

## Besluit

Kenmerk: 906825 / 940742

Betreft: afwijzing van de aanvraag voor de nevenactiviteit “Het op de markt brengen van NFT’s bestaande uit publiek media-aanbod van PowNed”.

---

### A. Verloop van de procedure

1. Op 2 juni 2022 heeft PowNed het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) verzocht toestemming te verlenen voor de volgende nevenactiviteit: ‘Het op de markt brengen van NFT’s bestaande uit publiek media-aanbod van PowNed’.
2. Op 5 juli 2022 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen het Commissariaat en PowNed over de voorgenomen nevenactiviteit.
3. Naar aanleiding van dit gesprek heeft het Commissariaat op 2 augustus 2022 schriftelijk een aantal vragen gesteld aan PowNed. PowNed heeft deze vragen beantwoord op 7 september 2022.
4. Op 23 december 2022 heeft het Commissariaat aanvullende vragen gesteld aan PowNed, waarop het Commissariaat op 3 februari 2023 een reactie heeft ontvangen.

### B. Juridisch kader

5. Voor de relevante juridische bepalingen wordt verwezen naar **Bijlage 1**.

### C. Juridische kwalificatie van de activiteit

#### *Nevenactiviteit*

6. Volgens artikel 1 van de Beleidsregels van het Commissariaat van 1 januari 2016 houdende beleidsregels omtrent nevenactiviteit publieke media-instellingen (hierna: de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016) is een nevenactiviteit een activiteit als bedoeld in artikel 2.132, tweede lid, van de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet). Te weten activiteiten, directe of indirecte deelnemingen in rechtspersonen daaronder begrepen, die niet rechtstreeks verband houden met of ten dienste staan van de uitvoering van de publieke media-opdracht, met uitzondering van verenigingsactiviteiten als bedoeld in artikel 2.136 van de Mediawet.
7. De door PowNed aangemelde nevenactiviteit bestaat uit het op de markt brengen van *non-fungible tokens* (hierna: NFT’s). Een NFT is een bewijscertificaat met een unieke, onveranderbare code. Dit certificaat kan iemand – in dit geval PowNed – digitaal creëren en koppelen aan een (digitaal) bestand.



De NFT's die PowNed op de markt wil brengen (hierna: PowNFT's), zijn gelinkt aan afbeeldingen en videoclips van de meest spraakmakende PowNews-items. Dit zijn afbeeldingen en videoclips uit het media-aanbod van PowNed, uit de periode 2010-2020.

8. Met de aanvraag voor deze nevenactiviteit wil PowNed een pilotactiviteit starten. PowNed wenst hiermee te onderzoeken of zij met het uitbrengen van de PowNFT's haar doelgroep en achterban kan bereiken en verbinden aan PowNed en haar programma's. PowNed heeft toestemming gevraagd om de nevenactiviteit voor een periode van drie jaar te verrichten.
9. PowNed wordt bij het ontwikkelen en monitoren van de campagne rondom de activiteit ondersteund door een marketingbureau.
10. Deze activiteit houdt niet rechtstreeks verband met en staat niet rechtstreeks ten dienste van de uitvoering van de publieke media-opdracht en is evenmin, op dit moment, een verenigingsactiviteit. De activiteit is derhalve een nevenactiviteit als bedoeld in artikel 2.132, tweede lid, van de Mediawet, waarvoor voorafgaande toestemming nodig is van het Commissariaat.

#### *Clusterindeling*

11. Conform de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016 valt deze melding in cluster 7: het op de markt (laten) brengen van overige producten of diensten.

#### **D. Toetsing**

12. Artikel 2.132, eerste lid, van de Mediawet schrijft voor dat nevenactiviteiten alleen mogen worden verricht na voorafgaande toestemming van het Commissariaat. Op grond van artikel 2.132, derde lid, van de Mediawet kan toestemming alleen worden gegeven als een nevenactiviteit verband houdt met of ten dienste staat van de verwezenlijking van de publieke media-opdracht en direct gerelateerd is aan het media-aanbod van de publieke media-instelling, op marktconforme wijze wordt verricht en ten minste kostendekkend is.

#### *Relatietoets*

13. Allereerst volgt uit artikel 2.132, derde lid, van de Mediawet dat een nevenactiviteit verband moet houden met of ten dienste moet staan van de verwezenlijking van de publieke media-opdracht en direct gerelateerd moet zijn aan het media-aanbod van de publieke media-instelling. Op grond van artikel 4, aanhef en onderdeel 7, van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016 is er, in het geval van een nevenactiviteit in cluster 7, voldaan aan deze voorwaarden als (1a) de betrokkenheid van gebruikers bij het media-aanbod of de publieke media-instelling met de nevenactiviteit wordt vergroot, of (1b) of de innovatie van het media-aanbod wordt bevorderd, én (2) de activiteit aantoonbaar inhoudelijk aansluit bij het media-aanbod van de publieke media-instelling. Voor de



beoordeling van deze aanvraag zijn de voorwaarden (1a) en (2) van belang. Op voorwaarde (1b) zal niet worden ingegaan.

14. Volgens de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016 is er sprake van vergroten van de betrokkenheid van de gebruiker bij het media-aanbod of de publieke media-instelling indien het aannemelijk is dat de nevenactiviteit er toe kan leiden dat door de afname van die activiteit, de gebruiker gebruik gaat of blijft maken van het media-aanbod, dan wel zich meer dan daarvoor betrokken voelt of gaat voelen bij de publieke media-instelling. Het Commissariaat kan op basis van de door PowNed beschikbaar gestelde informatie niet vaststellen dat hier sprake van is.
15. PowNed stelt in haar aanvraag dat de doelgroep die PowNed voor ogen heeft, een bewezen interesse heeft in de wereld van crypto, waaronder NFT's. Daarbij zouden veel personen uit deze doelgroep overwegen om NFT's op te nemen in hun beleggingsportefeuille. Wanneer de aankoop van een PowNFT als een beleggingsvorm wordt gezien en dit de voornaamste reden vormt voor de aanschaf van een PowNFT, moet naar oordeel van het Commissariaat worden aangenomen dat PowNed met het uitvoeren van de nevenactiviteit niet erin slaagt de betrokkenheid van gebruikers bij het media-aanbod of PowNed als publieke media-instelling te vergroten. De motieven voor het aanschaffen van een PowNFT staan in dat geval namelijk los van, of minst genomen in een te ver verwijderd verband van, de doelstellingen die met het verwezenlijken van de publieke media-opdracht worden nagestreefd, terwijl een nevenactiviteit hieraan steeds dienstig moet zijn.<sup>1</sup> De publieke media-opdracht is immers niet in het leven geroepen om het publiek in staat te stellen te beleggen en zodoende winst te maken of verlies te lijden.
16. Uit de door PowNed verstrekte informatie leidt het Commissariaat af dat het beleggingsoogmerk voorop staat bij de aanschaf van NFT's. PowNed onderbouwt niet dat dit voor de aanschaf van PowNFT's anders is. Mede gelet op hetgeen in de vorige alinea is overwogen, acht het Commissariaat het om die reden niet aannemelijk dat het aanschaffen van PowNFT's hoofdzakelijk zal leiden tot vergroting van de publieksbetrokkenheid. Deze voorwaarde wordt daarom niet vervuld.
17. Aan de tweede voorwaarde, aantoonbare inhoudelijke aansluiting van de nevenactiviteit bij het media-aanbod, wordt ook niet voldaan. Blijkens de toelichting bij de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016 heeft deze voorwaarde tot doel te verhinderen dat een publieke media-instelling omroepvreemde activiteiten als nevenactiviteit verricht.<sup>2</sup> Het product of de dienst waarvoor toestemming wordt gevraagd, moet daarom in zijn geheel in voldoende mate verwijzen naar het media-aanbod. Dit vergt een beoordeling van de nevenactiviteit in haar geheel, waarbij acht wordt geslagen op alle relevante

<sup>1</sup> Zie in dit licht ook: *Kamerstukken II 2007/08*, 31 356, nr. 3, p. 55.

<sup>2</sup> Beleidsregels van het Commissariaat voor de Media van 1 januari 2016 houdende beleidsregels omtrent nevenactiviteiten publieke media-instellingen (*Stcrt.* 2015, 44300), p. 13.



omstandigheden van het concrete geval. De omstandigheid dat een product dat in het kader van een nevenactiviteit wordt verhandeld een afbeelding van het media-aanbod bevat, legt gewicht in de schaal, maar is niet van doorslaggevende betekenis.

18. Hoewel de PowNFT's verwijzen naar een afbeelding of videoclip van 'klassiekers' uit het PowNed-archief, is een NFT op zichzelf beschouwd niets anders dan een digitaal eigendomscertificaat dat verwijst naar een digitaal bestand – in dit geval beelden uit het PowNed-archief. De markt waarop NFT's worden aangeboden is (thans) niet gereguleerd en is niet zonder risico's. Manipulatie van de markt, speculatie en gevoeligheid voor 'hypes' kunnen hierbij een rol spelen. Sterker nog, uit de door PowNed aangeleverde informatie volgt dat het creëren van een 'hype' rondom de PowNFT's bewust wordt nagestreefd. Dergelijke en andere risico's die zich voordoen bij het op de markt brengen en verhandelen van NFT's, zijn niet te verenigen met de publieke media-opdracht die PowNed dient te vervullen. Deze risico's wegen zodanig zwaar dat het feit dat de PowNFT's verwijzen naar media-aanbod van PowNed niet of nauwelijks gewicht in de schaal legt. Daarmee staat naar het oordeel van het Commissariaat vast dat het creëren en op de markt brengen van PowNFT's een omroepvreemde activiteit is die niet of onvoldoende inhoudelijk aansluit bij het media-aanbod van PowNed.
19. Slotsom van het voorgaande is dat de nevenactiviteit waarvoor PowNed toestemming vraagt de relatietoets niet doorstaat. De aanvraag ligt daarom voor afwijzing gereed. Niettemin en ten overvloede zal het Commissariaat ook ingaan op de overige voorwaarden van artikel 2.132, derde lid, Mediawet.

#### *Marktconformiteit*

20. Overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016 wordt bij de beoordeling of het verrichten van de nevenactiviteit marktconform is in ieder geval de kostprijs van de nevenactiviteit, de verkoopprijs van de nevenactiviteit en de markt die met de nevenactiviteit wordt betreden, betrokken. Een publieke media-instelling dient voorafgaand aan het verrichten van een nevenactiviteit, de marktconformiteit hiervan aan te tonen. Indien onvoldoende is gebleken dat een nevenactiviteit marktconform is, zal geen toestemming worden gegeven voor het verrichten van de nevenactiviteit.
21. Zoals volgt uit de toelichting bij de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016, geldt de verkoopprijs als uitgangspunt voor de beoordeling van de marktconformiteit en behoort de kostprijs van de nevenactiviteit het absolute minimum van de verkoopprijs te zijn.<sup>3</sup> Uit de door PowNed toegestuurde informatie volgt dat de kostprijs van de NFT's hoger ligt dan de gemiddelde begrote verkoopprijs. Dit betekent dat de gemiddelde verwachte verkoopprijs van de NFT's lager is dan de kostprijs, hetgeen niet in overeenstemming is met de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016.

---

<sup>3</sup> Beleidsregels van het Commissariaat voor de Media van 1 januari 2016 houdende beleidsregels omtrent nevenactiviteiten publieke media-instellingen (*Stcrt.* 2015, 44300), p. 14.



22. Ten aanzien van de verkoopprijs merkt het Commissariaat het volgende op. PowNed is voornemens de PowNFT's te verhandelen op een zogenaamd 'self-serving platform', waarop gebruikers kunnen betalen met cryptovaluta. PowNed stelt dat de verkoopprijs een minimumprijs zal kennen, maar dat de uiteindelijke verkoopprijs zal worden bepaald door de open markt en mede-afhankelijk is van de ontwikkelingen in de cryptomarkt. Uit de door PowNed aangeleverde informatie kan niet worden afgeleid wat de hoogte van de verkoopprijs zal zijn die, conform de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016, als uitgangspunt moet worden genomen om de marktconformiteit te beoordelen.
23. Verder blijkt uit de praktijk dat de prijzen op de NFT-markt erg kunnen schommelen. Afhankelijk van het moment en de mogelijke 'hype' rondom een NFT of juist het ontbreken daarvan, kan de prijs voor een NFT (erg) hoog of laag zijn. Ook beweegt de verkoopprijs mee met de positie van de cryptomarkt op dat moment. De aard van de specifieke markt die met deze nevenactiviteit zou worden betreden, brengt met zich mee dat de marktconformiteit van de nevenactiviteit niet getoetst kan worden door het Commissariaat.
24. Uit het voorgaande volgt dat de marktconformiteit van de nevenactiviteit niet, althans niet voldoende betrouwbaar, is vast te stellen.

#### *Kostendekkendheid*

25. Een nevenactiviteit moet kostendekkend zijn. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 8 van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016 is er geen sprake van kostendekkendheid indien de nevenactiviteit direct of indirect wordt bekostigd door of anderszins ten laste komt van de publieke media-opdracht. In de Beleidsregel nevenactiviteiten 2016 wordt uiteengezet dat een nevenactiviteit kostendekkend wordt verricht indien, over een boekjaar genomen, de opbrengsten van de nevenactiviteit hoger zijn dan aan de nevenactiviteit toe te rekenen directe en indirecte kosten/organisatiekosten, inclusief eventuele financieringslasten, fiscale heffingen en bijzondere baten en lasten. Indien dit niet het geval is worden inkomsten van de publieke media-instelling aangewend voor nevenactiviteiten, terwijl alle inkomsten bedoeld zijn voor de uitvoering van de publieke media-opdracht.<sup>4</sup>
26. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, aanhef en onderdeel 1, van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016 kan, in afwijking hiervan, een nevenactiviteit als kostendekkend worden aangemerkt indien aanloopverliezen bij de exploitatie van een nieuwe nevenactiviteit gedurende een periode van maximaal vier boekjaren gesaldeerd worden met de positieve financiële resultaten van één of meer andere nevenactiviteiten, onder de voorwaarde dat de publieke media-instelling bij nieuw te ondernemen

---

<sup>4</sup> Beleidsregels van het Commissariaat voor de Media van 1 januari 2016 houdende beleidsregels omtrent nevenactiviteiten publieke media-instellingen (*Stcrt.* 2015, 44300), p. 16.



nevenactiviteiten door middel van prognoses en een toelichting daarbij aannemelijk maakt dat deze activiteit binnen het geheel van vier boekjaren kostendekkend is.

27. PowNed heeft aangegeven dat het onzeker is wat de inkomsten zullen zijn van de verkoop van de PowNFT's tegenover de totale investering die PowNed hiervoor doet. Dit komt doordat de verkoopprijs van de PowNFT's niet vaststaat en doordat het onzeker is hoeveel interesse er zal zijn voor de PowNFT's. PowNed geeft aan dat het lastig te bepalen is hoeveel personen naar verwachting een PowNFT zullen aanschaffen. PowNed stelt dat de kostendekkendheid pas exact(er) kan worden berekend na de eerste lancering van de PowNFT's en dat zonder prijsbepaling hier nu nog geen inschatting van te maken is.
28. Gelet op het feit dat de inkomsten onzeker zijn en niet via een prognose en toelichting aannemelijk is gemaakt dat de nevenactiviteit binnen vier jaar kostendekkend zal kunnen worden verricht, kan niet beoordeeld worden of de nevenactiviteit binnen vier jaar kostendekkend zal zijn.
29. Hieruit volgt dat het vereiste dat de nevenactiviteit ten minste kostendekkend is, zoals bedoeld in artikel 2.132, derde lid, van de Mediawet, niet is vervuld.

#### **E. Openbaarmaking**

30. Het Commissariaat zal de volledige tekst van het besluit, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar maken door publicatie op zijn website. De publicatie vindt plaats veertien dagen nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het Commissariaat ziet daartoe geen belemmering op grond van artikel 5.1 van de Wet open overheid.
31. De onderhavige nevenactiviteit zal worden opgenomen in het openbare Register nevenactiviteiten, te vinden op de website van het Commissariaat.
32. Het Commissariaat stuurt een kopie van dit besluit aan de NPO.

#### **F. Besluit**

33. Op grond van het voorgaande besluit het Commissariaat als volgt:
  - I. het Commissariaat besluit geen toestemming te verlenen voor de nevenactiviteit 'Het op de markt brengen van NFT's bestaande uit publiek media-aanbod van PowNed';
  - II. de volledige tekst van dit besluit, veertien dagen na de voorgeschreven bekendmaking daarvan, met uitzondering van de daarin vermelde

persoonsgegevens en eventuele vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar te maken door publicatie op zijn website.

Hilversum, 15 juni 2023

Namens  
Commissariaat voor de Media



mr. Doran Houthoff  
Practice Lead Toezicht

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het Commissariaat voor de Media, postbus 1426, 1200 BK te Hilversum.

## Bijlage 1: Juridisch kader

### Artikel 2.132 van de Mediawet 2008

1. De NPO en de publieke media-instellingen mogen alleen na voorafgaande toestemming van het Commissariaat nevenactiviteiten verrichten
2. Nevenactiviteiten zijn activiteiten, directe of indirecte deelnemingen in rechtspersonen daaronder begrepen, die niet rechtstreeks verband houden met of ten dienste staan van de uitvoering van de publieke media-opdracht, met uitzondering van verenigingsactiviteiten als bedoeld in artikel 2.136.
3. Toestemming kan alleen worden gegeven als een nevenactiviteit verband houdt met of ten dienste staat van de verwezenlijking van de publieke media-opdracht en direct gerelateerd is aan het media-aanbod van de publieke omroep, op marktconforme wijze wordt verricht en ten minste kostendekkend is.
4. In afwijking van het eerste lid is geen voorafgaande toestemming van het Commissariaat nodig voor het bij wijze van experiment van beperkte omvang en duur verrichten van nevenactiviteiten die bestaan uit het leveren van goederen of diensten, met inbegrip van rechten en verplichtingen aan:
  - a. mediabedrijven ten behoeve van de versterking en verbetering van de nieuws- en informatievoorziening; of
  - b. culturele instellingen.
5. De NPO en de publieke media-instellingen melden nevenactiviteiten als bedoeld in het vierde lid bij het Commissariaat.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:
  - a. de wijze van melden;
  - b. de omvang en duur van het experiment;
  - c. de aard en inhoud van de nevenactiviteiten; en
  - d. de samenwerking met de in het vierde lid, onderdelen a en b, bedoelde instellingen.

### Artikel 1 van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

(...)

- nevenactiviteiten: activiteiten als bedoeld in artikel 2.132, tweede lid, van de wet;

(...)

### Artikel 2 van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016

Overeenkomstig artikel 2.132, derde lid, van de wet kan alleen toestemming worden gegeven voor een nevenactiviteit die verband houdt met of ten dienste staat van de verwezenlijking van de publieke media-opdracht en direct gerelateerd is aan het media-aanbod van de publieke media-instelling, op marktconforme wijze wordt verricht en ten minste kostendekkend is.

### Artikel 3 van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016

Het Commissariaat onderscheidt de volgende clusters van nevenactiviteiten: (...)

7. Het op de markt (laten) brengen van overige producten of diensten; overig.





#### **Artikel 4 van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016**

Een nevenactiviteit *'houdt verband met'* of *'staat ten dienste van'* de verwezenlijking van de publieke media-opdracht en is *'direct gerelateerd aan'* het media-aanbod van de publieke media-instelling, als bedoeld in artikel 2.132, derde lid, van de wet, indien: (...)

7. in geval van een nevenactiviteit in cluster 7 is voldaan aan de voorwaarden dat:

- a. de betrokkenheid van gebruikers bij het media-aanbod of de publieke media-instelling met de nevenactiviteit wordt vergroot of de innovatie van het media-aanbod wordt bevorderd; en
- b. de activiteit aantoonbaar inhoudelijk aansluit bij het media-aanbod van de publieke media-instelling.

#### **Artikel 5 van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016**

1. Bij de beoordeling of de nevenactiviteit op *'marktconforme wijze'* wordt verricht, als bedoeld in artikel 2.132, derde lid, van de wet, wordt in ieder geval betrokken:

- a. de kostprijs van de nevenactiviteit;
- b. de licentievergoeding en verkoopprijs van de nevenactiviteit; en
- c. de markt die met de nevenactiviteit wordt betreden.

(...)

#### **Artikel 8 van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016**

Nevenactiviteiten zijn niet *'kostendekkend'*, als bedoeld in artikel 2.132, derde lid, van de wet, indien zij direct of indirect worden bekostigd door of anderszins ten laste komen van de publieke media-opdracht.

#### **Artikel 9 van de Beleidsregels nevenactiviteiten 2016**

In afwijking van artikel 8 van deze beleidsregels wordt de nevenactiviteit als *'kostendekkend'* aangemerkt indien:

1. aanloopverliezen bij de exploitatie van een nieuwe nevenactiviteit gedurende een periode van maximaal vier boekjaren gesaldeerd worden met de positieve financiële resultaten van één of meer andere nevenactiviteiten, onder de voorwaarde dat de publieke media-instelling bij nieuw te ondernemen nevenactiviteiten door middel van prognoses en een toelichting daarbij aannemelijk maakt dat deze activiteit binnen het geheel van vier boekjaren kostendekkend is; (...)