zijn. In het kader van publiek-private samenwerking is enig perspectief mogelijk. Ik zal dan ook, binnen de kaders van de huidige wetgeving, publiek-private samenwerking stimuleren. Dit zal op de korte termijn echter niet leiden tot significante alternatieve inkomsten.

Reacties op rapport

De twee mede-opdrachtgevers van het onderzoek, te weten de Raad van Bestuur van de PO en het NUV ondersteunen de conclusies van het rapport. De aanbevelingen van CIER betreffen, zoals gezegd, voor een groot deel de toepassing van de Mediawet door het CvdM. Daarom heeft het CvdM een uitgebreide reactie gegeven op het rapport. Deze reactie is bijgesloten. Het CvdM heeft in ambtelijk overleg aangegeven bereid te zijn om medewerking te verlenen aan de verruiming van mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. Het CvdM dient daarvoor zijn beleidsregels te wijzigen. Daardoor wordt mede bereikt dat *vooraf* duidelijk is welke samenwerkingsvormen zijn toegestaan en onder welke voorwaarden.

Ten aanzien van titelsponsoring zijn er twee verruimingstrajecten te bewandelen.

- *Publieke omroep en titelsponsoring.* Voor de publieke omroep geldt thans een algemeen sponsoringsverbod met uitsluitend uitzonderingen voor culturele programma's, sportevenementen en programma's met een ideëel doel. Deze programma's mogen echter niet gesponsord worden indien zij bestemd zijn voor kinderen onder de twaalf jaar. Private partijen hebben bij samenwerking met de publieke omroep vooral behoefte aan een verruiming van de mogelijkheden voor naamsvermelding. Men wil de naam van een bedrijf of product kunnen verbinden aan een programma. Het verruimingsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op het kunnen vermelden van de naam van het bedrijf of product in de titel van het programma. Voorwaarde is dat dit bedrijf een mediabedrijf is.
- *Commerciële omroep en titelsponsoring.* Anders dan in het rapport van CIER is ook gekeken naar crossmediale samenwerkingsmogelijkheden van *commerciële* omroepen met andere private partijen. In het kader van liberalisering van de regelgeving, level-playing field en verruiming van commerciële mogelijkheden bij een teruglopende

¹ Staatsblad 2006, nr. 447.

spotreclame markt stel ik een verruiming voor die omvangrijker is dan bij de publieke omroep. Gelet op het gewenste onderscheid tussen de publieke omroep en de commerciële omroep meen ik dat bij commerciële omroep, in overeenstemming met de Europese Televisierichtlijn, zonder beperkingen titelsponsoring kan worden toegestaan. Wel blijft uiteraard het verbod van sponsoring van nieuws- en actualiteitenprogramma's van kracht. Dit vloeit voort uit de Europese Televisierichtlijn.

Het is voor de Publieke Omroep niet mogelijk om aan merchandising te doen. Dit is bij de commerciële omroep wel mogelijk. Dit verkleint het aantal samenwerkingsmogelijkheden waardoor private partijen eerder kiezen voor samenwerking met commerciële omroepen. Merchandising is echter niet alleen een bron van inkomsten. Het kan ook de band met een programma versterken binnen een totaalconcept. Bovendien is merchandising in de beleving van de meeste kijkers logischerwijs verbonden aan programma's. Daarom heb ik besloten om de merchandisingmogelijkheden voor de publieke omroep te verruimen. Merchandising mag dan bij programma's met betrekking tot cultuur, sport en liefdadigheid. Het CvdM heeft aangegeven de beleidsregels te versoepelen overeenkomstig de bovengeschetste lijnen.

Verdergaande verruiming van het sponsorregime voor de publieke omroep, bijvoorbeeld voor educatieve programma's, vragen om wijziging van de Mediawet. Gezien het principiële karakter van de sponsorverboden bij de publieke omroep acht ik dat een zaak voor een volgend kabinet.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven