

Vergaderjaar 2016–2017

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2016

In Nederland bestaat sinds begin 2010 een procedure voor de goedkeuring van nieuwe aanbodkanalen van de publieke omroep (hierna: de procedure).^{1 2} Met deze procedure wordt op een transparante manier de publieke waarde en het effect op de markt van een nieuw aanbodkanaal van de NPO getoetst. De procedure heeft tot doel helderheid te bieden over de omvang van de activiteiten van de publieke omroep en mogelijke onevenredige marktverstoring door de publieke omroep tegen te gaan.

Tijdens de procedure worden de markteffecten van een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal van de publieke omroep afgewogen tegen de publieke waarde ervan.³ De procedure eindigt met een besluit van de Minister of de publieke omroep het aanbodkanaal in kwestie mag gebruiken om haar media-aanbod te verspreiden.

Het is belangrijk om procedures als deze tegen het licht te houden en te spiegelen aan de praktijk in de ons omringende landen. Dat geldt des te meer in een tijd waarin het medialandschap sterk in beweging is. Er ontstaan volop nieuwe mediadiensten die bovendien een breder palet van distributiemogelijkheden benutten dan voorheen. Dit varieert van traditionele lineaire televisie- en radioprogramma's tot on demand-aanbod op internet en mobiele apparaten.

In het licht van de ontwikkelingen in het medialandschap heeft onderzoeks- en adviesbureau Dialogic op mijn verzoek in september 2015

¹ Kamerstuk 21 501-34, nr. 142.

² Definitie aanbodkanaal: «geordende geheel van media-aanbod dat onder een herkenbare naam via een elektronisch communicatienetwerk wordt aangeboden», Mediawet 2008.

³ In de procedure worden als «significant» gewijzigde aanbodkanalen beschouwd: kanalen die voor het eerst (ook) worden verspreid via een netwerk met distributieschaarste en kanalen die voor het eerst tegen betaling door eindgebruikers worden aangeboden.

een rapport opgesteld over de procedure in Nederland en ons omliggende landen.⁴ In de brief aan uw Kamer van november 2015 kondigde ik op basis van dat rapport aan de procedure op vier punten aan te passen.⁵ Ik heb uw Kamer toegezegd de aanpassingen verder uit te werken en uw Kamer hierover te informeren voordat ik start met de wijziging van de relevante wet- en regelgeving. Dat doe ik met deze brief.

De procedure en aanpassing daarvan zijn voor vele partijen in de mediasector relevant. Ik vind het daarom belangrijk de uitwerking van de door mij voorgestelde aanpassingen grondig te toetsen. In de afgelopen maanden is veelvuldig overlegd met verschillende marktpartijen, overheden en toezichthouders. Zo heb ik gesproken met de publieke omroep en commerciële marktpartijen, waaronder NDP Nieuwsmedia, de Vereniging van Commerciële Omroepen en Telegraaf Media Groep. Ook is er overleg geweest met het Ministerie van Economische Zaken en andere overheden en toezichthouders in Vlaanderen, de Raad voor cultuur (hierna: de raad), het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM).

Ik constateer dat er bij deze partijen steun is voor de in november voorgestelde aanpassingen, waarvan ik de uitwerking in deze brief nader beschrijf. Ik ben ervan overtuigd dat deze aanpassingen leiden tot een gemoderniseerde en transparante procedure die recht doet aan de complexiteit en dynamiek van het huidige medialandschap.

Leeswijzer

In deze brief informeer ik u over:

1. de aanpassingen van de procedure;
2. de uitwerking van de aanpassingen; en
3. de planning en vervolgstappen.

1. Aanpassingen aan de procedure

Op mijn verzoek zijn de procedures in Nederland, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Vlaanderen en Frankrijk bekeken. Uit het onderzoek bleek onder andere dat, hoewel de onderzochte procedures verschillen vertonen, ze allemaal voldoen aan de eisen die de Omroepmededeling 2009 van de Europese Commissie stelt.⁶ Dit onderstreept dat de Europese Commissie ruimte biedt aan lidstaten om de procedure aan te laten sluiten bij de nationale context. Het vergelijkend onderzoek biedt inzicht in deze verschillen en geeft aanknopingspunten voor de aanscherping van de Nederlandse procedure.

Mede op basis van het onderzoek ben ik voornemens de procedure op vier punten aan te passen:

1. belanghebbenden kunnen een onderbouwd verzoek indienen om een goedkeuringsprocedure te starten;
2. er wordt een nieuw moment van inspraak toegevoegd aan de procedure, direct na publicatie van een aanvraag, en deze wordt in de regelgeving verankerd;
3. er wordt in wet- en regelgeving vastgelegd dat een marktimpactanalyse onderdeel uitmaakt van de procedure; en

⁴ Dialogic, Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep, 14 september 2015.

⁵ Kamerstuk 32 827, nr. 82.

⁶ Mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op publieke omroepen (PB 2009, C 257).

4. de formele toetsingscriteria voor het bepalen van de impact van een nieuw aanbodkanaal op de markt worden wettelijk verankerd.

In bijlage I⁷ vindt u een figuur waarin schematisch de procedure voor én na wijziging is weergegeven. U vindt hierin de afzonderlijke wijzigingen terug en hun positie ten opzichte van de overige onderdelen van de procedure.

2. Uitwerking van de aanpassingen aan de procedure

2.1. Belanghebbenden kunnen een onderbouwd verzoek indienen om een goedkeuringsprocedure te starten

Volgens de publieke mediaopdracht van artikel 2.1 Mediawet 2008 wordt het media-aanbod van de publieke omroep verspreid via aanbodkanalen. Dat zijn in de eerste plaats de wettelijk voorgeschreven aanbodkanalen. De NPO is op dit moment wettelijk verplicht om drie algemene televisie-programmakanalen (NPO 1, 2 en 3), vijf algemene radioprogrammakanalen (NPO Radio 1–5) en één gratis catch-upkanaal (NPO Gemist) aan te bieden.⁸

In aanvulling op deze algemene aanbodkanalen biedt de NPO specifieke aanbodkanalen aan, zowel lineair (bijvoorbeeld NPO Soul & Jazz), als non-lineair (Uitzending Gemist). Het gaat dan om aanbodkanalen die op grond van de wet zijn goedgekeurd. Voor nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen moet de NPO een aanvraag voor goedkeuring indienen en wordt de procedure doorlopen. De NPO doet deze aanvragen in de jaarlijkse Begroting en het vijfjaarlijkse Concessiebeleidsplan en beschrijft daarin tevens het gehele palet aan aanbodkanalen. Daarmee is voor iedereen duidelijk wat de omvang van de publieke taak van de publieke omroep is.

In de gesprekken die ik voerde, kwam naar voren dat er in de praktijk soms onduidelijkheid bestaat over het toezicht op de aanbodkanalen door het Commissariaat.⁹ Vooral bij nieuwe vormen van verspreiding van media-aanbod, bijvoorbeeld via platforms van derden (zoals YouTube of apps voor mobiele apparaten), blijkt dat niet meteen helder is of het een aanbodkanaal betreft. Bij bepaald aanbod rijzen daarnaast soms vragen of er sprake is van media-aanbod, zoals bij websites van de publieke omroep met overwegend tekst. Omdat de Mediawet 2008 beoogt techniekneutraal te zijn, zal ik in overleg met de NPO en het Commissariaat nader bezien of herijking van de definities van «media-aanbod» en «aanbodkanaal» nodig is.

Toezicht op verspreiding van publiek media-aanbod via aanbodkanalen

Het Commissariaat houdt via de band van het toezicht op de uitvoering van de publieke mediaopdracht ook toezicht op de verspreiding van media-aanbod via aanbodkanalen.¹⁰ Dit betekent concreet dat het Commissariaat er op toeziet dat verspreiding van publiek media-aanbod gebeurt via een goedgekeurd aanbodkanaal, dat een aanbodkanaal voldoet aan de eventueel bij goedkeuring gestelde voorwaarden en dat bij significante wijzigingen van bestaande aanbodkanalen een aanvraag tot goedkeuring wordt ingediend.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Artikel 2.50 Mediawet 2008.

⁹ Brief Europese Commissie inzake Steunmaatregel E 5/2005, C(2010) 132 (26.1.2010).

¹⁰ Artikel 7.11 juncto 2.1 Mediawet 2008.

Het Commissariaat houdt ambtshalve toezicht op verspreiding van publiek media-aanbod via aanbodkanalen. Ook derde belanghebbenden kunnen een gemotiveerd handhavingsverzoek bij het Commissariaat indienen. Omdat in de praktijk vragen zijn gerezen over het toezicht en de rol van het Commissariaat, ben ik voornemens de toezichtsregeling van de Mediawet op dit punt te verduidelijken. Een dergelijke wetswijziging kost tijd. Gezien het belang van duidelijkheid over het toezicht op aanbodkanalen en de rol van het Commissariaat daarin, stel ik in aanloop hier naartoe een beleidsregel op om deze duidelijkheid ook op korte termijn te bieden. Hierbij zal ik tevens expliciet ingaan op de mogelijkheid van (markt)partijen om in het kader van het concessiebeleidsplan aan te voeren dat er in hun ogen sprake is van een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. En de bijbehorende mogelijkheid van (markt)partijen om in dat geval te bewerkstelligen dat de procedure alsnog doorlopen wordt.

2.2. Een nieuw formeel moment van inspraak aan het begin van de procedure

In de brief van november 2015 stelde ik voor om een extra moment van inspraak mogelijk te maken direct na publicatie van de aanvraag voor een nieuw aanbodkanaal door de publieke omroep. Dit moment is dus nog vóór de raad, het Commissariaat en de ACM starten met hun analyses over het aangevraagde aanbodkanaal. Een groot voordeel hiervan is dat de raad, het Commissariaat en ACM al bij aanvang van hun analyse beschikken over veel informatie, namelijk de aanvraag van de NPO en de inbreng van (markt)partijen.

Bovendien stelt het (markt)partijen in staat om al vóór de publicatie van het ontwerpbesluit hun inbreng kenbaar te maken. Uiteraard blijft het mogelijk voor (markt)partijen om naar aanleiding van het ontwerpbesluit een zienswijze te geven, conform de Algemene wet bestuursrecht. Uit de gevoerde gesprekken bleek dat er brede steun is voor deze aanpassing.

Om dit te realiseren ga ik in wet- en regelgeving regelen dat (markt)partijen na publicatie van de aanvraag van een nieuw aanbodkanaal vier weken krijgen om hun eerste inbreng kenbaar te maken bij het Ministerie van OCW. Vooruitlopend op deze wetswijziging konden (markt)partijen al bij de aanvraag uit de Begroting 2017 voor een aanbodkanaal van de NPO direct ná publicatie van die aanvraag hun eerste inbreng kenbaar maken.¹¹ Deze inbreng is openbaar, met uitzondering van informatie die door (markt)partijen als bedrijfsvertrouwelijk is aangemerkt.

2.3. Vastleggen marktimpactanalyse en advisering over een aangevraagd aanbodkanaal

Op grond van het EU-recht is Nederland verplicht bij het nemen van een besluit over een aangevraagd aanbodkanaal het publieke belang af te wegen tegen mogelijk onevenredige gevolgen voor de markt. Op dit moment doet de Minister dat op basis van eventuele uitgebrachte zienswijze van (markt)partijen en de adviezen van de raad en het Commissariaat. Een marktimpactanalyse is echter nog niet vastgelegd in nationale wet- en regelgeving. Zoals ik al aankondigde in mijn brief van november 2015, ga ik dit veranderen.¹²

¹¹ Aanvraag voor het aanbodkanaal NPO Soul & Jazz via analoge kabel. Uit: Begroting 2017, NPO, september 2016, zie <http://over.npo.nl/verantwoording>

¹² Kamerstuk 32 827, nr. 82

Eerder heb ik toegezegd te onderzoeken welke partij de marktimpactanalyse gaat uitvoeren. Mede op basis van de gevoerde gesprekken heb ik besloten het proces van de beoordeling van de marktimpact en publieke waarde van een aangevraagd aanbodkanaal als volgt vorm te geven.

Op dit moment adviseren de raad en het Commissariaat over de publieke waarde van een aanbodkanaal. Het Commissariaat toetst tevens in hoeverre een aangevraagd aanbodkanaal binnen de kaders van de Mediawet past. Dat blijft zo.

Daarnaast komt er een formele, wettelijk vastgelegde marktimpactanalyse als onderdeel van de procedure. Deze analyse loopt parallel aan de analyses van de publieke waarde en rechtmatigheid door de raad en het Commissariaat. De ACM zal de marktimpactanalyse gaan uitvoeren. De beschikbare expertise en ervaring van de ACM op het terrein van marktanalyses maken dat de meest geschikte partij voor een dergelijke analyse. Zij heeft bovendien op grond van de Instellingswet ACM (artikel 6b) de instrumenten om alle benodigde informatie bij (markt)partijen op te vragen. Ook uit de gesprekken die ik voerde met de eerder genoemde partijen kwam een brede voorkeur naar voren voor de ACM als verantwoordelijke instelling voor het analyseren van de marktimpact van een aangevraagd aanbodkanaal.

Het Commissariaat, de raad en de ACM werken vanuit hun eigen rol en expertise. Ik acht het daarbij van belang dat het traject efficiënt verloopt. Daartoe zal in de aangepaste procedure het Commissariaat er zorg voor dragen dat het proces doelmatig verloopt. Dit betekent in de praktijk het volgende. Nadat ik een aanvraag voor een nieuw aanbodkanaal en eventuele eerste inbreng van (markt)partijen heb ontvangen, stuur ik deze door naar het Commissariaat. Het Commissariaat neemt vervolgens het initiatief voor een gezamenlijke (en tijdelijke) overlegstructuur tussen de raad, het Commissariaat en de ACM. Zo kunnen de betrokken instellingen efficiënt overleg voeren en waar nodig kennis, informatie en expertise uitwisselen. De raad start vervolgens met zijn advies over de publieke waarde en stuurt deze na afronding toe aan het Commissariaat. Tegelijkertijd start de ACM met haar analyse van de marktimpact. Na afronding van haar analyse stuurt de ACM deze toe aan het Commissariaat. Tegelijkertijd met de advisering door de raad en de analyse van het ACM stelt het Commissariaat zelf ook een advies op over de publieke waarde en rechtmatigheid van een aangevraagd aanbodkanaal. Na afronding biedt het Commissariaat de drie integrale stukken aan bij de Minister van OCW.

Vervolgens stelt de Minister een ontwerpbesluit op. Dit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en staat open voor bezwaar en beroep. Het besluit wordt op rijksoverheid gepubliceerd, waarna belanghebbenden zes weken de tijd krijgen om een zienswijze over het ontwerpbesluit in te dienen. Mocht er in de zienswijzen van (markt)partijen zwaarwegende nieuwe informatie naar boven komen, bijvoorbeeld over de markteffecten, dan kan de Minister om aanvullende adviezen of analyse vragen van het Commissariaat, de raad en/of de ACM.

Voor de volledigheid benadruk ik dat uiteindelijk de Minister beslist of een aangevraagd aanbodkanaal wordt goedgekeurd. Dat blijft zo. De onafhankelijkheid van de Minister is in de Nederlandse procedure gewaarborgd. Bij dat besluitvormingsproces wegen de adviezen en analyses van bovenstaande partijen uiteraard zwaar mee – nu én in de aangepaste procedure.

Een wijziging van de Mediawet en eventueel andere wet- en regelgeving is strikt genomen noodzakelijk voordat het ACM analyses kan doen van de marktimpact. Daarom start ik zo snel mogelijk na bespreking van deze brief in uw Kamer met de voorbereiding van een wetvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 waarin de ACM de taak krijgt om de marktanalyses uit te voeren. In aanvulling op deze benodigde wettelijke basis zijn de raad, het Commissariaat en de ACM voornemens om de hierboven beschreven samenwerking vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst.

2.4. Vastleggen van criteria voor marktimpact analyse in de Mediawet

In de eerder genoemde Kamerbrief schreef ik tevens dat ik toetsingscriteria voor de marktimpactanalyse wettelijk wil vastleggen. Dit heeft onder andere als doel om houvast aan marktpartijen te bieden voor het formuleren van hun inbreng over een aanvraag van de NPO voor een nieuw aanbodkanaal. Bovendien stelt het ook de publieke omroep in staat om een nieuw aanbodkanaal beter te beschrijven in termen van mogelijke impact op de markt. Dit leidt tot scherpere en nog beter onderbouwde aanvragen voor nieuwe aanbodkanalen.

De ACM hanteert bij het analyseren van markten en markteffecten al gedragen en beproefde criteria en instrumenten. Bij de uitvoering van de analyse van markteffecten van nieuwe aanbodkanalen van de publieke omroep zal de ACM daarom verschillende criteria hanteren die in lijn zijn met haar huidige beoordelingskader. Het gaat onder meer om de substitueerbaarheid van het aanbod, een analyse van de marktstructuur en een analyse van de marktposities van de aanwezige aanbieders.¹³ Ik ben voornemens om bij de eerder genoemde wijziging van de Mediawet en eventuele andere wet- en regelgeving aan te sluiten bij deze criteria van de ACM.

3. Vervolg

Indien uw Kamer zich kan vinden in de voorgestelde uitwerking streef ik ernaar zo snel mogelijk daarna te starten met de voorbereidingen voor de benodigde wetswijzigingen. Ook start ik met het opstellen van de eerder beschreven beleidsregel om het toezicht op aanbodkanalen en de rol van het Commissariaat daarin te verduidelijken.

Dat neemt niet weg dat een aantal van de aanpassingen van de procedure ook zónder wetswijziging doorgevoerd kunnen worden. Dit betekent concreet dat het al mogelijk is voor (markt)partijen om hun inbreng direct na publicatie van een nieuwe aanvraag van de NPO kenbaar te maken bij mijn ministerie. Bovendien is de ACM bereid om in aanloop naar de genoemde wetswijziging op ad-hoc basis een marktimpactanalyse te doen bij een aanvraag van de NPO.

Ik zie uit naar het overleg met uw Kamer over de door mij voorgestelde uitwerking en vervolgstappen.

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

¹³ Vergelijk ook de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep, Pb 2009/C 257/01, punt 88.