

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer de Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Media en Creatieve Industrie
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1225372

Datum 14 juli 2017
Betreft Juridisch kader online Ster-reclame

Uw Kamer heeft op donderdag 6 juli jongstleden de motie Paternotte/Ellemeet over online Ster-reclame aangenomen.¹ Daarin wordt de regering gevraagd een schriftelijke toelichting te sturen op de verhouding tussen de verschillende regels en de praktijk en waar deze strijdig zijn de betrokken partijen te vragen om tot een geactualiseerd toetsingskader voor onlinereclame voor de publieke omroep te komen waar het principe van non-commercialiteit in is opgenomen. Met deze brief geef ik de gevraagde toelichting.

Juridische kader voor online Ster-reclame

Het kader voor online Ster-reclame bestaat uit drie lagen: de Mediawet 2008, de Beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2011 van het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) en de Bindende regeling Ster-reclame op internet van de NPO.

Mediawet 2008

De Mediawet 2008 bevat twee soorten regels over reclame bij de publieke omroep: algemene reclameregels (artikelen 2.89 tot en met 2.93) en specifieke reclameregels (artikelen 2.94 tot en met 2.97). Bij de algemene regels gaat het om het "nee, tenzij" principe (publiek media-aanbod bevat geen reclame, tenzij de wet dat toestaat), het verbod van sluikreclame, de Ster als enige verzorger van reclame bij de landelijke publieke omroep en verplichte aansluiting bij de Nederlandse Reclame Code. De specifieke reclamevoorschriften betreffen onder meer regels over de maximale hoeveelheid reclame, het verbod van programmaonderbrekende reclame en regels over de plaatsing van reclame.

De algemene regels gelden op grond van de bewoordingen van de wet voor reclame in alle media-aanbod van de publieke omroep, dus zowel voor lineair als voor nonlineair aanbod. De specifieke regels gelden op grond van de bewoordingen van de wet voor "programma-aanbod", dat wil zeggen lineair aanbod. Artikel 2.98 van de wet bepaalt echter dat de specifieke regels "zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn" op al het andere aanbod.

¹ Kamerstukken II 2016/17, 32 827. nr. 107.

Daardoor gelden ook voor online reclame zo veel mogelijk dezelfde regels. Dat "zoveel mogelijk" heeft er mee te maken dat een aantal specifieke bepalingen niet goed toepasbaar is op online reclame. De reclame-maxima van artikel 2.95 van de Mediawet 2008, die uitgedrukt zijn in percentages van de uitzendduur per jaar en per dag en in minuten per uur, zijn niet toepasbaar bij online *on demand* aanbod. Omdat bij online *on demand* aanbod sprake is van door de individuele gebruiker op te vragen video's en niet van uitzendingen waarvan eenvoudig de totaalduur kan worden vastgesteld, laten de genoemde reclamemaxima zich hier moeilijk toepassen en handhaven. De wet houdt er dus rekening mee dat er voor online reclame aan de hand van de praktijk tot een toepassing moet worden gekomen die recht doet aan de bedoeling van de wet om reclame bij de publieke omroep te beperken. Die nadere toepassing en beperking heeft het Commissariaat ingevuld via beleidsregels.

Beleidsregels Commissariaat

Kenmerk van een beleidsregel is dat er duidelijkheid wordt gegeven over de toepassing van bepaalde wettelijke regels op een manier die ruimte laat voor afwijking als dat in de praktijk nodig is. In de Beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2011 geeft het Commissariaat aan hoe hij de wettelijke reclamebepalingen in de praktijk doorgaans toepast op online reclame. In artikel 5 van de beleidsregel heeft het Commissariaat de reclamebeperkingen voor online vertaald in de criteria: "beperkt in hoeveelheid en duur" en "niet overheersend". Volgens de toelichting bij dat artikel heeft het Commissariaat voor de verdere invulling daarvan willen aansluiten bij de toen bestaande praktijk. Op dat moment bedroeg de duur van de commercials (pre rolls) die voor de individuele video's binnen Uitzending gemist werden vertoond maximaal 15 seconden. Het Commissariaat achtte deze praktijk toen een juiste invulling. Hieruit volgt niet dat bijvoorbeeld 13, 20 of 30 seconden geen juiste invulling zouden kunnen zijn, alleen maar dat de op dat moment bestaande praktijk van 15 seconden dat in ieder geval wel was. Het Commissariaat heeft bewust ruimte gelaten voor een andere invulling in de toekomst.

Bindende regeling NPO

De vraag hoeveel reclame er binnen de door de wet en de beleidsregels van het Commissariaat gestelde kaders wordt uitgezonden, wordt bepaald door de NPO, na consultatie van de Ster en de omroepen. Het is een programmatisch strategische keuze van de NPO. Die houdt daarbij ook rekening met het non-commerciële karakter van de publieke omroep en publieke waarden (zoals toelaatbaarheid, herkenbaarheid). De NPO legt dat vast in een zogenaamde bindende regeling. De bevoegdheid van de NPO om bindende regelingen vast te stellen, staat in de Mediawet 2008 (artikelen 2.10, lid 2, onderdeel c, en 2.60).

De huidige praktijk

In de huidige bindende regeling van de NPO is de hoeveelheid online reclame in de vorm van pre rolls beperkt tot maximaal twee pre rolls voorafgaand aan een video, met gezamenlijk een maximale lengte van 30 seconden. Verder is daarin bepaald dat er bij 10 procent van de video's door de Ster nog een NPO-, omroep- of programmapromo kan worden toegevoegd. Deze worden waar mogelijk toegevoegd aan de video's met een pre-roll van maximaal 15 seconden. Zo wordt de gezamenlijke lengte van reclame en promo zo kort mogelijk gehouden. Het komt voor dat door de promo de gezamenlijke lengte meer dan 30 seconden is.

De promo's zijn formeel geen Ster-ruimte, maar op internet is het technisch alleen mogelijk als de Ster deze promo's plaatst. Daardoor kan het lijken alsof er in die gevallen meer dan 30 seconden Ster-reclame wordt uitgezonden.

Onze referentie
1225372

De overgang naar maximaal 30 seconden voor een reclame pre roll vond plaats in 2014, als onderdeel van de uitvoering van een plan van aanpak om de eigen inkomsten te verhogen. Dat plan vloeide voort uit het BCG-onderzoek naar de mogelijkheden om de eigen inkomsten van de publieke omroep te vergroten. Het BCG-onderzoek op zijn beurt was de uitvoering van een Kamermotie (motie Heerma c.s.).² Het betrof tevens de uitvoering van het regeerakkoord. Het BCG-onderzoek, mijn reactie daarop en het plan van aanpak is aan uw Kamer toegezonden.³

Of maximaal 30 seconden voor pre-rolls op dit moment een juiste invulling is, hangt volgens het Commissariaat af van de specifieke omstandigheden. Het Commissariaat wenst ruimte te houden om in voorkomende gevallen daarover te oordelen en daarbij uit oogpunt van zorgvuldigheid onder meer de ontwikkelingen op het terrein van technologische vernieuwingen, veranderend mediagebruik en veranderende verdienmodellen in zijn overwegingen te betrekken. Het Commissariaat heeft als toezichtthema voor dit jaar gekozen voor "de transitie van lineair naar *on demand* kijken" en verwacht dat dit ook in 2018 een speerpunt zal zijn. Het evalueren en zoveel als mogelijk concretiseren van de eigen beleidsregels sluit hier volgens het Commissariaat goed bij aan. Het Commissariaat wil na de zomerperiode direct starten met de evaluatie en verwacht deze in de eerste helft van volgend jaar af te ronden. Dan kan ook uw Kamer nader geïnformeerd worden.

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

² Kamerstukken II, 2012/13, 33 541 nr. 28.

³ Brieven van de staatssecretaris van OCW van 30 september 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 32 827 nr. 57), 7 oktober 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 32 827 nr. 58); en 24 september 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 32 827 nr. 65).