

# Quickscan crossmediale publiek-private samenwerking

Centrum voor Intellectueel Eigendomsrecht (CIER)

Molengraaff Instituut voor privaatrecht

Universiteit Utrecht



Prof. Mr. Drs. M. de Cock Buning (projectleider)  
Prof. Mr. F.W. Grosheide  
Mr. F. den Hollander

Met medewerking van:  
Prof. Dr. B. Hessel (commentator II.1.3)  
Dr. S.A. de Vries en Mr. E. Belhadj (auteurs II.1.5)

April 2006

## **Inhoudsopgave**

<b><u>Samenvatting</u></b>	<b>6</b>
<b><u>Hoofdstuk I. Inleiding</u></b>	<b>16</b>
I.1	16
I.1.1	16
I.1.2	16
I.1.3	17
I.2	18
I.2.1	18
I.2.2	19
I.3	20
I.4	20
I.4.1	20
I.4.2	20
I.4.3	21
I.4.4	23
<b><u>Hoofdstuk II. Juridisch kader publiek-private samenwerking publieke omroepinstellingen en uitgevers</u></b>	<b>24</b>
II.1	24
II.1.1	24
II.1.2	25
II.1.3	25
II.1.3.1	25
II.1.3.2	26
II.1.3.3	28
II.1.3.4	29
II.1.3.5	34
publieke omroep	34
II.1.3.5.1	34
II.1.3.5.2	38
II.1.3.6	39
II.1.4	39
II.1.5	40
II.1.5.1	40
II.1.5.2	42

II.1.5.3	Plicht tot scheiden reclame en redactionele inhoud met optische en/of akoestische middelen	44
II.1.5.4	Reclame tussen (en niet tijdens) de programma-onderdelen	45
II.1.5.5	Voorwaarden sponsoring	46
II. 1.5.6	Voorstel tot wijziging Richtlijn Televisie zonder grenzen	47
II.2	Nationaal kader	48
II.2.1	Inleiding	48
II.2.2	Overzicht relevante regelgeving	49
II.2.3	Het voor publiek-private samenwerking relevante neventaken en –activiteitenregime	50
II.2.3.1	Mediawettelijke begripsbepaling	50
II.2.3.2	Toetsing door het Commissariaat voor de Media	53
II.2.3.2.1	Eerste fase toetsing: relatie met publieke taak en geen schade	55
II.2.3.2.2	Tweede fase toetsing: concurrentievervalsing en dienstbaarheid	58
II.2.4	Overige Mediawettelijke bepalingen relevant voor publiek-private samenwerking	70
II.2.4.1	Verantwoordelijkheid van publieke omroepinstelling voor de programmering en programma-inhoud	71
II.2.4.2	Reclamebeperkingen	71
II.2.4.3	Sponsoring	74
II.3	Grondslagen van de regelgeving	78
II.3.1	Inleiding	78
II.3.2	Korte historische achtergrond van het publieke bestel	79
II.3.3	Overheidsbeleid en kernwaarden voor de publieke omroep	82
II.3.4	Verantwoordelijkheid van publieke omroepinstellingen voor de programmering en programma-inhoud	83
II.3.5	Schadetoets, relatietoets en concurrentievervalsingstoets	85
II.3.6	Dienstbaarheid	90
II.3.7	Reclame	92
II.3.8	Sponsoring	98
II.3.9	Samenwerking publieke omroepinstellingen en uitgevers	104
<b><u>Hoofdstuk III. Inventarisatie Nederland: initiatieven tot publiek-private samenwerking</u></b>		<b>109</b>
III.1	Tot nu toe genomen en geslaagde initiatieven tot samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen	110
III.1.1	Samenwerkingsverband waarbij de omroep overwegende invloed heeft op het eindresultaat (opdrachtgever/opdrachtnemer relatie), maar een derde nodig heeft om een project uit te kunnen voeren of een product te kunnen maken	110

III.1.1.a	Facilitaire/operationele samenwerking	110
III.1.1.b	Exploitatie van programma's in de ruimste zin	110
III.1.2	Gemeenschappelijke (crossmediale) projecten met min of meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op eigen specialisatie	113
III.1.2.a	Uitwisselen content, evt. aanhaken bij identiteit	113
III.1.2.b	Programmatische samenwerking: uitwisselen van redactieleden geschreven media met een publieke omroepinstelling	114
III.1.2.c	Productionele samenwerking: mogelijk maken van gezamenlijke (crossmediale) projecten	117
III.1.3	Cross-ownership	118
III.2	Tot nu toe genomen, maar mislukte initiatieven tot samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen	118
III.2.1	Samenwerkingsverband waarbij de omroepinstelling overwegende invloed heeft op het eindresultaat (opdrachtgever/opdrachtnemer relatie), maar een derde nodig heeft om een project te kunnen uitvoeren of een product te kunnen maken	119
III.2.1.a	Facilitaire/operationele samenwerking	119
III.2.1.b	Exploitatie van programma's in de ruimste zin	119
III.2.2	Gemeenschappelijke (crossmediale) projecten met min of meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op eigen specialisatie	120
III.2.2.a	Uitwisselen content, evt. aanhaken bij identiteit	120
III.2.2.b	Programmatische samenwerking: uitwisselen van redactieleden en geschreven media met een publieke omroepinstelling	122
III.2.2.c	Productionele samenwerking: mogelijk maken van gezamenlijke crossmediale projecten	123
III.2.3	Cross-ownership	123
III.2.4	Overig	123
III.3	Initiatieven en wensen voor samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen in de toekomst	123
III.3.1	Initiatieven voor samenwerking in de toekomst	123
III.3.2	Wensen voor samenwerking in de toekomst	124

**Hoofdstuk IV. Nationaal: toepassing regelgeving op casusposities** **127**

IV.1	Samenwerkingsverbanden waarbij de omroepinstelling overwegende invloed heeft op het eindresultaat	127
IV.1.1	Distributie over verschillende platforms	127
IV.1.2	Exploitatie van de programma-inhoud in de ruimste zin	127
IV.1.3	Facilitaire samenwerking	130

IV.2	Gemeenschappelijke (crossmediale) projecten met min of meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op de eigen specialisatie	130
IV.2.1	Redactionele samenwerking	130
IV.2.1.1	Redactionele bijdragen om niet	131
IV.2.1.2	Redactionele bijdrage tegen betaling	132
IV.2.1.3	Naams- of bronvermelding	132
IV.2.2	Crossmediale samenwerking: tijdschriften	133
IV.2.3	Crossmediale samenwerking: internet	137
IV.3	Cross-ownership	138

## **Hoofdstuk V. Inventarisatie stand van zaken publiek-private samenwerking in een aantal**

<b><u>Europese landen</u></b>	<b>141</b>	
V.1	Inleiding	141
V.2	Questionnaire	141
V.2.1	België - Vlaanderen	143
V.2.2	Duitsland	146
V.2.3	Denemarken	148
V.3	Titelsponsoring en merchandising in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk	150
V.3.1	Duitsland	150
V.3.2	Verenigd Koninkrijk	152

## **Hoofdstuk VI Conclusies en aanbevelingen**

VI.1	Conclusies	154
VI.1.1	Initiatieven tot publiek-private samenwerking	154
VI.1.2	Belangrijkste juridische beperkingen bij publiek-private samenwerking	158
VI.1.2.1	Ervaren rechtsonzekerheid	159
VI.1.2.2	Aanhaken identiteit: naams-en titelvermelding	161
VI.1.2.3	Merchandising: programmabegeleidend materiaal of promotie-artikel?	164
VI.2	Aanbevelingen	165
VI.2.1	Grondvoorwaarden voor publiek-private samenwerking	166
VI.2.2	Bewegingsruimte Commissariaat voor de Media	171
VI.2.3	Wetgever aan zet	175
VI.2.3.1	Binnen de kaders van de huidige Mediawet	175
VI.2.3.2	Naar een nieuwe Mediawet	177

<b><u>Literatuur</u></b>	<b>179</b>
--------------------------	------------

## **Samenvatting**

### **Inleiding**

Het kabinet heeft in de beleidsnota 'Met het oog op morgen' aangegeven meer ruimte te willen bieden aan publieke omroepinstellingen voor het aangaan van samenwerkingsverbanden met derden en het verwerven van eigen inkomsten. Ook voorafgaande aan en in anticipatie op een wetsherziening die meer publiek-private samenwerking mogelijk zou moeten maken, bestaat behoefte aan verduidelijking van de huidige stand van zaken op het gebied van publiek-private samenwerking.

De Publieke Omroep en het Nederlands Uitgeversverbond (NUV) hebben in een intentieverklaring tot samenwerking de afspraak gemaakt nader onderzoek te zullen laten verrichten naar de juridische belemmeringen voor publiek-private samenwerking. Het Ministerie van OCW is de derde opdrachtgever van dit onderzoek dat het CIER, als onderdeel van het Molengraaff instituut voor Privaatrecht van de Universiteit van Utrecht, heeft uitgevoerd.

Onder publiek-private samenwerking tussen een publieke omroepinstelling en een private onderneming verstaan we voor dit onderzoek: een samenwerkingsverband waarin de publieke omroepinstelling en de private onderneming, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

#### *Doelstelling publiek-private samenwerking*

Publiek-private samenwerking kan naast een financiële ook een culturele meerwaarde hebben. Er kan door samenwerking een verandering in de organisatiecultuur plaatsvinden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het ontwikkelen van een efficiënte multimediale publieke omroep. Ook kan samenwerking met private partijen een meerwaarde voor de publieke taak opleveren. Het gaat daarbij met name om een inhoudelijke verbetering van het product, alsmede om het via verschillende platforms op verschillende niveaus kunnen uitwerken van en invulling geven aan de inhoud van de boodschap en het op zodanige wijze bereiken van een groter publiek. Daarnaast kan de meerwaarde voor de private partij bij de samenwerking liggen in de verkrijging van kennis en inzicht in de werkwijze van de publieke omroepinstelling bij totstandkoming van omroepprogramma's.

#### **Huidige initiatieven tot publiek-private samenwerking**

Diverse initiatieven tot publiek-private samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen zijn tot op heden genomen. Verschillende van die initiatieven zijn succesvol geweest, een aanzienlijk aantal werd vanwege praktische en bedrijfsculturele redenen niet tot een goed einde gebracht. Vrijwel alle geïnterviewden gaven aan dat grote bedrijfsculturele verschillen bestaan tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers. Wanneer naast praktische en bedrijfsculturele obstakels

serieuze juridische belemmeringen worden ervaren, raken partijen ontmoedigd samenwerkingsverbanden aan te gaan. Partijen gaven aan, dat in een groot aantal gevallen juist de ervaren onzekerheid over de (uitleg van de) regels en uit vrees dat (aspecten van) initiatieven zullen worden afgekeurd door het Commissariaat voor de Media, maakten dat samenwerking (soms bij voorbaat) werd opgegeven.

De onderzochte vormen van publiek-private samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen, kunnen in een drietal categorieën worden ingedeeld, waarbij de eerste categorie de minst innige samenwerkingsvorm behelst en de laatste de meest innige.

#### *Opdrachtgever/opdrachtnemer*

In de eerste plaats zijn er de samenwerkingsverbanden waarbij de omroep een overwegende invloed heeft op het eindresultaat (opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie) maar een derde nodig heeft om een product te kunnen maken of een project uit te kunnen voeren. Exploitatie van programma-onderdelen vindt vaak plaats in samenwerking met commerciële derden en wordt door de meeste omroepinstellingen geschaard onder de generiek aangemelde en door het Commissariaat voor de Media goedgekeurde "verkoop van vastleggingen van programma-onderdelen". De omroepinstelling geeft hierbij opdracht aan een commerciële derde om een bepaald product of dienst tot stand te brengen. Denk hierbij aan het uitbrengen van dvd's en cd's met programmamateriaal, maar ook aan het in samenwerking met uitgevers maken van programmabegeleidende boeken en tijdschriften (van het Z@pp Doeboek tot Stephen Hawkins Universe). Verder behoort tot deze categorie bijvoorbeeld een project van BNN waarbij in samenwerking met een spelletjesontwikkelaar een op een programma-onderdeel gebaseerd gezelschapsbordspel De Lama's op de markt wordt gebracht. Deze twee laatstgenoemde exploitatievormen dienen overigens wel afzonderlijk te worden aangemeld bij het Commissariaat voor de Media. Bovendien geldt dat de omroepinstelling steeds een voldoende nauwe band met de hoofdtak moet kunnen aantonen. Hetzelfde geldt voor crossmediale distributie van bestaand en speciaal te produceren programmamateriaal als exploitatievorm. Ook hierbij is steeds sprake van een kort of langdurig samenwerkingsverband met een private partij. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de overeenkomst van de NOS met Unwired Concepts voor een op teletekstberichten gebaseerde Tour de France sms-dienst. Bij de zuivere facilitaire/operationele samenwerking die tot slot nog tot deze eerste categorie van publiek-private samenwerking behoort, is sprake van een puur uitvoerende taak van de private partij.

#### *Gelijkwaardige inbreng*

Naast de hiervoor omschreven vormen van samenwerking waarbij publieke omroepinstellingen overwegende invloed hebben op de inhoud van het product, wordt de tweede hier onderscheiden categorie gevormd door die samenwerkingsvormen die een meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op het gebied van de eigen specialisatie kennen. Binnen deze categorie is vaak sprake van

crossmediale projecten met inzet van radio en televisie en internet en/of een persmedium (bijv. Radio 2-Klassenfeest in samenwerking met schoolbank.nl). In zulke gevallen wisselen partijen inhoud (*content*) op verschillende platforms uit.

Daarnaast komt het binnen deze tweede categorie van publiek-private samenwerking regelmatig voor dat redacties met elkaar samenwerken waarbij een bepaald thema wordt onderzocht dat vervolgens wordt uitgewerkt in beide media. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij het programma-onderdeel NOVA dat samenwerkt met de redacties van het Financieel Dagblad en BNR. De inhoudelijke samenwerking tussen uitgeverij Zwijsen en Teleac/NOT heeft verder bijvoorbeeld geleid tot de ontwikkeling van een leesmethode voor groep 3 van de basisschool met een bijbehorend televisieprogramma. Hoewel nadrukkelijk gewenst door de betrokken private partijen leidt dergelijke inhoudelijke samenwerking in de praktijk maar zelden tot naamsvermelding (*exposure*) in of rond het programma-onderdeel. Ook omgekeerd geldt dat de naam van een programma-onderdeel – op een enkele uitzondering na – niet gebruikt mag worden voor andere producten of diensten, ook niet als de inhoud daarvan samenhangt met het programma-onderdeel.

Naast inhoudelijke samenwerking op verschillende niveaus komt ook productionele samenwerking regelmatig voor: het mogelijk maken van gezamenlijke (crossmediale) projecten. Denk daarbij aan het gezamenlijk organiseren van een multimediaal festival of het organiseren van een theatertour. Ook hierbij is over het algemeen sprake van min of meer gelijkwaardige inbreng van beide zelfstandige partijen.

#### *Gezamenlijk oprichten rechtspersonen*

De derde en meest innige vorm van samenwerking is het gezamenlijk oprichten van rechtspersonen waarin (crossmediale) samenwerking gerealiseerd wordt. Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking is de deelname die de drie AKN-omroepinstellingen (NCRV, KRO en AVRO) tezamen met Sanoma hebben in de gemeenschappelijke BV Programmabladen AKN. De onderneming geeft onder andere programmabladen uit en houdt zich bezig met activiteiten in het kader van de elektronische programmagids ("EPG") tvgids.nl. Ook bestaat er een joint venture tussen een commerciële televisieproducent en een uitgever, namelijk de Volkskrant-Palazzina combinatie VP-tv. Tot slot kunnen we in dit verband nog een recent initiatief van BNN en Endemol noemen. De publieke omroepinstellingen en het productiebedrijf hebben gezamenlijk een nieuw bedrijf opgericht dat mobiele *content* gaat ontwikkelen en produceren.

#### *Toekomst*

Met uitgevers en publieke omroepinstellingen is gesproken over wensen en initiatieven voor de toekomst. Partijen preluderen bij hun initiatieven niet alleen op de hiervoor omschreven samenwerkingsvormen.



Met betrekking tot verschillende wijzen van verspreiding van de boodschap bestaat de wens meer gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die de technologie biedt. Publieke omroepinstellingen zouden in samenwerking met private partijen meer willen experimenteren met het ontwikkelen van mobiele toepassingen om de band met het publiek te kunnen versterken en te voorkomen dat een deel van de doelgroep zich afwendt. Ook bestaat de wens tot meer publiek-private samenwerking op het gebied Streaming Video, Audio, Vod en Pod Cast. Ook hier gaat het om innovatieve vormen van distributie van bestaand en nieuw (eventueel voor een specifieke doelgroep te produceren) programmamateriaal over nieuwe kanalen. Met name in de sfeer van educatie, wetenschap en technologie bestaan bij omroepinstellingen verschillende plannen voor het aangaan van multimediale publiek-private samenwerking. Ook wordt overwogen om gezamenlijk digitale kanalen op te richten en het zich overigens gezamenlijk manifesteren op het internet rond bepaalde thema's (muziek, actualiteit, sport), al dan niet tegen betaling en al dan niet vergezeld van printmedia. Op deze wijze kunnen gezamenlijk maatschappelijke multimediale ondernemingen worden gerealiseerd. Daarbij kan (redactionele) inhoud van publieke omroepinstellingen worden hergebruikt, bijvoorbeeld op internet of digitale televisie die dan gezamenlijk met publieke omroepinstellingen kan worden geëxploiteerd. Ook kan gezamenlijk *content* worden ontwikkeld. Daarbij zouden publieke omroepinstellingen en uitgevers namen van programma-onderdelen willen kunnen gebruiken voor tijdschriften. Uitgevers geven bovendien aan grote interesse te hebben in het kunnen geven van de naam van hun (sport) tijdschriften aan programma-onderdelen van publieke omroepinstellingen. Tot slot bestaat de wens om in samenwerking met private partijen programmabegeleidend materiaal aan te bieden bij (kinder)programma's (zoals poppen, spellen, tijdschriften en theatershows).

In alle gevallen geldt dat het aangaan van overeenkomsten met private partijen onmogelijk is totdat voldoende zekerheid is verkregen over de juridische houdbaarheid.

### **Belangrijkste juridische beperkingen bij publiek-private samenwerking**

Een aanzienlijk aantal (beleids)regels is van toepassing op de samenwerking tussen de publieke omroepinstellingen en private partijen. Meerdere private partijen geven aan in publieke omroepinstellingen interessante partners voor samenwerking te zien, maar beschouwen het complex van toepasselijke regels en de interpretatie daarvan als belemmering voor de realisatie van dergelijke samenwerking. Hetzelfde geldt voor publieke omroepinstellingen. Voornaamste obstakels zijn volgens betrokkenen het onvoldoende mogen vermelden van de redactionele bijdragen van derden, het niet mogen gebruiken van de titel van een programma-onderdeel voor gezamenlijke crossmediale projecten - met name tijdschriften - en het verbod op het gebruik van een titel van een tijdschrift voor een programma-onderdeel (titelsponsoring). De beperkingen terzake van merchandising rond programma-onderdelen maakt bovendien samenwerking met publieke omroepinstellingen minder aantrekkelijk. Aantrekkelijker partners voor uitgevers zijn wat dat betreft de commerciële omroepen, die veel meer mogen op dit gebied. Daarnaast wordt door betrokkenen aangegeven dat er onzekerheid bestaat over het beleid van het Commissariaat voor de Media terzake van publiek-private

samenwerking. Enerzijds hebben partijen bij het aangaan van publiek-private samenwerking te maken met de vrij stringente interpretatie die het Commissariaat voor de Media aan de open geformuleerde wetsbepalingen geeft met name terzake van naams- en titelvermelding. Anderzijds kan aan de hand van de huidige beleidslijnen en beslissingen van het Commissariaat niet altijd eenvoudig uitgemaakt worden wat wel en niet meer toelaatbaar is. Rechtsonzekerheid wordt met name ervaren ten aanzien van de uitleg van de vereiste relatie met de publieke taak en de invulling die gegeven wordt aan het concurrentievervalsings- en dienstbaarheidsverbod. Het feit dat aan twee laatstgenoemde verboden over het algemeen pas worden getoetst wanneer de samenwerking eenmaal is opgestart – en deze dus als donkere wolk boven een project blijven hangen – leidt eveneens tot rechtsonzekerheid bij de bij publiek-private samenwerking betrokken partijen.

## **Aanbevelingen**

Publieke omroepinstellingen die betrokken zijn bij publiek-private arrangementen, bevinden zich in het spanningsveld tussen publieke taak, bedrijfseconomische overwegingen, belangen van de private partner (bijv. uitgever), het Commissariaat voor de Media (toezichthouder) en de politiek.<sup>1</sup> Op grond van de in dit rapport geconstateerde fricties, komen we tot een aantal aanbevelingen waarbij allereerst – het Europese kader indachtig – de grondvoorwaarden voor publiek-private samenwerking aan de orde komen. Bij publiek-private samenwerking kan sprake zijn van (in)directe staatssteun aan private organisaties wanneer private ondernemingen (indirect) profiteren van met staatssteun tot standgebrachte programma's of daarop gebaseerde producten. Daarnaast vindt er concurrentie plaats tussen de private organisaties die in publiek-privaat verband samenwerken met derden in de markt en private partijen die niet in een dergelijk verband vergelijkbare activiteiten uitoefenen. Dit alles maakt publiek-private samenwerking potentieel mededingingsgevoelig.

Vanuit Europees perspectief is het van het allergrootste belang dat ieder risico van weglekken van publieke middelen en kruissubsidiëring wordt vermeden. In dat kader is een transparante en ordelijke bedrijfsvoering bij de bij publiek-private samenwerking betrokken omroepinstelling een grondvoorwaarde. Concurrentievervalsing is niet geoorloofd en de publieke omroepinstelling moet kunnen aantonen dat daarvan geen sprake is. Kernbegrippen in dit verband zijn relatie met de publieke taak, marktconformiteit, transparantie en redactionele onafhankelijkheid. Bij het vormgeven van de crossmediale publiek-private samenwerking moeten uiteraard ook de overige EG-rechtelijke randvoorwaarden in acht worden genomen, zoals de EG-regels inzake het vrije verkeer en de mededinging. Zo mag publiek-private samenwerking zeker niet leiden tot discriminatie jegens buitenlandse uitgevers. Daarnaast is redactionele onafhankelijkheid een kernvoorwaarde. De publieke omroepinstelling draagt volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van het programma-onderdeel dat in samenwerking met een private partij tot stand wordt gebracht. Commerciële inhoud dient duidelijk met optische of akoestische middelen te zijn afgescheiden van de redactionele inhoud.

---

<sup>1</sup> Vgl. Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen, Rapport Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II, 2004-2005, 30 220, nr. 2, p.49.

Sponsoring is op grond van de Europese Richtlijn Televisie Zonder Grenzen bovendien in ieder geval verboden voor televisiejournals en politieke informatieprogramma's.

### **Bewegingsruimte Commissariaat voor de Media**

Het Commissariaat voor de Media heeft de onderzoekers aangegeven de problemen die publieke omroepinstellingen en private partijen ervaren bij het realiseren van (crossmediale) samenwerking te erkennen en mee te willen denken over oplossingen. Als toezichthouder dient het Commissariaat daarbij uiteraard te opereren binnen de Europese en nationale mediawettelijke kaders. Binnen die kaders zouden volgens de onderzoekers de volgende maatregelen overwogen kunnen worden.

Omdat een publiek-private samenwerkingsvorm in veel gevallen een aanzienlijk investeringsrisico met zich meebrengt, hebben de bij die samenwerking betrokken partijen er met name baat bij zo spoedig mogelijk op de hoogte te zijn van de houdbaarheid van hun plannen. Voorafgaande aan de feitelijke start van de samenwerking zou het Commissariaat voor de Media volledig kunnen toetsen, dus inclusief de concurrentievervalsings- en dienstbaarheidstoets die nu vaak pas achteraf wordt verricht.

Het spreekt voor zich dat het Commissariaat bij een dergelijke toetsing een voorbehoud zal moeten maken voor veranderende omstandigheden. Ook betekent dit, dat om een dergelijke uitvoerige toets binnen redelijke termijn uit te kunnen voeren - zodat de samenwerking niet door vertragingen ontmoedigd wordt - het Commissariaat over voldoende capaciteit zal moeten beschikken. Van de zijde van de samenwerkingspartners kan (en moet) anderzijds worden vereist dat ze een duidelijk businessmodel met een volledig transparante boekhouding, evenredige kostenberekening en marktconforme tarifiering aan het Commissariaat zullen presenteren. Alleen op deze wijze zal het Commissariaat in staat zijn deze toets uit te voeren. Aanbeveling daarbij verdient de publicatie van een checklist door het Commissariaat, waarin naast een uitdrukkelijke verwijzing naar het Handboek Financiële Transparantie 2005 en de daarin voorgeschreven modellen, duidelijkheid wordt gegeven over de invulling van het concurrentievervalsingsverbod met name op de aspecten van kostprijsberekening en marktconformiteit. Een dergelijke checklist zou onderdeel kunnen uitmaken van een algemene Richtlijn publiek-private samenwerking van het Commissariaat, waarin een aantal voor samenwerking belangrijke aspecten wordt toegelicht. Zo een Richtlijn ligt ook juist nu voor de hand, gezien het feit dat crossmediale samenwerking momenteel vanuit het oogpunt van publiek belang en dienstverlening aan burgers ook van overheidswege wordt gestimuleerd, terwijl over de juridische vormgeving daarvan in de praktijk onzekerheid blijkt te bestaan.

In een Richtlijn publiek-private samenwerking zou, naast de checklist en de hiervoor omschreven grondvoorwaarden voor publiek-private samenwerking, kunnen worden opgenomen dat samenwerking in beginsel op niet-exclusieve basis dient plaats te vinden en dat de redactionele eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van programma-onderdelen nadrukkelijk bij de publieke omroepinstelling dient te liggen. In de Richtlijn zou bovendien in het bijzonder kunnen worden

ingegaan op de verhouding tussen het concurrentievervalsingsverbod en het dienstbaarheidsverbod omdat laatstgenoemde, zo valt ook uit de wetsgeschiedenis op te maken, althans voor nevenactiviteiten geen zelfstandige betekenis zou (moeten) toekomen.

Terzake van het onderwerp redactionele samenwerking zou in een Richtlijn publiek-private samenwerking kunnen worden aangegeven dat het de omroepinstelling is toegestaan melding te maken van deze samenwerking, waarbij een helder onderscheid dient te worden gemaakt tussen de toegelaten bronvermelding binnen de context van het programma (zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de programmaformule) en sluikreclame. De vermelding mag in geen geval ontaarden in een promotie van het merk van de commerciële partij of te veel gaan lijken op sponsorvermelding. Bij redactionele samenwerking voor programma-onderdelen waarvoor een sponsorverbod geldt, dient bovendien steeds sprake te zijn van een gelijkwaardige redactionele inbreng. Daarnaast zou in een Richtlijn publiek-private samenwerking omschreven kunnen worden op welke wijze de partners bij beëindiging van de samenwerking uit elkaar zouden moeten gaan.

Om in publiek-private samenwerking tot stand gebrachte programma's aan te kunnen kondigen, zou een beperkte herziening van het Besluit ontheffing zelfpromotie van het Commissariaat kunnen worden overwogen. Bij aankondigingen van programma-onderdelen zou dan samenwerking met een derde vermeld kunnen worden, mits een dergelijke vermelding redactioneel en niet promotioneel van aard is.

Om het door betrokken uitgevers en omroepinstellingen bij publiek-private samenwerking als belangrijk aangegeven aanhaken aan naam en identiteit mogelijk te maken, zou een Richtlijn publiek-private samenwerking eveneens een ontheffingsbesluit op grond van artikel 52 lid 3 Mediawet kunnen bevatten. Zo zou in de eerste plaats het gebruik van een programmatitel voor aan programma-onderdelen gerelateerde publicaties, diensten of producten toegelaten kunnen worden bij crossmediale samenwerking, onder de strikte voorwaarde dat daarbij sprake is van marktconforme vergoeding en dat aan deze publicatie of dat product binnen het programma-onderdeel niet verder wordt gerefereerd. Er mag dan geen sprake zijn van rechtstreekse promotie en evenmin zou anderszins (overdreven of overdadige) aandacht aan de betreffende publicatie, dienst of product mogen worden gegeven in het programma-onderdeel. Voor het omgekeerde figuur van de titelsponsoring (het gebruik van de naam van een printmedium voor een programma-onderdeel) geldt in de eerste plaats dat slechts een zeer beperkt aantal programma's van de publieke omroep in aanmerking komt voor sponsoring, namelijk de weergave van sportevenementen of evenementen van ideële doelstellingen, en programma's van culturele aard die niet overwegend informatieve elementen bevatten. Met name uitgevers van kranten zijn juist geïnteresseerd in (titel)sponsoring van programma's van informatieve aard, vooral in de sfeer van nieuws en actualiteiten. De meeste van dergelijke programma's komen alleen al vanwege het in de Richtlijn Televisie zonder grenzen neergelegde sponsorverbod van televisiejournals en politieke informatieprogramma's niet in aanmerking voor sponsoring, alsmede vanwege de implementatie daarvan in artikel 52a lid 3 van de

Mediawet (programma-onderdelen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie).

In de (vrij beperkte) situaties waarbij sponsoring wel is toegestaan kan overwogen worden titelsponsoring ook toe te laten. Bij titelsponsoring wordt het kijkers in ieder geval onmiddellijk duidelijk wie het betreffende programma heeft gesponsord. Ten gunste van titelsponsoring bij crossmediale samenwerking zou in een ontheffingsbesluit, onder stringente voorwaarden van eerlijke concurrentie en marktconforme vergoedingen, het gebruik van de titel van een publicatie voor een programma-onderdeel kunnen worden geregeld. Naast het volledig marktconform vergoeden voor de naamsvermelding in de titel van het programma, zou als voorwaarde gesteld moeten worden dat in het programma-onderdeel voor het overige op geen enkele wijze (overdreven of overdadige) aandacht wordt besteed aan de sponsor of diens producten zodat voorkomen wordt dat het programma een reclameboodschap voor het persmedium wordt.<sup>2</sup> Of daarvan in een concrete situatie sprake is, zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden door het Commissariaat voor de Media. Een dergelijke maatregel zal in ieder geval ook aanpassing van de Beleidsregels Sponsoring publieke omroep 2005 vergen.

Voor uitgebreide merchandisingactiviteiten van publieke omroepinstellingen zien de onderzoekers binnen het huidige mediawettelijk kader geen mogelijkheid tot verruiming. Voor het op de markt brengen van producten die voortkomen uit en profiteren van met publieke middelen tot stand gebrachte programma-onderdelen kan (en moet) verwacht worden dat ze een nauwe relatie met de publieke taak hebben. Het Commissariaat zou er in het kader van de mediumneutraliteit overigens naar het oordeel van de onderzoekers wel goed aan doen de relatie niet kwantitatief maar kwalitatief te beoordelen. Indien de (inhoudelijke) betrokkenheid van het publiek bij het programma-onderdeel door de nevenactiviteit kan worden versterkt, kan daarmee voldoende relatie tot de publieke taak worden aangenomen.

### **Wetgever aan zet**

Binnen de huidige Mediawet zou het begrip neventaken in ieder geval nadere toelichting behoeven. Door de onduidelijkheid over de vraag of bepaalde activiteiten als toegelaten neventaken worden aangemerkt, kunnen marktpartijen niet altijd uitmaken welke activiteiten door de publieke omroepinstellingen geacht te worden verricht als neventaak. Om duidelijkheid te creëren over de vraag of bepaalde (crossmediale) publiek-private samenwerkingsprojecten als neventaak of als nevenactiviteit van de publieke omroepinstelling moeten worden aangemerkt, zodat deze al dan niet met publieke middelen bekostigd kunnen worden, kan op basis van artikel 55b van de Mediawet een Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) worden opgesteld. Laatstgenoemd artikel biedt de wettelijke grondslag voor het stellen van nadere regels omtrent het verrichten van activiteiten als bedoeld in

---

<sup>2</sup> Doorvoor waarschuwt ook terecht I. Brakman, Concurrentieraakvlakken van nevenactiviteiten en neventaken van de publieke omroep (bijdrage aan symposium 'Van omroepmonopolie naar –concurrentie, en verder?' van 16 januari 2003), beschikbaar op WWW <<http://www.cvdm.nl/pages/actueel.asp?m=t&ID=1228>>.

artikel 13c lid 3 (de neventaken). Met een dergelijke AMVB zou ook tegemoet gekomen worden aan de door de Europese Commissie in de aankondiging van de *ad hoc* staatssteun-zaak geuite kritiek op het Nederlandse neventakenregime.

Bij een nieuw te formuleren AMVB voor neventaken zal leidend moeten zijn of de betrokken activiteiten van publieke omroepinstellingen voldoen aan dezelfde democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving als de programma-onderdelen in traditionele zin. De wijze van verspreiding van die boodschap is daarbij minder relevant. Vanwege de voortschrijdende technologische ontwikkelingen dient een dergelijke AMVB bij voorkeur voldoende flexibiliteit te bezitten om ook in de (nabije) toekomst ruimte te kunnen geven aan publieke omroepinstellingen om binnen de publieke taakomschrijving activiteiten te ontplooien thans nog niet ontwikkelde media of middels thans nog onbekende platforms.

Om ondanks een flexibele en technologisch neutrale formulering van de neventaak onverkort een beroep te kunnen doen op de exceptie voor het verbod op staatssteun voor diensten van algemeen economisch belang ex artikel 86 lid 2 van het EG-Verdrag, dient voor iedere nieuwe activiteit die een publieke omroepinstelling wil verrichten als onderdeel van de publieke opdracht van tevoren formele toewijzing plaats te vinden. Toewijzing kan alleen dan plaatsvinden wanneer de publieke omroepinstelling gemotiveerd aangeeft dat de betreffende activiteit voorziet in dezelfde doelstellingen van democratie, sociaal culturele behoeften en pluriformiteit zoals wordt verwoord in artikel 13c Mediawet.

Voor de realisatie van publiek-private samenwerking op gezamenlijke internetsites zou het bovendien wenselijk zijn dat de STER in staat gesteld zou worden de reclameopbrengsten naar rato te verdelen tussen de Publieke Omroep en de private partner. Dit uiteraard onder de uitdrukkelijke voorwaarde van volledige redactionele onafhankelijkheid. Op dit moment komen reclame-opbrengsten van de STER volledig ten goede van de omroepmiddelen. Een gelijkwaardige allocatie van reclame-inkomsten van een gemeenschappelijke internetsite zal wijziging van de tekst van artikel 28 Mediawet vergen, in ieder geval voorzover dit als hoofdtaak van de STER aangemerkt zou worden. De reclamewerving voor (gemeenschappelijke) websites zou ook als nevenactiviteit van de STER kunnen worden aangemerkt, aldus zouden deze activiteiten van de STER de toets van artikel 57a (55) Mediawet in ieder geval moeten kunnen doorstaan.

#### *Naar een nieuwe Mediawet*

In de kabinetsvisie op de toekomst van de publieke omroep Met het oog op morgen wordt publieke omroepinstellingen de mogelijkheid geboden om naast maatschappelijk ondernemen, zoals thans reeds toegestaan in het nevenactiviteitenregime, eveneens *economisch* te ondernemen. De publieke omroepinstelling ontplooit daarbij in samenwerking met private partijen economische activiteiten, los van de publieke taak. Daarbij worden geen publieke middelen gebruikt. Publieke omroepinstellingen

zullen daardoor de kans krijgen zich te ontwikkelen tot zelfstandige multimediale ondernemingen. Daarbij heeft het kabinet bijvoorbeeld de constructie in gedachte dat de publieke omroepinstelling – in samenwerking met uitgevers – een productiemaatschappij opricht en daarmee producties aanbiedt in de functie cultuur, educatie en andere informatie aan de Raad van Bestuur van de NOS, maar ook aan de commerciële omroep. Met dergelijke gezamenlijk op te richten productiemaatschappijen kan economisch ondernomen worden. Strikte scheiding van organisatorische en financiële activiteiten van nieuw op te richten private onderneming is daarbij steeds een vereiste. Deze productiemaatschappijen kunnen meedingen naar opdrachten van de Raad van Bestuur en krijgen daarbij geen kwantitatieve of kwalitatieve voorkeurspositie jegens andere productiemaatschappijen conform de Europese regels. Verder kan daarbij gedacht worden aan het gezamenlijk maken van tijdschriften, het organiseren van evenementen, de exploitatie van eigen themakanalen, alsmede van het op de markt brengen van die merchandisingartikelen die niet kunnen worden aangemerkt als programma-ondersteunend of als vorm van zelfpromotie voor de publieke omroepinstelling.

Vereist bij economisch ondernemen van publieke omroepinstellingen is steeds dat de commerciële exploitatie op geen enkele wijze met of ten laste van publieke middelen geschiedt. Alleen met volledig marktconforme verrekening kan gebruik worden gemaakt van materiaal dat met overheidsgeld gemaakt is. Bovendien dient sprake te zijn van gescheiden financiële huishoudingen. Het oprichten van een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid is daarbij volgens onderzoekers de juiste weg. Op deze wijze kan een duidelijke scheiding gemaakt worden tussen publieke en private activiteiten.

## Hoofdstuk I. Inleiding

### I.1 Introductie

#### I.1.1 Actualiteit onderwerp

1. Het kabinet heeft in de inmiddels veel bediscussieerde beleidsnota 'Met het oog op morgen' aangegeven meer ruimte te willen bieden aan publieke omroepinstellingen voor het aangaan van samenwerkingsverbanden met derden en het verwerven van eigen inkomsten.<sup>3</sup> Dit is ook in lijn met het kabinetsbeleid zoals verwoord in bijvoorbeeld de dossiers Governance, Modernisering van de overheid (Andere overheid), Rechtstaat en Rechtsorde (Bruikbare rechtsorde).<sup>4</sup>
2. In de kabinetsvisie op de toekomst van de publieke omroep, verwoord in de beleidsnota Met het oog op morgen, wordt het belang van samenwerking met derden benadrukt:

“De publieke omroep, en daarbinnen de ideële omroeporganisaties, moeten alle wegen naar geïnteresseerden bewandelen. Hij doet dat ondermeer door inhoud en publiekbereik te delen met anderen en gezamenlijke digitale diensten te ontwikkelen. Partners variëren van profit tot non-profit en van professionele organisaties tot clubs van particulieren. Veel vormen van samenwerking zijn vanuit een oogpunt van publiek belang en dienstverlening aan burgers toe te juichen. Het kabinet onderzoekt belemmeringen in de huidige Mediawet en zal deze wegnemen. Wel blijft overeind dat derden geen (excessieve) winst mogen maken uit publieke omroepmiddelen.”<sup>5</sup>

3. Ook voorafgaande aan en in anticipatie op een wetsherziening die meer publiek-private samenwerking voor publieke omroepinstellingen mogelijk zal moeten maken, is gebleken dat behoefte bestaat aan verduidelijking van de huidige stand van zaken op het gebied van publiek-private samenwerking. Er zijn reeds diverse initiatieven tot samenwerking met publieke omroepinstellingen genomen, die niet tot wasdom zijn gekomen, mede vanwege door betrokkenen ervaren juridische beperkingen en onzekerheden.

#### I.1.2 Aanleiding onderzoek

4. De Publieke Omroep en het Nederlands Uitgeversverbond (NUV) hebben in een gezamenlijke intentieverklaring tot samenwerking onder meer de afspraak gemaakt nader onderzoek te zullen (doen) verrichten naar *“de juridische belemmeringen voor publiek-private samenwerking tussen betrokken partijen binnen de Publieke Omroep en uitgevers”*.

---

<sup>3</sup> Met het oog op morgen 2005.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29279, nr. 9.

<sup>5</sup> Met het oog op morgen 2005.



5. In een overleg dat staatssecretaris Medy van der Laan van OCW daarop op 10 mei 2005 had met de voorzitters van de Publieke Omroep en het NUV, is afgesproken dat de drie partijen gezamenlijk, dus zowel het ministerie van OCW als de Publieke Omroep als het NUV, nadere verkenningen zouden uitvoeren.
6. In dat kader is het Centrum voor Intellectuele eigendomsrecht (CIER), gehuisvest bij het Molengraaff Instituut aan de juridische faculteit van de Universiteit van Utrecht, de opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar samenwerking tussen de publieke omroep en commerciële partijen. Het onderzoek inventariseert de huidige stand van zaken en moet de opdrachtgevers inzicht verschaffen in de wijze waarop de Nederlandse wet- en regelgeving (richtlijnen van het Commissariaat voor de Media daaronder begrepen) kan worden aangepast om samenwerking tussen publieke omroepen en commerciële partijen, met name uitgevers, te faciliteren.

### **I.1.3 Begripsbepaling**

#### *Publiek-private samenwerking*

7. Onder publiek-private samenwerking tussen een publieke omroepinstelling en een private onderneming verstaan we voor dit onderzoek: een samenwerkingsverband waarin de publieke omroepinstelling en de private onderneming, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Vergelijkbare definities worden aangetroffen bij het kenniscentrum voor publiek-private samenwerking van het Ministerie van Financiën en het kenniscentrum voor publiek-private samenwerking in Vlaanderen.<sup>6</sup> In afwijking van de omschrijving van de Algemene Rekenkamer van publiek-private samenwerking, achten we voor dit onderzoek duurzaamheid van de samenwerking niet vereist. Juist bij de samenwerking tussen uitgevers en publieke omroepinstellingen kunnen vele verkennende, vaak kortdurende en zelfs soms eenmalige samenwerkingsvormen worden waargenomen, die we niet onvermeld kunnen laten.<sup>7</sup>

#### *Publieke omroep(instelling)*

8. Wanneer we in dit onderzoek refereren aan de publieke omroep dan doelen we op het door de overheid gereguleerde en (gedeeltelijk) gefinanciëerde omroepbestel. Wanneer we

---

<sup>6</sup> Kenniscentrum voor PPS van het Ministerie van Financiën (te vinden via <<http://pps.minfin.nl/>>) en het Kenniscentrum voor PPS van de Vlaamse regering (te vinden via <<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/pps/>>).

<sup>7</sup> Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen, Rapport Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II, 2004-2005, 30 220, nr. 2, p. 17.

spreken over publieke omroepinstellingen dan doelen we op de organisaties die onderdeel uitmaken van het omroepbestel en die zendtijd hebben verkregen.<sup>8</sup> Ook bepaalde lokale en regionale omroepinstellingen krijgen zendtijd, maar in dit onderzoek richten we ons op de publieke omroep op landelijk niveau. Onder Publieke Omroep (met hoofdletters) verstaan we de bestuursorganisatie van het totaal van publieke omroepen in Nederland. Deze bestuursorganisatie komt voort uit de NOS, die eerder was onderverdeeld in NOS RTV (de inhoudelijke tak van de NOS) en het NOS-bestuur. Het laatste onderdeel werd in 2002 omgedoopt tot de Publieke Omroep.

## I.2 Doelstelling publiek-private samenwerking

9. Voorvraag is: wat beogen partijen met de publiek-private samenwerking? Zoals ook uiteengezet door de Algemene Rekenkamer in het rapport Publiek ondernemerschap<sup>9</sup>, is de meerwaarde (en daarmee ook het doel) van publiek-private samenwerking veelvoudig. Publiek-private samenwerking kan naast een financiële (een positief financieel resultaat) ook een culturele meerwaarde hebben. Er kan door samenwerking een cultuurverandering bij het personeel plaatsvinden en een verandering in de organisatiecultuur. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het ontwikkelen van een efficiënte multimediale publieke omroep. Ook kan samenwerking met private partijen een meerwaarde voor de publieke taak opleveren, hetgeen wordt behandeld in paragraaf I.2.1. Daarnaast kan de meerwaarde voor de publieke partij bij de samenwerking liggen in de verkrijging van kennis en inzicht in de werkwijze van de publieke omroepinstelling bij totstandkoming van omroepprogramma's. Tot slot kan publiek-private samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen ook meerwaarde voor de maatschappij opleveren, door vergroting van de innovatiekracht. Hieronder volgen meer specifiek de door publieke omroepinstellingen (I.2.1) en uitgevers (I.2.2) aangegeven doelstellingen voor publiek-private samenwerking.

### I.2.1 Publieke omroepinstellingen

10. Desgevraagd blijkt voor de publieke omroepinstellingen de vergroting van de mogelijkheden om nader invulling te geven aan de publieke taak de belangrijkste motivatie voor publiek-private samenwerking. Het gaat daarbij met name om een inhoudelijke verbetering van het product, alsmede om het via verschillende platforms op verschillende niveaus kunnen uitwerken van en invulling geven aan de inhoud van de boodschap. De

---

<sup>8</sup> Zendtijd is beschikbaar voor de omroepverenigingen AVRO, BNN, EO, KRO, MAX, LLink, NCRV, TROS, VARA en VPRO; de speciale omroepinstellingen NPS, NOS en Radio Nederland Wereldomroep; de educatieve omroepinstellingen Teleac/NOT en RVU (Educom); de genootschappen op geestelijke grondslag BOS, HO, IKON, NIK, OHM, NMO, RKK, ZvK, NIO, Joodse Omroep; de politieke partijen en overheidsvoorlichting.

<sup>9</sup> Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen, Rapport Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II, 2004-2005, 30 220, nr 2, p. 30.

exposure op verschillende platforms die met publiek-private samenwerking kan worden bereikt (denk daarbij bijvoorbeeld aan een verdieping van een televisie-interview met de directeur Nederlandse bank in een populair opinieweekblad of aan het gezamenlijk voeren van een internetsite) heeft volgens geïnterviewden uit de kringen van de publieke omroepinstellingen als voornaamste oogmerk het bereiken van een grotere doelgroep voor de publieke taak. Ook innovatie wordt als onderdeel van de publieke taak als belangrijke doelstelling van publiek-private samenwerking genoemd. Denk bijvoorbeeld aan de voortrekkers rol die de publieke omroep speelt bij de ontwikkeling en popularisering van TDAP digitale radio.

11. Financiële voordelen worden eveneens genoemd. Daarbij wordt enerzijds aangegeven dat men de verkregen middelen in deze tijden van verder teruglopende STER- inkomsten en verminderde overheidsbijdragen wenst te besteden aan nieuw media-aanbod. Anderzijds bestaat een zeker gevoel van onrechtvaardigheid over het feit dat sommige externe commerciële partijen wel kunnen profiteren van de merchandising van bijvoorbeeld door een publieke omroepinstelling bekend gemaakte populaire figuren (denk aan Sesamstraat) waarvan de auteurs- en merkrechten bij derden berusten, terwijl met de door de publieke omroepinstelling zelf ontwikkelde figuren geen financieel voordeel behaald mag worden, zodat de populariteit van het eigen media-aanbod niet verzilverd kan worden ten gunste van nieuw media-aanbod.

## **I.2.2 Uitgevers**

12. Exposure op verschillende platforms en vergroting van de naamsbekendheid is één van de belangrijkste doelstellingen die uitgevers aangeven voor het aangaan van publiek-private samenwerking met publieke omroepinstellingen. In het huidige multimediale landschap voelt ook de uitgever zich genoodzaakt zich op meerdere platforms te profileren. Televisie met een nog steeds bijzonder grote impact op het publiek blijft daarbij onverminderd aantrekkelijk.
13. Uiteraard is voor commerciële uitgevers het financiële voordeel dat in ieder geval op termijn verwacht wordt een aantrekkelijk aspect van de samenwerking. Het gaat daarbij vooralsnog niet zo zeer om directe winstgevendheid die voortvloeit uit de publiek-private samenwerking, als wel om het indirecte voordeel dat behaald kan worden middels vergroting van de naamsbekendheid en het positief afstralen van de samenwerking op naam van uitgever en diens producten. Ook het verkrijgen van kennis en inzicht in de werkwijze van publieke omroepinstellingen bij totstandkoming van omroepprogramma's wordt als doelstelling genoemd.

### **I.3 Probleemstelling onderzoek**

14. De probleemstelling die in dit onderzoek zal worden besproken luidt als volgt:

**Aan welke vormen van samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en commerciële derden, zoals uitgevers bestaat behoefte in aanvulling op samenwerkingsvormen die thans reeds bestaan en langs welke lijnen zou die samenwerking gerealiseerd kunnen worden?**

Daarbij zullen de volgende subvragen worden behandeld:

- a. welke vormen van samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en commerciële derden, zoals uitgevers zijn nu reeds toegestaan en voor welke vormen van samenwerking in de toekomst bestaat bij betrokken partijen interesse?**
  - b. welke juridische voorzieningen zouden getroffen kunnen worden om (bepaalde aspecten van) de samenwerking mogelijk te maken?**
15. Voor beantwoording van de laatstgenoemde subvraag zal onder andere worden beschouwd in hoeverre bepaalde vormen van door partijen gewenste publiek-private samenwerking wetswijziging zouden behoeven of reeds gefaciliteerd zouden kunnen worden door een beleidswijziging in de handhavingspraktijk van de huidige Mediawet door het Commissariaat voor de Media.

### **I.4 Aanpak en afbakening**

#### **I.4.1 Methode van onderzoek**

16. De methode van onderzoek die gehanteerd is bij de totstandkoming van dit onderzoeksrapport is zuiver juridisch van aard. Beschikbare openbare juridische bronnen zijn geraadpleegd voor de juridisch beschrijvende gedeelten, waaronder Europese Richtlijnen, mededelingen en rechtspraak, alsmede nationale wetgeving en rechtspraak, daaronder begrepen de beleidslijnen en beslissingen van het Commissariaat voor de Media. Voor de inventarisatie van publiek-private initiatieven in Nederland is een groot aantal interviews afgenomen met betrokkenen en is een questionnaire uitgezet.

#### **I.4.2 Afbakening**

17. Voor u ligt een juridisch onderzoek. U treft geen *businessmodellen* voor publiek-private samenwerking van publieke omroepinstellingen met commerciële derden zoals uitgevers

aan. Evenmin treft u een economische analyse aan van de met publiek-private samenwerking gepaard gaande kosten en inkomsten.

18. We richten ons in dit onderzoek op samenwerkingsverbanden met commerciële derden, in het bijzonder (maar niet uitsluitend) met uitgevers. Samenwerking met niet-commerciële (ideële) organisaties valt buiten het bestek van dit onderzoek. We beperken ons verder tot de nationale publieke omroep; regionale en lokale samenwerkingsvormen komen slechts sporadisch aan de orde.
19. In dit onderzoek treft u bovendien geen waardeoordeel aan over de wenselijkheid van bepaalde vormen van publiek-private samenwerking of aspecten daarvan; het gaat om een beschrijving van de mogelijkheden onder het huidige regime en hoe binnen het Europese kader in de toekomst andere vormen van publiek-private samenwerking mogelijk gemaakt zouden kunnen worden. Het is binnen die kaders uiteindelijk een politieke beslissing of alle geambieerde vormen van publiek-private samenwerking ook gerealiseerd zouden moeten worden. De onderzoekers spreken met dit rapport hierover geen oordeel uit. Aangezien het rapport een juridische analyse betreft komen beleidsmatige afwegingen slechts zijdelings aan de orde. Dat neemt niet weg dat deze een rol kunnen spelen bij de beleidsmatige afweging die publieke omroepinstellingen en de raad van bestuur in het kader van artikel 55b Mediawet zullen moeten maken bij het aangaan van een publiek-private samenwerking. Wij noemen enkele van deze risico's.
  - De voorlopige visie van de Europese Commissie die er in het kort op neerkomt, dat alles wat publieke omroepinstellingen op de markt verdienen, in mindering wordt gebracht op de publieke financiering;
  - de continuïteit van de samenwerking en dat de private partij alleen verder gaat met een deels met publiek geld tot stand gekomen product en mogelijk daarmee van partner tot concurrent wordt;
  - publiek-private samenwerking kan het publieke bestel als zodanig ondermijnen, omdat deze mogelijk schadelijk kunnen zijn voor de publieke omroep als geheel, bijvoorbeeld in een situatie dat rechten deels buiten het publieke bestel terecht komen of ten koste kunnen gaan van het bevorderen van de samenwerking **binnen** het bestel.

#### I.4.3 Plan van behandeling

20. In het voor het onderzoek belangrijke tweede hoofdstuk zal allereerst het Europese kader worden geschetst. Dit Europees kader dicteert immers de bewegingsruimte waarbinnen op nationaal niveau bewogen kan worden in de richting van bepaalde publiek-private samenwerkingsvormen. Vervolgens zal ook het nationale juridische kader worden

aangegeven. Bekeken zal worden welke wet- en regelgeving van invloed is op de samenwerking tussen de publieke omroepinstellingen en private partijen, zoals uitgevers. Daarbij komt met name de uitleg die het Commissariaat voor de Media geeft in zijn besluiten en beleidslijnen, evenals de bestuursrechtspraak terzake uitgebreid aan de orde. Een poging wordt gedaan de door alle betrokkenen waargenomen kluwen van bij publiek-private samenwerking met publieke omroepinstellingen toepasselijke regelgeving en de interpretatie daarvan in beleidslijnen en beslissingen van het Commissariaat van de Media te ontwarren. In dit hoofdstuk is eveneens ruimte gegeven aan de grondslagen voor het beleid. Wat lag ten grondslag aan de door de nationale en Europese wetgever gemaakte keuzen?

21. In het derde hoofdstuk volgt een omschrijving van de praktijk van publiek-private samenwerking in Nederland. Allereerst wordt uiteengezet welke initiatieven tot publiek-private samenwerking tot op heden zijn genomen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen geslaagde en mislukte samenwerkingsvormen. Bovendien bevat dit hoofdstuk een inventarisatie van in de toekomst geambieerde samenwerkingsvormen van publieke omroepinstellingen en private partijen, waaronder uitgevers. In dit hoofdstuk wordt een indeling in categorieën en subcategorieën gemaakt, waarbij de eerste categorie de minst innige samenwerkingsvorm behelst en de laatste de meest innige.
22. Allereerst worden de samenwerkingsverbanden aangegeven waarbij de omroepinstelling overwegende invloed heeft op het eindresultaat, maar inbreng van een derde nodig heeft om een product te kunnen maken of een project uit te kunnen voeren. Daarbij komen zowel de exploitatie van programma-onderdelen in ruime zin als facilitaire samenwerkingsvormen aan de orde. In de tweede categorie worden gemeenschappelijke crossmediale projecten met min of meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op de eigen specialisatie besproken. Daarbij kan gedacht worden aan het uitwisselen van *content* voor verschillende platforms, alsmede aan vormen van programmatische samenwerking: het uitwisselen van redactieleden. Ook productionele samenwerking; het gezamenlijk mogelijk maken van crossmediale projecten valt binnen deze tweede categorie. De derde en meest innige vorm van samenwerking is het gezamenlijk oprichten van rechtspersonen waarin (crossmediale) samenwerking gerealiseerd wordt.
23. Het vierde hoofdstuk grijpt terug op het tweede en derde hoofdstuk en geeft een analyse van de (aspecten van) publiek-private samenwerking die op dit moment zijn toegestaan en welke niet.
24. Het vijfde hoofdstuk bevat een omschrijving van de stand van zaken in een aantal Europese landen, met bijzondere aandacht voor titelsponsoring.

25. In het zesde hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de bij publiek-private samenwerking geconstateerde knelpunten uiteengezet en wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Allereerst worden daarbij de grondvoorwaarden voor iedere vorm van publiek-private samenwerking neergelegd. Vervolgens wordt aangegeven welke maatregelen het Commissariaat voor de Media zou kunnen nemen om binnen het huidige mediawettelijke kader bepaalde aspecten van publiek-private samenwerking mogelijk te maken. Tot slot wordt beschouwd welke maatregelen de wetgever zou kunnen nemen. Dit alles uiteraard binnen de ruimte die het huidige Europese kader daarvoor laat.

#### **I.4.4 Nader onderzoek**

26. Voor het deel van het rapport dat de situatie bespreekt in een aantal Europese landen, is gebruik gemaakt van de door de Europese partners van twee van de opdrachtgevers te weten; de EBU (omroep), de ENPA (dagbladen) en de FAEP (tijdschriften) aangebrachte contactpersonen. Aan een groot aantal omroepen en buitenlandse uitgevers is een questionnaire gezonden. Helaas is de inhoudelijke respons op deze Questionnaire beperkt gebleven tot België, Duitsland en Denemarken, zodat dit deel door het *quickscan*-karakter van het onderzoek waarbij dergelijke externe input vanwege de beperkte tijd die ervoor staat van het grootste belang is, enigszins onderbelicht is gebleven. In een eventueel vervolgonderzoek zou dit nadere aandacht behoeven. Ook nadere aandacht in een eventueel vervolgonderzoek behoeft de wijze waarop de financiële huishouding van betrokken publieke partijen in de praktijk zodanig kan worden ingericht, dat voldaan wordt aan de in dit onderzoek geschetste juridische verplichtingen. Dit laatste zou niet zozeer een juridische, maar een bedrijfseconomische exercitie zijn.

## **Hoofdstuk II. Juridisch kader publiek-private samenwerking publieke omroepinstellingen en uitgevers**

### **II.1 Europese kader**

#### **II.1.1 Inleiding**

1. Het Europese kader is richtinggevend voor publiek-private samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen, zoals uitgevers. Bij dat Europese kader moeten we met name denken aan de regels betreffende de gemeenschappelijke markt.
2. Een eerste onderdeel van de gemeenschappelijke markt is de regelgeving die de mededinging reguleert. De artikelen 81 t/m 85 EG-Verdrag bevatten mededingingsregels voor ondernemingen en artikelen 87 t/m 89 regels over staatssteun. Laatstgenoemde artikelen dienen te voorkomen dat de overheid via ongeoorloofde staatssteun de mededinging verstoort. In dit deel gaan we niet in op de mededingingsregels voor ondernemingen, die van toepassing kunnen zijn op de relatie tussen de verschillende publieke omroepen of andere ondernemingen, maar bezien we alleen de regels voor staatssteun. Het tussenliggende artikel 86 lid 1 verklaart de artikelen 81 t/m 89 van toepassing op overheidsondernemingen, dat wil zeggen 'openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan de lidstaten bijzondere of uitsluitende rechten verlenen', zoals de publieke omroep. Voor ons onderzoek is met name artikel 86 lid 2 van belang, dat - onder stringente voorwaarden - voor ondernemingen die belast zijn met diensten van algemeen economisch belang, waaronder de publieke omroepen, uitzonderingen toelaat op de 'gewone' staatssteunregels. In het kader van de staatssteunproblematiek wordt ook aandacht besteed aan de Transparantierichtlijn, die onder meer een verplichting tot gescheiden boekhoudingen behelst zodat doorzichtig is welke kosten en opbrengsten verband houden met specifieke publieke of commerciële activiteiten van de publieke omroep.
3. Een tweede onderdeel van de gemeenschappelijke markt betreft de aanbestedingsregels. In dit onderzoek zal daar kort op worden ingegaan, door de vermelding van de toepasselijke aanbestedingsrichtlijn. Tenslotte maken de regels voor het vrij verkeer deel uit van de gemeenschappelijke markt. Bij de relatie tussen de overheid en de publieke omroepen hebben we te maken met het vrije verkeer van diensten. Voor de televisie als dienst kent het EG-recht de Richtlijn Televisie zonder grenzen. Deze zal in dit onderdeel eveneens besproken worden.



## II.1.2 Overzicht relevante Europese regelgeving

4. De regelgeving die hier met name van belang is:
  - Artikel 81 t/m 89 van het EG-Verdrag (regels betreffende mededinging en staatssteun), met name artikel 86 en 87 EG-Verdrag;
  - Richtlijn 80/723/EEG (Transparantierichtlijn) betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid in bepaalde ondernemingen;
  - Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten;
  - Mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (Pb. C 320/5, 15.11.2001) (Omroepmededeling);
  - Richtlijn 89/52/EEG (Richtlijn televisie zonder grenzen) betreffende coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten.

## II.1.3 Staatssteun

5. De Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun is voor de hier onderzochte publiek-private samenwerking van groot belang, niet in de laatste plaats omdat de nationale wetgever artikel 87 EG-Verdrag uitdrukkelijk onderdeel heeft willen laten zijn van het voor die samenwerking zo belangrijke nevenactiviteiten en -takenregime van artikel 57a lid 1 sub c Mediawet.<sup>10</sup> Het belang van de staatssteunbepalingen voor commerciële activiteiten die de publieke omroepinstellingen al dan niet in samenwerking met derden ondernemen, wordt ook door de Europese Commissie uitdrukkelijk aangegeven,<sup>11</sup> waarbij met name het tegengaan van kruissubsidiëring voor activiteiten die geen verband houden met de openbare opdracht hoog op de agenda staan.

### II.1.3.1 Het systeem van het EG-Verdrag

6. Voor staatssteun kent het EG-Verdrag een verbod met een aantal uitzonderingen. Artikel 87 lid 1 EG-Verdrag bepaalt:

---

<sup>10</sup> Kamerstukken 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 10. Zie sub II.2 voor een uitvoerige bespreking van het nevenactiviteiten en – taken regime.

<sup>11</sup> Zie de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (Pb. C 320/5, 15.11.2001), bijv. onder 36.

“Behoudens afwijzingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”

7. Wanneer aan de criteria van artikel 87 lid 1 is voldaan is sprake van verboden staatssteun, die niet mag worden verstrekt tenzij een lidstaat beroep kan doen op een van de in het Verdrag opgenomen uitzonderingen. Deze vinden we in artikel 87, de leden 2 en 3 en in artikel 86, lid 2 EG-Verdrag waar het gaat om diensten van algemeen economisch belang. Daarmee is met name laatstgenoemde uitzondering van essentieel belang voor steun aan de publieke omroepen.
8. Volgens artikel 86, lid 2 EG-Verdrag vallen ondernemingen die belast zijn met diensten van algemeen economisch belang onder de regels van het EG-Verdrag met name de mededingingsregels voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. Dit betekent dat op de publieke omroepen die belast zijn met een publieke taak de normale regels voor staatssteun van toepassing zijn, behoudens uitzondering. Om voor deze uitzondering in aanmerking te komen moet de voorgenomen steun worden aangemeld. Dat de Europese Commissie die steun aan de publieke omroepen onder nadere voorwaarden zal toestaan wordt nader uitgelegd in de 'Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen' (Omroepmededeling),<sup>12</sup> waarover meer sub II.1.3.4.

### II.1.3.2 Het Altmark-arrest

9. In het Altmark-arrest<sup>13</sup> koos het Europese Hof van Justitie definitief voor een compensatiebenadering<sup>14</sup> van financiële ondersteuning van diensten van algemeen economisch belang, zoals publieke omroepen. Compensatie voor openbare dienstverplichtingen valt onder voorwaarden niet meer binnen het bereik van de staatssteun artikelen 87 e.v. van het EG-Verdrag en behoeft niet meer te worden aangemeld.<sup>15</sup> Dit standpunt van het Hof kan als volgt worden verklaard: een overheidsmaatregel moet worden aangemerkt als staatssteun wanneer sprake is van een voordeel dat onder normale marktvoorwaarden niet zou zijn verkregen. Van een dergelijk voordeel is volgens het Hof geen sprake wanneer een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie die

---

<sup>12</sup> Zie de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (Pb. C 320/5, 15.11.2001), par. 17.

<sup>13</sup> HvJEG, arrest van 24 juli 2003 in zaak 280/00.

<sup>14</sup> Vgl. HvJ EG 22 november 2001 Ferring, C-53/00, Jur., p. I-9067.

<sup>15</sup> Hessel 2004.

de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen moeten verrichten in het kader van een openbare dienstverplichting. Daarbij dient volgens het Hof aan vier voorwaarden te zijn voldaan:<sup>16</sup>

1. De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen, en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn;
  2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld;
  3. De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om in de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te voorzien. Bij beoordeling van de kosten dient rekening te worden gehouden met de opbrengsten en met de redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;
  4. Wanneer de keuze niet is gemaakt in het kader van een openbare aanbesteding, dan moet het bedrag van de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde onderneming zou hebben gemaakt. Ook hierbij moet rekening worden gehouden met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitoefening van die verplichtingen.
10. Uitsluitend wanneer aan alle vier van deze (cumulatieve) voorwaarden is voldaan, is volgens het Hof geen sprake van staatssteun in de zin van het EG-Verdrag. Dit betekent voor steun aan publieke omroepen dat er toch weer sprake is van verboden staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1 EG-Verdrag als één van de vier Altmark-criteria niet is gerealiseerd. De steun moet dan dus worden aangemeld en alsnog door de Europese Commissie getoetst worden aan de uitzonderingsmogelijkheden van de artikelen 87, de leden 2 en 3 en 86, lid 2.
11. Dit arrest heeft veel kritiek gekregen. Het arrest zou leiden tot onzekerheid omdat de vier criteria te vaag zouden zijn.<sup>17</sup> De European Broadcasting Union (EBU) is zelfs van mening dat de Altmark-criteria niet onverkort toegepast kunnen worden op publieke omroepen, maar dat het 'Interpretatieve protocol betreffende het publieke omroepstelsel in de lidstaten' bij het Verdrag van Amsterdam (het Protocol)<sup>18</sup> hier richtinggevend zou moeten zijn.<sup>19</sup> In het Protocol wordt het volgende bepaald:

'De bepalingen van het Verdrag doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om te voorzien in de financiering van de openbare omroep, voorzover deze financiering wordt verleend aan omroeporganisaties voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat, en voorzover deze financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad, waarbij rekening wordt gehouden met de verwezenlijking van de opdracht van deze publieke dienst.'

---

<sup>16</sup> Zie hierover uitvoerig De Vries 2006, p. 128 e.v.

<sup>17</sup> Vgl. bijv. Hessel 2003.

<sup>18</sup> Protocol betreffende het publieke-omroepbestel in de lidstaten, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam, 2 oktober 1997.

<sup>19</sup> Wagner 2005.

Ook wordt in het Protocol benadrukt dat de opdracht van de openbare omroepen verband houdt met:

‘de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden’

12. Voorzover het Protocol alleen onvoldoende aanknopingspunten zou bieden, stelt de EBU dat de Altmark-leer op zijn minst zou moeten worden herzien in het licht van het Protocol en de Omroepmededeling. In het laatste document zijn drie eisen opgenomen vergelijkbaar met de eerste drie van het Altmark-arrest. Het vierde criterium van Altmark zou dan komen te vervallen. Met name deze vierde eis van het Altmark-arrest is volgens de EBU een struikelblok. Daaraan zou het financieringsmodel van een publieke omroepinstelling nooit kunnen voldoen, waardoor vrijwel per definitie sprake zou zijn van staatssteun.
13. Dat vrijwel altijd sprake is van staatssteun wordt ook bevestigd door de beoordelingspraktijk van de Europese Commissie waarin tot op heden in alle gevallen waarin de Europese Commissie de financiering van publieke omroepen onderzocht de voorwaarden van het Altmark-arrest niet werden vervuld.<sup>20</sup> In de meeste gevallen waren de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend niet vooraf op objectieve en doorzichtige wijze vastgesteld. Bovendien werden de publieke omroepen niet geselecteerd in een aanbestedingsprocedure en was het bedrag van de compensatie niet vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde onderneming zou hebben gemaakt zodat sprake was van staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag.<sup>21</sup>

### **II.1.3.3 De Europese Commissie komt met een aantal maatregelen**

14. Dat het Altmark-arrest problemen geeft in de praktijk geldt niet alleen voor de steun aan de publieke omroepen. Om die reden is de Europese Commissie na Altmark de lidstaten tegemoet gekomen met een pakket maatregelen voor steun aan diensten van algemeen economisch belang. In de eerste plaats heeft de Europese Commissie een Vrijstellingsbeschikking vastgesteld waarin is aangegeven onder welke voorwaarden steun in het kader van artikel 86, lid 2 niet hoeft te worden aangemeld.<sup>22</sup> Deze

---

<sup>20</sup> 2005/406/EG: Beschikking van de Commissie van 15 oktober 2003 inzake ad-hocmaatregelen die Portugal ten behoeve van RTP heeft uitgevoerd (Kennisgeving geschied onder nummer C(2003) 3526) (Voor de EER relevante tekst) Pb. 2005, L 142/1  
2004/838/EG: Beschikking van de Commissie van 10 december 2003 betreffende de steunmaatregelen van Frankrijk ten behoeve van France 2 en France 3 (Kennisgeving geschied onder nummer C(2003) 4497)(Voor de EER relevante tekst) Pb. 2004, L 361/21

2004/339/EG: Beschikking van de Commissie van 15 oktober 2003 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde maatregelen ten gunste van RAI SpA (Kennisgeving geschied onder nummer C(2003) 3528) (Voor de EER relevante tekst) Pb. 2004, L 119/1.

<sup>21</sup> Memorandum van de Commissie, Public service broadcasting and state aid –frequently asked questions, 3 maart 2005, Memo/05/73.

<sup>22</sup> Beschikking van de Commissie van 28 november 2005, Pb L 312/67.

Vrijstellingsbeschikking kunnen we in het kader van dit onderzoek naar de *nationale* publieke omroep verder buiten beschouwing laten vanwege de daarin gehanteerde drempel van (slechts) 30 miljoen euro aan ontvangen overheidsmiddelen.<sup>23</sup> Naast deze vrijstellingsbeschikking heeft de Europese Commissie ook een kaderregeling gepubliceerd die duidelijkheid geeft over de eisen die de Europese Commissie aan steun voor diensten van algemeen economisch belang stelt om – na aanmelding bij de Europese Commissie – voor goedkeuring in aanmerking te komen. Deze kaderregeling ziet weliswaar op de 'grotere' publieke diensten, die niet onder de voornoemde vrijstelling vallen, maar publieke omroepdiensten zijn daarin expliciet uitgesloten. Daarvoor houdt de Europese Commissie vast aan de Omroepmededeling die, zoals eerder uiteengezet, dateert van voor het Altmark-arrest.<sup>24</sup>

15. Steun die niet aan de Altmark-criteria voldoet moet worden aangemeld bij de Europese Commissie. en om voor de uitzondering van artikel 86, lid 2 in aanmerking te komen moet de steun voldoen aan de eisen die vermeld worden in de Omroepmededeling. Zoals we zullen zien, geeft die Omroepmededeling ook aan dat omroepsteun niet in aanmerking komt voor de uitzonderingen van artikel 87, lid 2 en lid 3, bijvoorbeeld de cultuurexceptie. De enige mogelijkheid voor toelaatbare steun aan de publieke omroepen is daarmee gelegen in artikel 86, lid 2 EG-Verdrag. Dat maakt het extra noodzakelijk om te voldoen aan de eisen uit de Omroepmededeling.

#### **II.1.3.4 Terug naar de Omroepmededeling**

16. Indien artikel 87 lid 1 EG-Verdrag van toepassing is, omdat niet aan alle Altmarkt-criteria wordt voldaan, is in beginsel dus sprake van ontoelaatbare staatssteun. Op het verbod in artikel 87 lid 1 is echter een aantal uitzonderingen geformuleerd. In de mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de regels terzake van staatssteun op openbare omroepen, de Omroepmededeling, geeft de Europese Commissie nadere toelichting bij de uitzonderingen geformuleerd in de artikelen 87 lid 2 en 3 en artikel 86 lid 2 EG-Verdrag.<sup>25</sup> Daarbij geeft de Europese Commissie bovendien aan dat daarbij niet het oogmerk van het overheidsoptreden bepalend is, maar uitsluitend de effecten ervan.
17. De uitzondering van artikel 87 lid 2 EG is van toepassing als de steunmaatregel uitsluitend van sociale aard is - denk aan herstel van schade veroorzaakt door natuurrampen - en wordt toegekend aan individuele gebruikers. Deze uitzondering is dus in ieder geval niet

---

<sup>23</sup> Beschikking van de Commissie van 28 november 2005, Pb L 312/67.

<sup>24</sup> Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, 29 november 2005, Pb C 297/4, overweging 3.

<sup>25</sup> Dat de Commissie de uitleg in de Omroepmededeling ook na Altmark nog als richtinggevend aanmerkt, wordt bevestigd in het memorandum van de Commissie, Public service broadcasting and state aid – frequently asked questions, 3 maart 2005, Memo/05/73.

relevant voor publieke omroepinstellingen. Op het eerste gezicht lijkt de cultuurexceptie van artikel 87 lid 3 meer voor toepassing in aanmerking te komen. Toch biedt ook deze exceptie vooralsnog geen soulaas.

#### *Cultuurexceptie moet eng worden uitgelegd*

18. Met betrekking tot artikel 87 lid 3 merkt de Europese Commissie in haar Omroepmededeling op dat '*... de bepalingen die een afwijking toestaan op het verbod van staatssteun, strikt moeten worden toegepast*'.<sup>26</sup> Specifiek met betrekking tot artikel 87 lid 3 sub d stelt zij: '*Daarom dient het begrip "cultuur" als bedoeld in artikel 87, lid 3, onder d), restrictief te worden geïnterpreteerd*'. Verwijzend naar de zaak Kinderkanal/Phoenix<sup>27</sup> stelt de Europese Commissie dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de educatieve en democratische behoeften van de samenleving en de culturele behoeften van de samenleving. Steun aan omroepen die over het algemeen gebaseerd is op een combinatie van al of niet expliciet geformuleerde behoeften, zoals sociale, educatieve, culturele en democratische behoeften, zal daarom niet snel worden goedgekeurd op grond van de cultuurexceptie.<sup>28</sup> Dat de taakomschrijving van de omroep te ruim is voor toepasselijkheid van de cultuurexceptie werd ook bevestigd in de staatssteun-zaak over de Belgische lokale omroep.<sup>29</sup> Uitsluitend indien een afzonderlijke omschrijving en financiering wordt gegeven voor staatssteun bestemd ter bevordering van cultuur, kan dergelijke steun worden goedgekeurd op grond van artikel 87 lid 3 sub d.<sup>30</sup>

#### *Diensten van algemeen economisch belang onder strenge voorwaarden*<sup>31</sup>

19. Bij diensten van algemeen economisch belang gaat het om activiteiten die openbare of private ondernemingen verrichten waartoe zij door de overheid op grond van het algemeen belang worden verplicht en die zij uitsluitend afgaande op de signalen van de markt niet zouden verrichten.<sup>32</sup>
20. Dat de Nederlandse publieke omroep kan worden aangemerkt als dienst van algemeen economisch belang, wordt ook met zoveel woorden bevestigd in de Omroepmededeling. In

<sup>26</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (Pb. C 320/5, 15.11.2001), par. 26.

<sup>27</sup> Zaak NN 70/98 (Kinderkanal/Phoenix). Hierin werd het volgende bepaald. 'Es sollte daran erinnert werden, dass Bestimmungen die eine Freistellung vom grundsätzlichen Beihilfeverbot gewähren, eng auszulegen sind. Der Begriff 'Kultur' im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d sollte daher auf Bereiche beschränkt werden, die nach allgemeiner Auffassung der 'Kultur' zugeordnet werden, und nicht da über hinausgehen. Die Finanzierung der beiden Sportenprogramme, von denen das einen Kindersendungen und das andere Dokumentationen, 93 Ereignisübertragungen und Gesprächsrunden ausstrahlt, kann nicht als Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag angesehen werden, sondern scheint vielmehr demokratischen und erzieherische Bedürfnisse der deutschen Gesellschaft zu dienen.'

<sup>28</sup> Vgl. Hessel & van Lotering 2003.

<sup>29</sup> Beschikking van 13 februari 2002, Steunmaatregel 548/2001 C(2000) 446 fin.

<sup>30</sup> Waarover bijv. Kreijger 2003.

<sup>31</sup> Zie ook Groenboek van de Commissie over diensten van algemeen belang, 25 mei 2003, COM 2003, 270.

<sup>32</sup> Hessel 2004.

de Mededeling van de Europese Commissie betreffende diensten van algemeen belang in Europa wordt bovendien de bijzondere positie van de publieke omroep benadrukt:

“De omroepen spelen een fundamentele rol in het functioneren van moderne democratische samenlevingen, met name de ontwikkeling en overdracht van sociale waarden. Derhalve is sinds zijn ontstaan in het algemeen belang (...) specifieke regelgeving voor de omroep in het leven geroepen”.<sup>33</sup>

21. Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie<sup>34</sup> dient de uitzondering ten gunste van een dienst van algemeen economisch belang restrictief te worden uitgelegd en geldt deze onder het nadrukkelijke voorbehoud dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de EG.<sup>35</sup> Bij beoordeling of overheidsfinanciering valt binnen de uitzonderingsbepaling van artikel 86 lid 2 toetst de Europese Commissie aan de hand van een drietal criteria:

1. de betrokken dienst moet een dienst van algemeen economisch belang zijn en duidelijk als dusdanig omschreven zijn door de lidstaat (*omschrijving*);
2. de betrokken onderneming moet door de lidstaat uitdrukkelijk belast zijn met de verlening van die dienst (*toewijzing*);
3. de toepassing van het verbod op staatssteun uit het Verdrag moet de vervulling van de bijzondere taken die aan deze onderneming zijn toevertrouwd verhinderen, en de ontheffing van die regels mag de ontwikkeling van het handelsverkeer niet beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap (*evenredigheidstest*).

#### *Omschrijving van de openbare opdracht*

22. De omschrijving wordt in de Omroepmededeling met zoveel woorden aan de lidstaten overgelaten, maar dient in ieder geval wel duidelijk en zo precies mogelijk bepaald te zijn. Ook in de BBC 24-hour news channel zaak uit 1998 werd al bepaald dat het aan de lidstaat is om de openbare opdracht vast te stellen en te organiseren op een manier die het best tegemoet komt aan de behoeften van burgers.<sup>36</sup>
23. Met de publieke opdracht dient verder volgens de Europese Commissie in ieder geval te worden voldaan aan de democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij. Bovendien dient daarmee de pluriformiteit, met inbegrip van de culturele verscheidenheid te worden gewaarborgd. In de Omroepmededeling benadrukt de Europese Commissie dat het hierbij niet uitsluitend hoeft te gaan om omroepprogramma's, maar dat ook met *on line* informatiediensten aan de democratische, sociale en culturele behoeften van de

<sup>33</sup> Zie COM (2000) 580 def. p. 35.. Zie al veel eerder HvJ EG 30 april 1974 Sacchi, Jur 1974, 409 (155/73).

<sup>34</sup> Bijv. zeer strict inzake milieu C-203/96 (Dusseldorp) en iets minder strikt C-209/98 (Sydhavens).

<sup>35</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (Pb. C 320/5, 15.11.2001), par. 29.

<sup>36</sup> NN 88/98 BBC 24-hours news channel, punt 46.

hedendaagse maatschappij wordt voldaan, zodat ook deze onderdeel uit kunnen maken van de publieke opdracht. Voorzover deze diensten daarvan nog niet expliciet onderdeel uitmaakten, terwijl de publieke omroepinstelling inmiddels wel actief is geworden op het gebied van deze informatiediensten, dient de omschrijving van de publieke opdracht daarmee alsnog in overeenstemming te worden gebracht.

24. De Europese Commissie toetst de omschrijving van de publieke taak uitsluitend op “kennelijke fouten”. Daarvan kan sprake zijn wanneer de publieke taak een opdracht omvat waarvan redelijkerwijs niet kan worden aangenomen dat deze voldoet aan de culturele, sociale en democratische behoeften van de samenleving. De Europese Commissie noemt E-commerce in de Omroepmededeling als voorbeeld van zulke activiteiten.
25. Dat financiering van *on line* activiteiten, voorzover deze evenredig is en binnen de taakomschrijving vallen toelaatbaar, is ook gebleken uit de beschikking van de Europese Commissie terzake van negen nieuwe digitale kanalen van de BBC. De plannen van de BBC vielen volgens de Europese Commissie binnen haar wettelijke taakomschrijving en zijn te beschouwen als diensten van algemeen economisch belang, nu het publieke omroepen is toegestaan diensten te ontwikkelen die geen ‘programma’s zijn in de traditionele zin.<sup>37</sup>
26. In verband met dit onderzoek naar publiek-private samenwerking is verder nog van belang dat de Europese Commissie in de Omroepmededeling ook met zoveel woorden aangeeft dat het publieke omroepen is toegestaan commerciële activiteiten te ontplooiën, zoals de verkoop van advertentieruimte, maar dat dergelijke activiteiten “*doorgaans niet kunnen worden beschouwd als onderdeel van de openbare opdracht*”.<sup>38</sup>
27. Wanneer de publieke opdracht onvoldoende nauwkeurig is omschreven, dat wil zeggen dat twijfel kan bestaan of een bepaalde activiteit al dan niet als onderdeel van de openbare opdracht wordt beschouwd, zal de Europese Commissie een beroep op de exceptie van artikel 86 lid 2 in ieder geval afwijzen.

### *Toewijzing*

28. Het tweede criterium voor toepasselijkheid van de exceptie van artikel 86 lid 2, houdt in dat de publieke opdracht door middel van een officieel besluit moet zijn toegewezen aan een publieke omroepinstelling. Ondernemingen die zich daarop beroepen moeten dus een expliciete toewijzing hebben. In de zaak BBC 24 hours werd bepaald dat de publieke omroepinstelling vooraf een formele opdracht moet krijgen voor elke activiteit die deze bij wijze van openbare dienst wil starten wanneer de wettelijke definitie van activiteiten niet

---

<sup>37</sup> Beschikking van 22 mei 2002, Steunmaatregel N 631/2001, C (2000) 1886 fin.

<sup>38</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (Pb. C 320/5, 15.11.2001), par. 36.



voldoende duidelijk is.<sup>39</sup> Enkele formele toewijzing van de publieke opdracht volstaat overigens niet, ook dient een van de publieke omroepinstelling onafhankelijke autoriteit, zoals in Nederland het Commissariaat voor de Media te worden aangewezen die toe ziet op naleving.

### *Evenredigheidstest*

29. Ook de evenredigheidstest is in dit verband van belang. Hierbij beoordeelt de Europese Commissie of de steunmaatregel de gemeenschappelijke markt niet in onevenredige mate verstoort.<sup>40</sup> Om deze beoordeling te kunnen maken vereist de Europese Commissie een gescheiden boekhouding tussen openbare dienstactiviteiten en commerciële activiteiten. Alleen dan kan de Europese Commissie beoordelen of de toegewezen steun ook ten goede komt aan en noodzakelijk is voor de openbare diensten. De Europese Commissie verwijst hierbij naar Richtlijn 80/723/EEG over financiële doorzichtigheid<sup>41</sup>, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG. Op deze Richtlijn zal hieronder worden teruggekomen. De keuze van de wijze van financiering (enkelvoudig of gemengd<sup>42</sup>) van de publieke omroep laat de Commissie over aan de lidstaten.
30. De Commissie hanteert bij de evenredigheidstoets het criterium dat de staatssteun niet meer mag bedragen dan de netto kosten van de openbare opdracht. Er mag uitsluitend gecompenseerd worden voor de uitvoering van de van overheidswege opgelegde diensten. Daarbij wordt eveneens rekening gehouden met andere rechtstreekse of indirecte inkomsten van het vervullen van de openbare dienst. Daarom slaat de Europese Commissie bij beoordeling van de evenredigheid van steun dus acht op de netto winst die activiteiten buiten het kader van de openbare dienst ontleen aan activiteiten binnen het kader van de openbare dienst.
31. Ook benadrukt de Europese Commissie in de Omroepmededeling dat in geen geval sprake mag zijn van marktverstoringen, zoals kruissubsidiëring van commerciële activiteiten. Het financieren van commerciële activiteiten met subsidiegelden voor de publieke taken is niet toegestaan. Ook overcompensatie is niet toelaatbaar; voor zover de lagere inkomsten worden gedekt door staatssteun, mag de publieke omroepinstelling deze steun niet gebruiken om de prijzen van commerciële activiteiten te drukken en zo concurrenten uit te schakelen.

---

<sup>39</sup> NN 88/98 BBC 24-hour news, punt 70.

<sup>40</sup> Zie hierover uitvoerig en helder Zeinstra 2003.

<sup>41</sup> In de Nederlandse versie van de Mededeling van de Commissie wordt deze overigens eenmaal abuis vertaald als Richtlijn 80/729/EEG.

<sup>42</sup> Bij stelsels met enkelvoudige financiering wordt de openbare omroep enkel uit overheidsbijdragen gefinancierd. In systemen met gemengde financiering hebben openbare omroepen niet alleen inkomsten uit overheidsmiddelen maar ook uit commerciële activiteiten, zoals reclame, sponsoring en merchandising. (Zie ook Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (Pb. C 320/5, 15.11.2001), par. 45; Leurdijk 2004, p. 17.

### II.1.3.5 Commissie-onderzoeken naar staatssteun voor de Nederlandse publieke omroep

32. De Europese Commissie heeft inmiddels een tweetal onderzoeken gestart naar staatssteun publieke omroep instellingen in Nederland. Van het in februari 2004 aangevangen onderzoek naar de *ad hoc* staatssteun luidt de voorlopige conclusie van de Commissie dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun.<sup>43</sup> Daaropvolgend in maart 2004 begon de Europese Commissie eveneens een onderzoek naar de reguliere financiering in Nederland en het toezicht in de praktijk door het Commissariaat voor de Media. In het voorlopig oordeel van 3 maart 2005, constateerde de Europese Commissie dat de reguliere financiering evenmin strookt met de staatssteunregels.<sup>44</sup> Aanleiding voor deze onderzoeken waren de klachten in 2002 van HMG, SBS, Vestra en de Nederlandse Dagbladpers over concurrentievervalsing. Beide onderzoeken zullen hieronder kort worden belicht.

#### II.1.3.5.1 Ad hoc steun-zaak

33. Op 3 februari 2004 besloot de Europese Commissie een onderzoek ex artikel 88 lid 2 EG-Verdrag in te stellen naar 'aanvullende financiering' van de publieke omroep in Nederland. Het onderzoek richt zich op *ad hoc* steun (ondermeer overdracht uit fonds omroepreserves, individuele omroepreserves, gratis diensten door het NOB, het CoBo fonds en STER tarieven) en kruissubsidiëring. Voorlopige conclusie van het onderzoek is dat Nederland tussen 1992 en 2002 '*meer geld heeft gegeven aan publieke omroep dan noodzakelijk*'.<sup>45</sup>
34. In het voorlopige oordeel gaat de Europese Commissie er op grond van de tot haar beschikkingstaande gegevens vanuit dat niet aan de vier criteria van het Altmark-arrest is voldaan, waardoor sprake is van het bevoordelen van een bepaalde onderneming als bedoeld in artikel 87 lid 1 EG. Voorts acht de Europese Commissie concurrentievervalsing aanwezig, omdat Nederlandse publieke omroepinstellingen concurreren met commerciële omroepinstellingen. Deze concurrentievervalsing heeft volgens de Europese Commissie invloed op het handelsverkeer: Nederlandse publieke omroepinstellingen concurreren met commerciële omroepinstellingen op de internationale markt en bovendien strekt de eigendomsstructuur van de concurrenten zich uit tot meer dan één lidstaat.<sup>45</sup>
35. Na te hebben vastgesteld dat sprake is van staatssteun volgens artikel 87 lid 1 EG, onderzoekt de Europese Commissie of de uitzonderingsbepaling van artikel 86 lid 2 EG-

---

<sup>43</sup> Steunmaatregelen van de Staten - Nederland, Steunmaatregel C 2/04 (ex NN 170/03) – Ad hoc maatregelen ten behoeve van de Nederlandse publieke omroepen en het NOB, Uitnodiging overeenkomstig artikel 88 lid 2, van het EG-Verdrag opmerkingen te maken, Pb C 61/8, 10 maart 2004.

<sup>44</sup> Europese Commissie brief IP/05/250.

<sup>45</sup> De Europese Commissie verwijst hierbij naar uitspraken van het HvJEG, waarin laatstgenoemde bepaalde dat financiële steun van een staat die de positie van een onderneming ten opzichte van andere ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, een beïnvloeding van het handelsverkeer oplevert (zaken Philip Morris Holland tegen Commissie (zaak 730/79, Jurisp. 1980, p. 2671, punt 11), Italië tegen Commissie (zaak C-303/88, Jurisp. 1991, p. 1-1433, punt 17), Duitsland tegen Commissie (zaak C-156/98, jurip. 2000, p. 1-6857, punt 33)).

Verdrag voor diensten van algemeen economisch belang van toepassing is. Daarbij loopt de Europese Commissie de drie vereisten zoals nader uitgelegd in de Omroepmededeling na, beginnend met de eis dat diensten van algemeen economisch belang duidelijk als zodanig moeten zijn omschreven (*omschrijving*). Met betrekking tot de hoofdtaak van de publieke omroep overweegt de Europese Commissie dat deze taak weliswaar breed is omschreven, maar dat deze wel voldoet aan eisen van het Protocol bij Verdrag van Amsterdam, namelijk dat deze tegemoet komt aan 'democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving'.

#### *Definitie van neventaken onvoldoende duidelijk*

36. De Nederlandse definitie van neventaken voldoet in de opinie van de Europese Commissie echter niet aan de eis van duidelijke omschrijving van de publieke taak. De formulering zou te weinig nauwkeurig zijn en ruimte laten voor twijfel. De Europese Commissie constateert dat Nederlandse publieke omroepinstellingen bepaalde nieuwe media-activiteiten uitoefenen als zogenaamde neventaken zoals gedefinieerd in artikel 13c lid 3 van de Mediawet (zie sub II.2) . De Commissie uit nadrukkelijk twijfels over een aantal van deze activiteiten,

'die duidelijk dissocieerbaar zijn van de omroepactiviteiten, die geen algemeen economisch belang dienen dat deze onderscheidt van andere economische activiteiten en die door andere commerciële bedrijven worden geëxploiteerd'.

37. De Europese Commissie benadrukt dat omroepdiensten en diensten van de informatiemaatschappij duidelijk van elkaar onderscheiden moeten worden en dat de Omroepmededeling slechts betrekking heeft op de eerste categorie. Bepaalde internetdiensten kunnen volgens de Europese Commissie wel deel uit maken van de publieke taak, maar alleen zolang deze nauw verwant blijven aan de omroepdiensten. De kennelijke fout schuilt volgens de EC met name in de SMS en i-mode diensten, die op individueel verzoek van gebruikers tegen vergoeding door de Nederlandse publieke omroepinstellingen worden verstrekt. Daarnaast constateert de Europese Commissie dat bepaalde activiteiten zoals het uitgeven van programmabladen in de Mediawet worden aangemerkt als niet-openbare dienstverleningsactiviteiten (nevenactiviteiten), terwijl de Nederlandse autoriteiten (vrijwel) dezelfde dienstverlening op internet, namelijk de Elektronische Programmagidsen (EPG's) wél aanmerkt als onderdeel van de openbare dienst (neventaak). De Europese Commissie plaatst hier vraagtekens bij en kondigt aan dit nader te zullen onderzoeken.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Het onderscheid dat de Europese Commissie maakt tussen omroepdiensten en diensten van de informatiemaatschappij lijkt in de toekomst onhoudbaar. Dit lijkt een duidelijk geval te zijn waarin de regelgeving achter de technologie aanloopt.

### Onduidelijke toewijzing on line activiteiten

38. Vervolgens komt de Europese Commissie toe aan de eis van *duidelijke toewijzing* van en toezicht op de dienst van algemeen economisch belang. De hoofdtaak van de publieke omroep is volgens de Europese Commissie duidelijk genoeg toegewezen in art. 13c Mediawet. Over de toewijzing van de opdracht terzake van de neventaken is de Europese Commissie echter niet te spreken. Formele opdracht is noodzakelijk voor elke activiteit die publieke omroepinstellingen als openbare dienst willen starten, zolang de wettelijke definitie van activiteiten die als openbare dienst zijn toegestaan niet duidelijk genoeg is. Het kunnen starten van nieuwe *on line* activiteiten door Nederlandse publieke omroepinstellingen zonder formele goedkeuring vooraf is in strijd met deze regel. De procedure op grond waarvan de NOS op voorhand van een bepaalde activiteit moet worden geïnformeerd volstaat niet. De Europese Commissie merkt de NOS niet aan als toezichthoudend orgaan omdat de NOS enerzijds zelf neventaken uitvoert en anderzijds omdat een publieke omroepinstelling op deze wijze wordt gecontroleerd door een andere publieke omroepinstelling.
39. Hoewel het Commissariaat voor de Media de *on line* activiteit achteraf kan beoordelen, kan deze procedure volgens de Europese Commissie niet worden beschouwd als gelijkwaardig met een formele opdracht door de nationale overheid. Wat betreft het toezicht merkt de Europese Commissie verder op dat het Commissariaat voor de Media weliswaar een onafhankelijk orgaan is dat belast is met het toezicht, maar dat de Europese Commissie verder wenst te onderzoeken of in de praktijk daadwerkelijk doeltreffend toezicht wordt gehouden.
40. Aan de *evenredigheidseis* besteedt de Europese Commissie in de aankondiging van de ad hoc-zaak eveneens uitvoerige aandacht. Volgens de Omroepmededeling dient conform de Transparantierichtlijn ten behoeve van de evenredigheidstoets een gescheiden boekhouding voorhanden zijn. De Europese Commissie acht de regels ten aanzien van de kosten allocatie in Nederland niet voldoende duidelijk. Ondanks enkele richtsnoeren in het Handboek Financiële Verantwoording 2001 worden volgens de Europese Commissie geen aanwijzingen gegeven voor de toerekening van gemeenschappelijke kosten aan activiteiten die binnen en buiten het kader van de openbare dienst vallen.<sup>47</sup> De enige criteria voor kostenallocatie vindt de Europese Commissie in de Richtlijn Neven- en Verenigingsactiviteiten Publieke Omroep 1999. De beoordeling van die criteria voert het Commissariaat voor de Media volgens de Europese Commissie echter niet stelselmatig uit. Het Commissariaat laat toetsing aan die criteria in de meeste gevallen afhangen van het

---

<sup>47</sup> Inmiddels vervangen door Handboek Financiële Verantwoording 2005, Bijlage bij de Vaststellingsregeling modellen en voorschriften Handboek Financiële Verantwoording Publieke omroep 2005, inwerkingtreding 1 januari 2005, Stcrt. 2005/ 88, m.n. art. 3.2.1 en 3.4.

ontvangen van een klacht van een derde op dit punt. Daarom twijfelt de Europese Commissie of alle kosten en baten in de praktijk wel correct worden toegerekend.

#### *Overcompensatie?*

41. Bovendien vraagt de Europese Commissie zich, gezien de geconstateerde aanzienlijke reserves bij de publieke omroepen, serieus af of er hier geen sprake is van overcompensatie. Uit hoofde van de evenredigheidstoets mag de staatssteun immers niet meer bedragen dan de netto kosten van de openbare opdracht. Om de netto kosten van de activiteiten op het gebied van de openbare dienst vast te stellen dient rekening te worden gehouden met de winsten die door de activiteiten in het kader van de openbare dienst worden gegenereerd. Op grond van de Mediawet dienen de publieke omroepen daar bij de berekening van hun behoefte aan overheidsfinanciering weliswaar rekening mee te houden, maar de Europese Commissie trekt in twijfel of dit ook daadwerkelijk gebeurt. Het heeft er volgens de Europese Commissie alle schijn van dat de omroepen deze inkomsten toevoegen aan de omroepreserves. Deze 'reservepotjes' zouden een indicatie vormen voor overfinanciering van de omroepen.

#### *Deelnames van publieke omroepinstellingen in commerciële entiteiten*

42. De Europese Commissie geeft in dit verband nog bijzondere aandacht aan minderheidsbelangen van sommige Nederlandse publieke omroepinstellingen in afzonderlijke entiteiten of het door die omroepen via (ondoorzichtige) constructies deelnemen in commerciële ondernemingen.<sup>48</sup> Zo wijst de Europese Commissie op het feit dat de TROS deel neemt in een commanditaire vennootschap. Kenmerkend voor zo een commanditaire vennootschap is nu juist dat niet alle vennoten bekend zijn en dat de winst van de vennoten contractueel is vastgesteld. Wanneer geen kosten allocatie van betekenis mogelijk is en wanneer buitensporige winsten worden gegenereerd die niet volledig opnieuw over de publieke omroepinstellingen worden verdeeld, kan sprake zijn van overcompensatie. Buitensporige winsten worden bijvoorbeeld gegenereerd in die gevallen waarbij een publieke omroep hoge (niet marktconforme) prijzen betaalt voor producten of diensten van hun commerciële dochters.

---

<sup>48</sup> Steunmaatregelen van de Staten - Nederland, Steunmaatregel C 2/04 (ex NN 170/03) – Ad hoc maatregelen ten behoeve van de Nederlandse publieke omroepen en het NOB, Uitnodiging overeenkomstig artikel 88 lid 2, van het EG-Verdrag opmerkingen te maken, Pb C 61/8, 10 maart 2004, sub 100.

### II.1.3.5.2 Reguliere steun-zaak

43. In de hiervoor besproken aankondiging van de *ad hoc*-zaak werd uitdrukkelijk vermeld dat deze zaak geen betrekking heeft op de jaarlijkse overheidsbijdragen aan de Nederlandse publieke omroep. In maart 2004 begon de Europese Commissie een onderzoek naar deze reguliere financiering in Nederland en het toezicht in de praktijk door het Commissariaat voor de Media. Op 3 maart 2005 gaf de Europese Commissie enig nader inzicht in deze reguliere staatssteun-zaak in een openbare brief.<sup>49</sup> Daaruit blijkt dat het de Europese Commissie hierbij gaat om enerzijds de toetsing van de evenredigheid van overheidsfinanciering en anderzijds om kruissubsidie tegen te gaan voor activiteiten die geen verband houden met de publieke taak, zoals ook neergelegd in de Omroepmededeling. Nederland wordt verzocht om juiste toepassing van de principes uit de Omroepmededeling; een duidelijke omschrijving van de publieke opdracht en gescheiden boekhoudingen waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen openbare diensten en andere activiteiten. Ook is de Nederlandse regering verzocht om passende mechanismen te ontwikkelen om overcompensatie van activiteiten in het kader van de openbare opdracht te voorkomen. De Europese Commissie benadrukt dat Nederland er voor dient te zorgen dat de commerciële activiteiten van de publieke omroepinstellingen volgens marktprincipes worden verricht.
44. In deze reguliere staatssteun-zaak is ook bijzondere aandacht voor de *on line* activiteiten van publieke omroepen. Hoewel de Europese Commissie met zoveel woorden zegt geen bezwaar te hebben tegen het aanbieden van *on line* diensten in het kader van de openbare opdracht, benadrukt zij dat het niet aan de publieke omroepinstellingen, maar aan de lidstaat is om te bepalen wat dergelijke *on line* activiteiten behelzen en of deze met overheidsgeld mogen worden gefinancierd. Afgezien van de brief van de Europese Commissie van 3 maart 2005 zijn er geen openbare bronnen beschikbaar waaruit kan worden afgeleid waar het de Europese Commissie in het bijzonder om te doen is in verband met de reguliere staatssteun-zaak. In ieder geval blijkt uit beide staatssteun zaken de noodzaak voor een heldere definitie van wat op het gebied van *on line* diensten nog binnen de publieke taak valt en wat er buiten. Zie voor het in dit verband relevante onderscheid tussen neventaken en nevenactiviteit nader paragraaf II.2 3.1.
45. Tot slot dient in dit verband nog te worden opgemerkt dat zolang er geen uitspraak is gedaan in de reguliere staatssteun-zaak, het onduidelijk is of de Commissie van oordeel is dat de middelen die verdient worden met publiek-private samenwerking ten koste zouden moeten gaan van de reguliere omroepfinanciering. Definitief oordeel van de Commissie wordt medio 2006 verwacht.

---

<sup>49</sup> Europese Commissie IP/05/250.

### II.1.3.6 Transparantie

46. De Europese Transparantierichtlijn<sup>50</sup> bevat, beknopt geformuleerd, verplichtingen tot het voeren van een gescheiden boekhouding, het bewaren van gegevens en het verstrekken daarvan aan de Europese Commissie voor 'openbare bedrijven'.<sup>51</sup> De Richtlijn heeft als doel de financiële transparantie van deze bedrijven te waarborgen en de boekhouding te reguleren.<sup>52</sup> Richtlijn 80/723/EEG is (onder andere) gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG, die in de vijfde overweging verklaart dat de vereisten inzake financiële doorzichtigheid tevens van toepassing zijn op omroeporganisaties. De Richtlijn is omgezet in de Mededingingswet.<sup>53</sup>
47. De Richtlijn vereist scheiding van interne rekeningen en correcte toerekening van opbrengsten en kosten. Er dient een gedetailleerd overzicht van alle inkomstenbronnen gegeven te worden en wat uitgaven betreft dient er eveneens een overzicht van de kosten gemaakt te worden voor de activiteiten die niet onder de openbare dienst vallen.

### II.1.4 Aanbesteding

48. Richtlijn 2004/18/EG betreft de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. De Richtlijn bevat een groot aantal regels voor de overheid als aanbesteder. Gezien de reikwijdte en probleemstelling van dit onderzoek gaan we niet uitvoerig in op de Europese aanbestedingsregels. Wel melden we dat de Richtlijn van toepassing is op overheidsopdrachten, dat wil zeggen overeenkomsten tussen ondernemers en aanbestedende diensten (artikel 1 lid 2 sub a). Op grond van artikel 1 lid 9 van de Richtlijn is een publiekrechtelijke instelling een aanbestedende dienst. Publieke omroepinstellingen worden aangemerkt als publiekrechtelijke instellingen.<sup>54</sup> De regels uit de Richtlijn zijn dus in beginsel van toepassing op de publieke omroep. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met artikel 16, dat een uitzondering bevat voor overheidsopdrachten voor diensten betreffende de aankoop, ontwikkeling, productie of de co-productie van programmamateriaal bestemd voor uitzendingen<sup>55</sup> door radio-omroeporganisaties en overeenkomsten betreffende zendtijd.<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> Richtlijn 80/723/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG.

<sup>51</sup> 'Openbare bedrijven' worden in artikel 2 lid 1 sub b van de aangepaste Richtlijn 80/723/EEG omschreven als 'elk bedrijf waarover overheden rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de desbetreffende regels'. Artikel 1 lid 2 van de Richtlijn bevat een (uitwerking van het) vereiste voor een gescheiden boekhouding en in artikel 1 lid 1 zijn overige vereisten voor een financiële transparantie te vinden.

<sup>52</sup> De Richtlijn heeft een netto omzet drempel van 40 miljoen Euro (art. 4 lid 1 onder d).

<sup>53</sup> Het betreft het nieuw ingevoerde hoofdstuk 4a: Financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen (artikel 25a-f).

<sup>54</sup> Artikel 1 lid 9 verstaat onder een publiekrechtelijke instelling iedere instelling: a) die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn; b) die rechtspersoonlijkheid bezit; en c) waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer onderworpen is aan toezicht door deze laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

<sup>55</sup> Hieronder moet volgens overweging 25 uit de preambulen worden verstaan: het uitzenden en verspreiden via enig elektronisch netwerk.

<sup>56</sup> Deze uitzondering geldt volgens overweging 25 uit de preambulen niet voor levering van technisch materiaal.

Volgens overweging 25 uit de preambule mag bij overheidsopdrachten voor bepaalde audiovisuele diensten in de omroepsector rekening worden gehouden met overwegingen van cultureel en sociaal belang, waardoor toepassing van de aanbestedingsvoorschriften niet geschikt is:

'Bij het plaatsen van overheidsopdrachten voor bepaalde audiovisuele diensten in de omroepsector moet rekening kunnen worden gehouden met overwegingen van cultureel en sociaal belang, waardoor toepassing van de aanbestedingsvoorschriften niet geschikt is. Om die redenen is het wenselijk te voorzien in een uitzondering voor overheidsopdrachten voor diensten die betrekking hebben op de aankoop, de ontwikkeling, de productie of de co-productie van gebruiksklaar programmamateriaal en van andere voorbereidende diensten, zoals die betreffende scenario's of de artistieke prestaties die nodig zijn voor de totstandbrenging van het programmamateriaal, alsmede voor opdrachten betreffende de zendtijd. Onder uitzending moet worden verstaan het uitzenden en verspreiden via enig elektronisch netwerk. Deze uitzondering dient evenwel niet te gelden voor de levering van het technisch materiaal dat nodig is voor de productie, de co-productie en de uitzending van dat programmamateriaal.'

Voorzover men een activiteit onderneemt die buiten de werkingssfeer van deze beperking valt, zijn de gewone aanbestedingsregels van toepassing.

## **II.1.5 Reclamebeperkingen**

### **II.1.5.1 Het systeem van de Richtlijn Televisie zonder grenzen**

49. Zoals reeds in de inleiding is aangegeven, is vanuit het perspectief van de uitgevers de vergroting van naamsbekendheid één van de belangrijkste doelstellingen voor het aangaan van samenwerking met publieke omroepinstellingen. Televisie blijft daarbij onverminderd aantrekkelijk. De uitzending van televisieprogramma's valt in beginsel onder de werkingssfeer van Richtlijn 89/552/EEG (zoals gewijzigd) betreffende coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (Televisie zonder Grenzen, hierna TZG Richtlijn).<sup>57</sup> Het moet dus worden gezien in hoeverre deze Richtlijn bepalingen bevat die grenzen stellen aan publiek-private samenwerking tussen publieke omroepen en uitgevers die televisie als platform wensen te gebruiken voor het vergroten van hun naamsbekendheid.
50. De TZG Richtlijn is gebaseerd op de artikelen 47 en 55 van het EG-Verdrag en beoogt in de eerste plaats het waarborgen van het vrije verkeer van omroepdiensten op de interne markt. Artikel 2bis van de Richtlijn bepaalt dat de lidstaten de vrijheid van ontvangst van televisie-

---

<sup>57</sup> Richtlijn 89/552/EEG, Pb. 1989, L 298/23, zoals grotendeels gewijzigd door Richtlijn 97/36/EG, Pb. 1997, L 202/60.



uitzendingen uit andere lidstaten waarborgen en de doorgifte van televisie-uitzendingen uit andere lidstaten niet belemmeren om redenen die binnen de door de Richtlijn gecoördineerde gebieden vallen.

51. Naast het waarborgen van het vrije verkeer van omroepdiensten beoogt de TZG Richtlijn bepaalde doelstellingen van algemeen belang te beschermen, zoals culturele verscheidenheid, consumentenbescherming en de bescherming van minderjarigen. Daartoe zijn in hoofdstuk IV ook bepalingen opgenomen inzake televisiereclame, sponsoring en telewinkelen, welke in het kader van dit onderzoek in het bijzonder van belang zijn.
52. In de TZG Richtlijn is sprake van minimum harmonisatie, hetgeen inhoudt dat de Richtlijn minimum normen bevat om de hierboven genoemde doelstellingen te bereiken. Het gevolg is dat het de lidstaten vrij staat om strengere of meer gedetailleerde voorschriften vast te stellen op de gebieden die onder de TZG Richtlijn vallen, met betrekking tot de onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties.<sup>58</sup> Bij het vaststellen van strengere of meer gedetailleerde regels dient wel in het oog te worden gehouden dat deze in overeenstemming moeten zijn met het primaire gemeenschapsrecht, dwz. de vrij verkeer bepalingen uit het EG-Verdrag.
53. De bepalingen betreffende televisiereclame hebben betrekking op:
  - Eisen die aan reclame worden gesteld;
  - De voorwaarden voor de onderbreking van programma's;
  - Duur van de reclame;
  - Ethische overwegingen

Daarnaast bevat de TZG bepalingen inzake sponsoring en inzake bescherming van minderjarigen.

54. In 2004 heeft de Europese Commissie een interpretatieve mededeling goedgekeurd waarin de bepalingen inzake televisiereclame en sponsoring worden verduidelijkt en waarin tevens wordt ingegaan op nieuwe reclametechnieken.<sup>59</sup> De Europese Commissie tracht op deze wijze meer zekerheid te bieden aan lidstaten, marktdeelnemers en consumenten. De reden dat de Europese Commissie meer rechtszekerheid wil bieden heeft te maken met het feit dat er relatief weinig rechtspraak is aangaande de TZG Richtlijn. Hierdoor kunnen verschillende interpretaties aan de bepalingen van de TZG Richtlijn worden gegeven, wat gezien de doelstelling van de Richtlijn niet wenselijk is.<sup>60</sup> Hieronder zal worden stilgestaan bij een aantal bepalingen die relevant zijn voor samenwerking tussen publieke

---

<sup>58</sup> Zie artikel 3 TZGRichtlijn. Vgl. ook overwegingen 13 en 27 van de considerans van de TZG richtlijn. Zie ook zaak C-412-93, Leclerc-Siplec, Jur. 1995, p. I-179 en zaak C-6/98, Pro Sieben, Jur 1999, p. I-7599.

<sup>59</sup> Interpretatieve Mededeling van de Commissie over bepaalde aspecten van de bepalingen van de Richtlijn "Televisie zonder grenzen" betreffende televisiereclame, Pb. 2004, C 102/2 (hierna: Interpretatieve Mededeling)

<sup>60</sup> Ibid., randnummer 6.

omroepinstellingen en uitgevers en zal aan de hand van de interpretatieve mededeling van de Europese Commissie de speelruimte voor deze samenwerking nader bepaald worden.

55. Voordat verder wordt ingegaan op de relevante bepalingen van de TZG Richtlijn en de ruimte die deze Richtlijn biedt voor publiek-private samenwerking, zal eerst een drietal definities uit deze Richtlijn worden toegelicht. Dit is van belang voor een goed begrip van de Richtlijn. Overige begrippen zullen, voor zover relevant voor dit onderzoek, worden toegelicht in de paragrafen, waar specifiek wordt ingegaan op de desbetreffende bepalingen uit de TZG Richtlijn.

56. Volgens artikel 1 TZG Richtlijn wordt verstaan onder:

- televisie-omroepen:

Het oorspronkelijke uitzenden via de kabel of draadloos, via de ether of via satelliet, in al dan niet gecodeerde vorm van voor ontvangst door het publiek bestemde televisieprogramma's. Hieronder is mede begrepen het overdragen van programma's tussen ondernemingen met het oog op de doorgifte daarvan aan het publiek. Hieronder zijn niet begrepen communicatiediensten die informatieve gegevens of andere prestaties op individueel verzoek verstrekken zoals telekopiediensten, elektronische databanken en andere soortgelijke diensten.<sup>61</sup>

- omroeporganisatie:

De natuurlijke of rechtspersoon die de redactionele verantwoordelijkheid draagt voor de samenstelling van schema's van televisieprogramma's in de zin van artikel 1 sub a TZG Richtlijn en die deze programma's uitzendt of laat uitzenden door derden.<sup>62</sup>

- televisiereclame:

De door een overheidsbedrijf of particuliere onderneming tegen betaling of een soortgelijke vergoeding dan wel ten behoeve van zelfpromotie uitgezonden boodschap – in welke vorm ook – in verband met de uitoefening van een commerciële, industriële, ambachtelijke activiteit of van een vrij beroep, ter bevordering van de levering tegen betaling van goederen of diensten met inbegrip van onroerende goederen, rechten en plichten.<sup>63</sup>

### II.1.5.2 Het sluikreclameverbod

57. Op grond van artikel 10, lid 4 TZG Richtlijn is het maken van sluikreclame verboden. Onder sluikreclame verstaat de TZG Richtlijn het vermelden of vertonen van goederen, diensten, naam, handelsmerk of activiteiten van een producent van goederen of een dienstverlener in programma's wanneer dit wordt gedaan met de bedoeling reclame te maken en het publiek

---

<sup>61</sup> Artikel 1 sub a TZG Richtlijn.

<sup>62</sup> Artikel 1 sub b TZG Richtlijn.

<sup>63</sup> Zie artikel 1 sub c TZG Richtlijn. Interactieve reclame valt onder de toepassing van de TZG Richtlijn zolang de kijker zich niet vrijwillig in een interactieve omgeving begeven heeft, aangezien er in dit geval sprake is van lineaire televisieprogramma's die onder de TZG Richtlijn vallen. Zie over interactieve reclame in het kader van de TZG Richtlijn randnummers 57-65 van de Interpretatieve Mededeling. Met betrekking tot virtuele reclame wordt verwezen naar de Interpretatieve Mededeling, randnummers 66-68. Een uitgebreide bespreking van deze twee vormen van reclame wordt in het kader van dit onderzoek vooralsnog niet nodig geacht.

kan worden misleid over de aard van deze vermelding c.q. vertoning. De bedoeling om reclame te maken wordt geacht aanwezig te zijn indien tegenover de vermelding c.q. vertoning een geldelijke of andere vergoeding staat.<sup>64</sup>

58. Gezien het feit dat een belangrijk doel van uitgevers van de publiek-private samenwerking het vergroten van de naamsbekendheid is, zal het hier gaan om het vermelden c.q. vertonen van de naam van de partner.
59. Het verbod op het maken van sluikreclame is niet absoluut in die zin dat elke vermelding c.q. vertoning van de naam van de partner niet is toegestaan.<sup>65</sup> Het vermelden van de naam van de partner is alleen dan niet toegestaan indien er:
- (a) bij de omroeporganisatie sprake is van opzet;
  - (b) het wordt gedaan met de bedoeling reclame te maken; en
  - (c) gevaar bestaat dat het publiek over de aard van de vermelding c.q. vertoning misleid wordt.
60. Het is belangrijk om op te merken dat de hiervoor genoemde criteria cumulatief zijn.<sup>66</sup> Indien aan één van de criteria niet wordt voldaan, dan is ook geen sprake van sluikreclame, en dan is de vermelding van de naam van de partner niet verboden op grond van de TZG Richtlijn.
61. Er is sprake van de hiervoor genoemde opzet om reclame te maken bij de publieke omroepinstelling indien er ongegronde aandacht voor de naam (en het product) van de partner is. Dit zal met name aan de orde zijn als de naam van de partner keer op keer wordt vermeld c.q. vertoond. Het kan eveneens blijken uit de manier waarop aandacht op de naam van de partner wordt gevestigd. De redactionele inhoud van de uitzendingen waarin de naam van de partner wordt vermeld speelt hierbij ook een rol.<sup>67</sup>
62. In de Interpretatieve Mededeling geeft de Europese Commissie aan dat wanneer een product nadrukkelijk onder de aandacht wordt gebracht, dit een indicatie kan zijn van sluikreclame indien (i) deze nadrukkelijke vermelding of vertoning niet gerechtvaardigd is ten behoeve van de uitzending wegens redactionele redenen, (ii) het resultaat is van een beïnvloeding van de redactionele inhoud voor commerciële doeleinden of (iii) het publiek zou kunnen misleiden omtrent de aard van deze vermelding c.q. vertoning.<sup>68</sup>
63. Tijdens het tonen van sportevenementen op televisie kan het voorkomen dat reclameborden die tijdens de evenementen worden getoond ook worden uitgezonden in de televisie-uitzending. Dit valt volgens de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie buiten de

---

<sup>64</sup> Zie artikel 1 sub d TZG Richtlijn.

<sup>65</sup> Interpretatieve Mededeling, randnummer 32.

<sup>66</sup> Ibid., randnummer 31.

<sup>67</sup> Ibid., randnummer 33.

<sup>68</sup> Ibid., randnummer 34.

werkings sfeer van de TZG Richtlijn, omdat dit niet aangemerkt kan worden als televisiereclame in de zin van de TZG Richtlijn.<sup>69</sup> Er is in dergelijke gevallen namelijk geen sprake van individualiseerbare televisieboodschappen met het oog op de bevordering van de levering van goederen en diensten. Het is duidelijk dat het niet mogelijk is de reclameborden alleen tijdens de pauzes tussen de verschillende onderdelen van de betrokken televisie-uitzending te tonen. De beelden van reclameborden die naar gelang van het verloop van het sportevenement op onregelmatige en onverwachte tijdstippen op de achtergrond van de uitgezonden beelden te zien zijn, zijn niet te scheiden van de uitzending van de wedstrijdbeelden.<sup>70</sup>

### II.1.5.3 Plicht tot scheiden reclame en redactionele inhoud met optische en/of akoestische middelen

64. De vorm en presentatie van televisiereclame is aan een aantal voorschriften onderworpen. Overeenkomstig artikel 10, lid 1 TZG Richtlijn moet televisiereclame gemakkelijk als zodanig herkenbaar zijn en door optische en/of akoestische middelen duidelijk worden gescheiden van de rest van het programma-onderdeel. De televisiekijker dient in staat gesteld te worden om onderscheid te maken tussen de redactionele inhoud van programma's en reclameboodschappen. Met dit voorschrift hangt samen het verbod om sluikreclame te maken dat hierboven is besproken.<sup>71</sup>
65. Met het bovenstaande hangt ook samen het verbod om afzonderlijke, dit wil zeggen één, reclamespot uit te zenden anders dan bij uitzondering.<sup>72</sup> Dit voorschrift maakt duidelijk dat reclamespots in de regel in blokken moeten worden uitgezonden. Zoals gezegd zijn hier onder omstandigheden uitzonderingen op mogelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het gaat om één zeer langdurige reclamespot, en, indien er maar zeer weinig tijd beschikbaar is voor het uitzenden van reclamespots of indien een omroeporganisatie onvoldoende reclame-opdrachten heeft om de spots in één blok samen te voegen.<sup>73</sup>
66. De Europese Commissie gaat in de interpretatieve mededeling in op nieuwe reclametechnieken en de verenigbaarheid hiervan met de TZG Richtlijn.<sup>74</sup> Eén van de nieuwe reclametechnieken is splitscreen. Hierbij worden de redactionele inhoud van een programma en de reclame op hetzelfde moment en parallel uitgezonden. Het beeld op de

---

<sup>69</sup> Zaak C-429/02, Bacardi France, Jur. 2004, p. I-6613, rechtsoverweging 27. Deze zaak is voorzien van een annotatie door: K.J.M. Mortelmans, Televisie, sport, reclame, dienstenverkeer en de volksgezondheid, *Ars Aequi* 2004, p. 794-802.

<sup>70</sup> *Ibid.*, rechtsoverweging 28. Zie ook Conclusie van Advocaat-Generaal Tizzano bij deze zaak, randnummers 46-53.

<sup>71</sup> Interpretatieve Mededeling, randnummer 19 en 21.

<sup>72</sup> Zie artikel 10, lid 2 TZG Richtlijn.

<sup>73</sup> Interpretatieve mededeling, randnummer 20.

<sup>74</sup> De Commissie heeft een onderzoek laten doen naar de ontwikkeling van nieuwe reclametechnieken: Carat Crystal en Bird & Bird, Study on the development of new advertising techniques, Brussel 2002, beschikbaar op WWW <[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm)>.

televisie wordt als het ware opgedeeld in meerdere delen, waarbij op een deel het programma te zien is en op een of meer andere delen reclame wordt uitgezonden.<sup>75</sup>

67. Splitscreen is volgens de Europese Commissie niet bij voorbaat verboden op grond van de TZG Richtlijn. Wel geldt ook hier het uitgangspunt dat de reclame gemakkelijk als zodanig herkenbaar moet zijn en door optische en/of akoestische middelen duidelijk gescheiden moet zijn van de rest van het programma.<sup>76</sup> Ook bij splitscreen moet voorkomen worden dat de kijker de reclame verwart met de redactionele inhoud van het programma.<sup>77</sup>

#### **II.1.5.4 Reclame tussen (en niet tijdens) de programma-onderdelen**

68. Niet alleen de vorm en presentatie van televisiereclame is aan voorwaarden en beperkingen onderhevig, maar ook de voorwaarden waaronder programma's mogen worden onderbroken voor televisiereclame zijn in de TZG geregeld. Hier zal eerst zal worden gezien welke mogelijkheden er zijn om reclame uit te zenden tussen en tijdens de programma-onderdelen van omroeporganisaties.
69. Het uitgangspunt van de TZG Richtlijn is dat reclame tussen de programma-onderdelen moeten worden uitgezonden. Daarnaast is het ook mogelijk om reclame uit te zenden tijdens de programma-onderdelen onder voorbehoud van de leden 2 tot en met 5 van artikel 11, mits de integriteit en de waarde van de uitzendingen niet worden geschaad. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de natuurlijke pauzes in de duur en de aard van het programma. Tevens dient bij het invoegen van reclame tijdens uitzendingen erop gelet te worden dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van derden.<sup>78</sup>
70. Verder bepaalt artikel 11, lid 2 TZG Richtlijn dat bij uit zelfstandige onderdelen samengestelde programma-onderdelen of bij sportuitzendingen en op soortgelijke wijze gestructureerde evenementen en opvoeringen (bijvoorbeeld concerten en opera's) met pauzes, er alleen tussen de zelfstandige onderdelen of tijdens de pauzes reclame mag worden ingevoegd.
71. De Europese Commissie heeft het nodig geacht om de verhouding tussen artikel 11 TZG Richtlijn en sportuitzendingen te verduidelijken. In dit kader wordt erop gewezen dat het hiervoor genoemde lid 2 van artikel 11 enkel geldt voor sportuitzendingen met pauzes. Deze pauzes dienen natuurlijk en regelmatig te zijn en rechtstreeks verband te houden met de structuur van het sportevenement. Het mag niet gaan om puur toevallige onderbrekingen,

---

<sup>75</sup> Ibid., randnummer 41.

<sup>76</sup> Dit is het voorschrift dat is vastgelegd in artikel 10, lid 1 TZG Richtlijn.

<sup>77</sup> Interpretatieve mededeling, randnummers 45-48.

<sup>78</sup> Zie artikel 11, lid 1 TZG Richtlijn.

zoals het vervangen van een speler tijdens een voetbalwedstrijd, waarbij het spel niet wordt stilgelegd.<sup>79</sup> Sportevenementen waarbij geen natuurlijke pauzes voorkomen, de Europese Commissie noemt hierbij als voorbeeld wielervedstrijden en Formule 1-wedstrijden, vallen niet onder het bepaalde in artikel 11, lid 2 TZG Richtlijn.<sup>80</sup>

72. Met betrekking tot de eerder genoemde splitscreen geldt ook hier dat reclame die bij splitscreen wordt uitgezonden, dient te voldoen aan de eisen van artikel 11 TZG Richtlijn.<sup>81</sup>

### II.1.5.5 Voorwaarden sponsoring

73. De TZG Richtlijn onderwerpt sponsoring van televisieprogramma's aan een aantal belangrijke voorwaarden. Onder sponsoring verstaat de Richtlijn TZG "elke bijdrage van een overheidsbedrijf of particuliere onderneming die zich niet bezighoudt met televisie-omroepactiviteiten of met de vervaardiging van audiovisuele producties, aan de financiering van televisieprogramma's met het doel zijn naam, handelsmerk, imago, activiteiten of realisaties meer bekendheid te geven".<sup>82</sup>
74. Gesponsorde programma's dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen die in artikel 17 TZG Richtlijn worden genoemd, te weten:
- De inhoud en programmering mogen niet op zodanige wijze door de partner worden beïnvloed dat daardoor de verantwoordelijkheid en de redactionele onafhankelijkheid van de omroeporganisatie ten aanzien van de uitzendingen worden aangetast;
  - Aan het begin of aan het eind van het programma dient duidelijk te worden aangegeven dat het programma gesponsord is door vermelding van de naam en/of logo van de partner; en
  - Het programma mag niet aansporen tot aankoop of huur van producten of diensten van de partner of derden, in het bijzonder door specifieke aanprijzingen van die producten of diensten.
75. Volgens de tweede hiervoor genoemde voorwaarde dient aan het eind of begin van het programma de sponsoring bekend gemaakt te worden. Dit houdt echter niet in dat het verboden zou zijn om ook tijdens het programma naam en/of logo van de partner te vermelden. Het Hof van Justitie EG heeft in het RTI-arrest aangegeven dat "(...) niets in de bewoordingen van die bepaling (artikel 17, lid 1 sub b, onderzoekers) erop wijst, dat de gemeenschapswetgever de sponsoring enkel aan het begin en/of aan het eind van de programma's vermeld wenste te zien".<sup>83</sup> Het Europese Hof van Justitie stelt vervolgens dat

---

<sup>79</sup> Zie Interpretatieve mededeling, randnummer 23.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Zie Interpretatieve mededeling, randnummers 48-49.

<sup>82</sup> Artikel 1 sub e TZG Richtlijn.

<sup>83</sup> Gevoegde zaken C-320/94, C-328/94, C-337/94 en C-339/94, RTI, Jur. 1996, p. I-6471, rechtsoverweging 43.

artikel 17, lid 1 sub b TZG Richtlijn dus niet belet dat de naam en/of logo van de sponsor in de loop van het programma vermeld wordt.<sup>84</sup>

76. Het bovenstaande zou tot de gevolgtrekking kunnen leiden dat alle programma's die aan de drie genoemde voorwaarden voldoen gesponsord mogen worden. Het tegendeel is waar. Krachtens artikel 17, lid 4 TZG Richtlijn is het namelijk niet toegestaan dat televisiejournaals en politieke informatieprogramma's gesponsord worden, welke sponsoring juist aantrekkelijk zou kunnen zijn voor uitgevers van kranten en tijdschriften. Dit is een absoluut verbod.
77. Bij bovenstaande regels inzake sponsoring dient in acht te worden genomen dat het vermelden van de naam en/ of logo van de sponsor er niet toe dient te leiden dat het verbod op sluikreclame wordt omzeild.<sup>85</sup>
78. In het kader van sponsoring kan splitscreen ook een rol spelen. Dit is het geval wanneer van splitscreen gebruik wordt gemaakt om aan de kijker te laten weten wie de sponsor van het programma is. Hierbij dient hetgeen hierboven uiteengezet is omtrent de bepalingen inzake sponsoring in acht te worden genomen.
79. Volgens de Europese Commissie zou het met de TZG Richtlijn onverenigbaar zijn wanneer de integriteit van het gesponsorde programma door de omstandigheden waaronder het logo en/of naam van de sponsor getoond wordt, wordt geschaad. Hierbij dient met name rekening gehouden te worden met hoe lang en hoe groot de vermelding van het logo en/of naam van de sponsor in beeld is.<sup>86</sup>

#### **II.1.5.6 Voorstel tot wijziging van de Richtlijn Televisie zonder grenzen**

80. Wegens de technologische ontwikkelingen is de TZG Richtlijn sinds haar ontstaan eenmaal gewijzigd, in 1997.<sup>87</sup> Sinds deze herziening heeft de technologie echter niet stilgestaan, waardoor de huidige regeling niet meer geheel voldoet aan de veranderende marktomstandigheden. Om deze reden is een nieuwe herzieningsprocedure van de TGZ Richtlijn in werking gesteld om tot een nieuw regelgevend kader te komen dat flexibeler en moderner is.<sup>88</sup> Na verschillende activiteiten in verband met de herziening van de TZG

---

<sup>84</sup> Ibid., rechtsoverweging 45.

<sup>85</sup> Drijber 1999, p. 116.

<sup>86</sup> Interpretatieve mededeling, randnummer 54.

<sup>87</sup> Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie- omroepactiviteiten, Pb. 1997, L 202/60.

<sup>88</sup> Zie voor een overzicht en toelichting: Vierde verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de toepassing van Richtlijn 89/552/EEG "Televisie zonder grenzen", COM(2002) 778 definitief. Aan dit verslag is een bijlage gevoegd met een werkprogramma voor de herziening van de RTZG en tijdschema voor toekomstige werkzaamheden.

Richtlijn te hebben ontwikkeld, heeft de Europese Commissie onlangs een voorstel gedaan voor een wijzigingsrichtlijn.<sup>89</sup>

81. Het voorstel heeft de bedoeling om de regels voor omroep en andere lineaire diensten te moderniseren en te vereenvoudigen, alsmede minimumvoorschriften in te stellen voor niet-lineaire audiovisuele mediadiensten.<sup>90</sup> Een belangrijk uitgangspunt bij de doelstelling van het voorstel van de Europese Commissie is het beginsel van technologische neutraliteit.<sup>91</sup> Hierbij speelt het begrip 'audiovisuele mediadiensten' een belangrijke rol, dat alle audiovisuele diensten omvat ongeacht of zij geprogrammeerd zijn of op aanvraag worden geleverd.<sup>92</sup>
82. Volgens het voorstel blijft de hiervoor aangehaalde interpretatieve mededeling van toepassing, voorzover zij verwijst naar de bepalingen van de Richtlijn die door de wijzigingsrichtlijn ongemoeid worden gelaten.<sup>93</sup>
83. Met betrekking tot sponsoring wordt in het voorstel vastgelegd dat nieuws en actualiteiten niet mogen worden gesponsord.<sup>94</sup> Dit is een iets andere formulering dan in het huidige artikel 17, lid 4 TZG Richtlijn te vinden is. Onduidelijk is of politieke informatieprogramma's als een breder begrip moet worden opgevat dan actualiteiten. Daarnaast is er geen verbod voor sponsoring van audiovisuele diensten voor kinderen en documentaires. Productplacement is daarentegen wel verboden.

## II.2 Nationaal kader

### II.2.1 Inleiding

84. Hieronder zal de nationale regelgeving en rechtspraak worden besproken die van invloed is op de samenwerking tussen de publieke omroepinstellingen en commerciële derden, zoals uitgeverij. Met betrekking tot de rechtspraak streven we geen uitputtende behandeling na. Zoals de lezer van dit onderzoeksrapport zal merken, heeft het vooral betrekking op de beperkingen voor samenwerking aan de zijde van de publieke omroepinstellingen. Van de

---

Vgl. ook: Fifth report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 89/552/EEC "Television without Frontiers", COM(2006) 49 final, p. 3, 10-11.

<sup>89</sup> Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, COM(2005) 646 definitief.

<sup>90</sup> Niet-lineaire diensten worden gedefinieerd als: audiovisuele mediadiensten waarbij de gebruiker beslist op welk moment een bepaald programma wordt uitgezonden door een keuze te maken uit de door de aanbieder van mediadiensten geselecteerde inhoud. Deze definitie is terug te vinden in artikel sub e van het voorstel.

<sup>91</sup> Ibid., p. 3.

<sup>92</sup> Ibid., overweging 13 van de preambule, p. 15.

<sup>93</sup> Ibid., overweging 39 van de preambule, p. 19.

<sup>94</sup> Artikel 3 nonies van het voorstel.



kant van de uitgevers zal een samenwerking met een publieke omroepinstelling weinig tot geen juridische obstakels ontmoeten. Uitgeverijen zijn commerciële instellingen en als zodanig niet aan specifieke wettelijke regels over samenwerking met de publieke omroepinstellingen gebonden. Er bestaat in tegenstelling tot de uitvoerige regelgeving die van toepassing is op de elektronische media (omroep) geen speciaal regelcomplex voor de geschreven media (pers). Wel bevat de Mediawet voor de pers bepaalde beperkingen met betrekking tot cross-ownership.<sup>95</sup> Toezichthouders OPTA en NMA kunnen op grond van de Mededingingswet optreden tegen ongewenste mediaconcentraties.<sup>96</sup> De Mededingingswet is overigens niet van toepassing op concentraties die onder het toezicht van de Europese Commissie vallen op grond van de Concentratieverordening. De laatste heeft echter alleen betrekking op grensoverschrijdende concentraties (wanneer de handel tussen de lidstaten wordt beïnvloed).<sup>97</sup> Alleen in het laatste geval is artikel 82 EG-Verdrag dus van toepassing, in de andere gevallen is dat artikel 24 Mededingingswet.

## II.2.2 Overzicht relevante regelgeving

85. Bepalingen in de nationale regelgeving die van belang kunnen zijn voor publiek-private samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers zijn:

- Mediawet, met name artikelen 13c, 48, 52, 52a, 52b, 55, 55b, 57, 57a, (57c);
- Mediabesluit, met name artikelen 27 tot en met 32;
- Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999 van het Commissariaat voor de Media;
- Notitie neventaken publieke omroep 2002 van het Commissariaat voor de Media;
- Beleidslijn publiek-private samenwerking op lokaal en regionaal niveau van het Commissariaat voor de Media;
- Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005 van het Commissariaat voor de Media;
- Besluit ontheffing vermelding niet-sponsor van het Commissariaat voor de Media;
- Besluit ontheffing zelfpromotie publieke omroep van het Commissariaat voor de Media;
- Mededingingswet, met name artikel 24.

---

<sup>95</sup> Met betrekking tot participatie door uitgevers in commerciële omroepen is in artikel 71b onder c, d en e een beperking opgelegd aan dagbladondernemingen. Uitgeverijen die willen deelnemen aan een commerciële omroep, mogen geen marktaandeel van 25 procent of meer op de dagbladmarkt bezitten. Dan krijgen zij volgens de huidige Mediawet geen zendmachtiging voor televisie of radio. Een uitgever die boven het percentage van 25 zit mag hooguit één derde aandeel nemen in een televisie- of radiozender. Het Commissariaat voor de Media pleit overigens voor versoepeling van de Mediawettelijke cross-ownership beperkingen voor dagbladuitgevers: 'Om een betere uitgangspositie te hebben in de concurrentieslag met grote buitenlandse ondernemingen, acht het Commissariaat het noodzakelijk dat een dagbladonderneming in de gelegenheid wordt gesteld de bedrijfsvoering uit te breiden naar het terrein van radio en televisie op basis van 100 procent zeggenschap. Het Commissariaat adviseert met klem voorrang te verlenen aan wetgeving op dit vlak.' (Commissariaat voor de Media 2005, p. 9).

<sup>96</sup> Zie hierover uitvoerig Schuijt 2001.

<sup>97</sup> Grosheide 2000, p. 82-83.

## II.2.3 Het voor publiek-private samenwerking relevante neventaken en -activiteitenregime

### II.2.3.1 Mediawettelijke begripsbepaling

86. De activiteiten kunnen in vier categorieën worden ingedeeld:

- i) activiteiten met betrekking tot de hoofdtaak;
- ii) de neventaken;
- iii) de nevenactiviteiten;
- iv) de verenigingsactiviteiten.<sup>98</sup>

87. Samenwerking van omroepen met commerciële partijen kan in een enkel geval betrekking hebben op de hoofdtaak van de publieke omroep, maar vaak zal sprake zijn van een neventaak of een nevenactiviteit. In het onderstaande zal nader ingegaan worden op de in dit kader relevante begrippen neventaken en nevenactiviteiten. Allereerst zal uiteengezet worden wat in de huidige Mediawet als publieke taak wordt aangemerkt.

#### *Publieke taak*

88. In artikel 13c lid 1 van de Mediawet wordt de hoofdtaak van de publieke omroep omschreven en lid 2 werkt deze omschrijving nader uit. Artikel 13c lid 1 en 2 van de Mediawet luidt als volgt:

**13c lid 1.** De publieke omroep heeft tot taak:

- a) het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing en deze in ieder geval door middel van omroepzenders te verspreiden naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd en voor de ontvangst waarvan geen andere kosten verschuldigd zijn dan de kosten van aankoop of gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken;
- b) het verrichten van alle activiteiten met betrekking tot programmaverzorging en uitzending die daartoe nodig zijn;
- c) het verzorgen en uitzenden van programma's, bestemd voor landen en gebieden buiten Nederland en voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven.

**2.** De programma's van de publieke omroep geven op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied, en:

- a) zijn toegankelijk voor de gehele bevolking in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd;
- b) dragen bij aan de ontwikkeling en verspreiding van de pluriformiteit en culturele diversiteit in Nederland;

---

<sup>98</sup> Verenigingsactiviteiten zijn activiteiten die redelijkerwijs nodig zijn voor het goed en democratisch functioneren van een omroepvereniging (Zie Kamerstukken II, 1995/96, 24 808, nrs. 1-2, p. 4). Deze zijn in casu niet relevant.

- c) zijn onafhankelijk van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden;
- d) zijn gericht op zowel een breed en algemeen publiek als op bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling.

89. De hoofdtaak houdt dus kort gezegd in dat door middel van omroepzenders een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing wordt verspreid.

### Neventaak

90. Artikel 13c lid 3 Mediawet biedt de mogelijkheid ook op andere wijzen dan omschreven in 13c lid 1, onder a Mediawet, programmamateriaal<sup>99</sup> aan te bieden:

13c.3 De publieke omroep kan mede invulling geven aan zijn taak, bedoeld in het eerste lid, door tevens te voorzien in andere dan de in het eerste lid, onderdeel a, bedoelde wijzen van aanbod en verspreiding van programmamateriaal.

91. Dat betekent concreet: de verspreiding op andere wijzen dan via omroepzenders (radio en televisie). Activiteiten die onder artikel 13c lid 3 vallen zijn 'neventaken'. Dat zijn taken die niet onder de hoofdtaak vallen, maar daar wel nauw mee verbonden zijn (nauwer dan de hieronder omschreven nevenactiviteiten). Zij moeten namelijk invulling geven aan de hoofdtaak.<sup>100</sup> Daarom is het toegestaan om neventaken, anders dan nevenactiviteiten, te financieren uit publiek geld.<sup>101</sup> Neventaken worden door het Commissariaat voor de Media vooralsnog getoetst aan artikel 55b lid 2 jo 57a Mediawet en artikel 55 Mediawet, waarover sub II.2.3.2 meer.<sup>102</sup>

92. Bij de andere wijzen van aanbieden uit artikel 13c lid 3 moet, blijkens de Memorie van Toelichting bij de Mediawet, vooral worden gedacht aan internetdiensten<sup>103</sup> en themakanalen.<sup>104</sup> Bij internetdiensten die door publieke omroepinstellingen worden aangeboden is over het algemeen sprake van een neventaak, maar internetactiviteiten *ten behoeve van derden* vallen hier niet onder; dit zijn altijd nevenactiviteiten (waarover

<sup>99</sup> Het Commissariaat voor de Media hanteert een brede definitie van het begrip 'programmamateriaal'. Hieronder wordt niet alleen materiaal verstaan dat primair is bedoeld om via radio of televisie te worden uitgezonden, maar ook materiaal dat op internet is vervaardigd. Zie Notitie Neventaken Publieke Omroep 2002, p. 4 (par. 2.2.).

<sup>100</sup> Vergelijk de uitleg van het Commissariaat voor de Media in de Notitie Neventaken Publieke Omroep 2002, p. 7 (par. 3.1).

<sup>101</sup> Zie artikel 101 en 104 Mediawet. Zie ook Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 13-14.

<sup>102</sup> In het huidige wettelijke regime verklaart artikel 55b lid 2, eerste volzin, artikel 57a Mediawet nog van toepassing op neventaken. Binnenkort zal hier echter verandering in komen. In wetsvoorstel 29 991 is een wijziging van artikel 55b opgenomen, die de toepassing van artikel 57a op neventaken doet vervallen (zie Kamerstukken II, 29 991, nr. 7). In plaats van toepassing van artikel 57a zal een algemene maatregel van bestuur het regime voor de neventaken gaan regelen. De wijzigingswet is reeds gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 426 van 16 juli 2005). De wijziging in artikel 55b zal in werking treden bij een nog nader te nemen Koninklijk Besluit.

<sup>103</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 14 en 27.

<sup>104</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 14 en 27.

hieronder meer).<sup>105</sup> Daarbij kan volgens het Commissariaat, zonder daarbij een uitspraak te doen over de toelaatbaarheid van dergelijke activiteiten, worden gedacht aan het bouwen en onderhouden van sites van derden, het bewerken van audio- en videomateriaal en teksten ten behoeve van publicatie door derden op internet, het hosten van sites van derden en het fungeren als Internet service provider.<sup>106</sup>

93. Bij bepaalde vormen van *samenwerking* op internet tussen publieke omroepinstellingen en een commerciële derde kan overigens wel degelijk sprake zijn van een 'andere wijze van aanbieden' zoals omschreven in artikel 13c lid 3 Mediawet (neventaak).<sup>107</sup> In de uitspraak TVGids.nl gaf het Commissariaat voor de Media aan dat het aanbrengen van zogeheten skins<sup>108</sup> en (deep-) links<sup>109</sup> op sites van derden naar de eigen site een toegelaten deel is van het hebben en onderhouden van een internetsite.<sup>110</sup>
94. Onder een themakanaal wordt onder meer begrepen een nieuwszender, een kunstkanaal of een minderhedenzender.<sup>111</sup> Volgens de wetsgeschiedenis behoeft een omroep zich bij de neventaak niet te beperken tot programmamateriaal dat reeds is uitgezonden in een programma waarvoor zendtijd is verkregen, maar kan de omroep ook speciaal materiaal maken voor het betreffende themakanaal.<sup>112</sup> Het Commissariaat voor de Media hanteert een ruime definitie van het begrip 'themakanalen'.<sup>113</sup>

#### *Nevenactiviteiten*

95. Nevenactiviteiten worden omschreven in artikel 57 Mediawet. Dit zijn activiteiten van de publieke omroepinstellingen die niet *rechtstreeks* verband houden met of ten dienste staan van de uitoefening van de hoofdtaak van de publieke omroep, maar daarmee wel op enigerlei wijze verbonden zijn en die niet de status van neventaak of verenigingsactiviteit hebben.<sup>114</sup> Indien een publieke omroepinstelling een direct of indirect belang heeft in een

---

<sup>105</sup> Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 6.

<sup>106</sup> Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 5. Omdat geen van de hiergenoemde activiteiten verband lijkt te houden met de publieke taak, kan worden betwijfeld of deze de (voor neventaken verzwaarde) relatietoets ongeschonden zullen doorkomen. Waarover later meer.

<sup>107</sup> Zie bijvoorbeeld de Commissariaat voor de Media Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 5-6 (par. 2.3).

<sup>108</sup> Skins zijn grafische gebruiksverschijningen (ook wel: custom graphical appearances of graphical user interfaces genoemd) die op bepaalde software en websites kunnen worden toegepast om aan de smaak van verschillende gebruikers te voldoen. Een skin bepaalt dus het uiterlijk van een computerprogramma of website. Het is als het ware een 'jasje' waarin een programma verpakt zit. Dat verklaart ook de naam 'skin' (huid).

<sup>109</sup> Een link of hyperlink is een verwijzing naar een andere pagina binnen dezelfde website of een homepage van een andere website. Een deeplink is een hyperlink die niet verwijst naar de homepage van een andere website maar naar een specifieke pagina of afbeelding binnen die andere website.

<sup>110</sup> Commissariaat voor de Media, 24 februari 2005, inzake TVGids.nl. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>111</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 27.

<sup>112</sup> Motie Van Zuijlen: Kamerstukken II, 1998-99, 26 660, nr. 59. Deze motie is aangenomen door de Tweede Kamer.

<sup>113</sup> Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 6 (par. 2.4). Zie voor toetsing van themakanalen door het Commissariaat voor de Media onder meer: Commissariaat voor de Media, 7 maart 2003 inzake FunX; Commissariaat voor de Media, 14 augustus 2003 inzake FunX; Commissariaat voor de Media, 27 april 2005 inzake 3voor12; Commissariaat voor de Media, 25 januari 2005 inzake radioprogramma '24 nieuws'.

<sup>114</sup> Zie ook de brochure 'Vragen en antwoorden aangaande neventaken en nevenactiviteiten van lokale en regionale omroepen'. Het is aan de omroepinstelling om het inhoudelijk of rechtstreeks verband met de hoofdtaak duidelijk te maken en lukt dit niet voldoende, dan is sprake van een nevenactiviteit en niet van een neventaak respectievelijk hoofdtaak. Uiteraard moet de activiteit om in de categorie nevenactiviteiten te vallen nog steeds wel een zekere relatie met de hoofdtaak hebben. Dit verband

rechtspersoon die een dergelijke activiteit verricht, geldt dit als een nevenactiviteit van de publieke omroepinstelling (artikel 57 lid 2 Mediawet). Andere relevante voorbeelden van nevenactiviteiten zijn het maken van een krant of blad (met uitzondering van een verenigingsblad) en het verhuren van faciliteiten zoals studioruimte of camera's.<sup>115</sup> Ook de exploitatie van auteursrechten moet blijkens de wetsgeschiedenis worden beschouwd als een nevenactiviteit van de publieke omroep.<sup>116</sup> In zijn uitspraak van 17 januari 2005 inzake Tussen Kunst en Kitsch overwoog het Commissariaat voor de Media met zoveel woorden dat het licentiëren van intellectuele eigendomsrechten onder de categorie nevenactiviteiten dient te worden geschaard.<sup>117</sup> Op deze uitspraak zal hieronder nader worden ingegaan.

96. Omdat nevenactiviteiten geen rechtstreeks verband houden met de hoofdtaak, mogen zij niet met publieke gelden worden gefinancierd. Zij moeten in principe kostendekkend zijn en mogen alleen worden gefinancierd uit de inkomsten van de nevenactiviteit zelf.<sup>118</sup> Nevenactiviteiten worden door het Commissariaat voor de Media getoetst aan de artikelen 57a en 55 Mediawet.

### II. 2.3.2 Toetsing door het Commissariaat voor de Media

97. Neventaken en nevenactiviteiten worden uitsluitend toegelaten wanneer deze niet strijdig zijn met de artikelen 57a en 55 Mediawet. Het laatstgenoemde artikel geldt overigens voor alle activiteiten van instellingen met zendtijd, dus ook voor de activiteiten in het kader van de hoofdtaak en verenigingsactiviteiten. Daarnaast constateert de Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999 van het Commissariaat voor de Media dat de beperkingen uit de Mededingingswet van toepassing zijn op de nevenactiviteiten van de publieke omroepinstellingen.<sup>119</sup> Met name artikel 24 van de Mededingingswet is hierbij van belang.<sup>120</sup>
98. Omroepen zijn verplicht hun neventaken en –activiteiten uiterlijk op het moment dat met het verrichten ervan wordt begonnen bij het Commissariaat van de Media aan te melden.<sup>121</sup> Gebeurt dat niet, dan neemt het Commissariaat voor de Media aan dat sprake is van een

---

wordt ook vereist in artikel 57a lid 1 sub b van de Mediawet. Zie over de relatie neventaak – hoofdtaak ook de Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999 van het Commissariaat voor de Media, p. 5.

<sup>115</sup> Notitie Neventaken Publieke Omroep 2002, p. 5 (par. 2.2.). Niet alleen het door publieke omroepinstellingen uitgeven van kranten of bladen is een nevenactiviteit, maar ook het verrichten van uitgeef-activiteiten in het algemeen. Overige voorbeelden van nevenactiviteiten zijn het verkopen van video's of dvd's waarop een programma-onderdeel staat, het produceren van programma's voor andere omroepen, en het maken van bedrijfsfilms (zie 'Vragen en antwoorden aangaande neventaken en nevenactiviteiten van lokale en regionale omroepen').

<sup>116</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 15.

<sup>117</sup> Commissariaat voor de Media, 17 januari 2005 inzake licentiëren rechten intellectuele eigendom aan F.C. Klap BV (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>118</sup> De eerste drie jaar van de nevenactiviteit mag deze ook uit inkomsten van een andere nevenactiviteit worden gefinancierd. Zie Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 13 (par. 2.2.2.).

<sup>119</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 4.

<sup>120</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep, p. 12. Het Commissariaat voor de Media heeft in verband met het belang van een uniforme uitleg van begrippen op het gebied van mededinging aansluiting gezocht bij de wettelijke regeling tussen de NMA en de OPTA (zie artikel 18.3 lid 3 en 4 Telecommunicatiewet). De NMA kan zich zonodig uitlaten over zaken van wederzijds belang.

verboden nevenactiviteit of -taak, tenzij de omroepinstelling aannemelijk maakt dat het niet aanmelden hem niet verweten kan worden.<sup>122</sup> Aangemelde neventaken en –activiteiten worden meteen na aanmelding opgenomen in een register dat wordt bijgehouden door het Commissariaat voor de Media.<sup>123</sup> Met publicatie in het register beoogt het Commissariaat voor de Media derden de mogelijkheid te geven kennis te nemen van neventaken en –activiteiten van omroepen en derden-belanghebbenden in staat te stellen bezwaar aan te tekenen tegen beslissingen van het Commissariaat voor de Media of een verzoek tot nadere toetsing in te dienen; de hierna te bespreken zogenaamde tweede fase toets.<sup>124</sup>

99. Na de aanmelding zal het Commissariaat voor de Media eerst vaststellen of sprake is van een neventaak in de zin van artikel 57 Mediawet ofwel een nevenactiviteit in de zin van artikel 13c lid 3 Mediawet. Indien sprake blijkt van een neventaak of -activiteit hanteert het Commissariaat voor de Media twee toetsingsfasen. Eerst toetst het Commissariaat voor de Media ambtshalve aan artikel 57a lid 1, aanhef en onder a en b Mediawet. Vervolgens kan het Commissariaat voor de Media ambtshalve of op verzoek van belanghebbenden<sup>125</sup> toetsen aan artikel 57a eerste lid, aanhef en onder c en aan artikel 55 Mediawet.

---

<sup>121</sup> Landelijke omroepinstellingen melden hun activiteiten door tussenkomst van de Raad van Bestuur van de NOS.

<sup>122</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 7 (par. e.4.) en Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 8 (par. 4). Bevestigd in het besluit van de Commissariaat voor de Media van 24 februari 2005 inzake TVGids.nl.

<sup>123</sup> Zie ook het besluit van het Commissariaat voor de Media d.d. 14 augustus 2003 inzake FunX (par. 2). Het register neventaken en nevenactiviteiten is te raadplegen via de internetsite [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>124</sup> Commissariaat voor de Media, 14 augustus 2003, inzake FunX. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>125</sup> Als een belanghebbende wordt volgens de Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep in ieder geval aangemerkt een aanbieder van dezelfde of vergelijkbare goederen of diensten als worden aangeboden bij de nevenactiviteit (Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep, p. 11). In een besluit op bezwaar inzake TVGids.nl en TV Film werkte het Commissariaat voor de Media dit criterium nader uit als volgt: 'Het Commissariaat [is] van oordeel dat om als belanghebbende te worden aangemerkt een partij zich – onder meer – in een concurrentiepositie dient te bevinden tegenover een omroep, daar waar zij vergelijkbare activiteiten verricht die bestemd zijn voor dezelfde doelgroep of afnemers en zich uitstrekken over dezelfde markt' (Commissariaat voor de Media, 31 mei 2005, beslissing op bezwaar inzake TVGids.nl en TV Film. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).) Er is volgens het Commissariaat voor de Media sprake van vergelijkbare producten en diensten indien deze substitueerbaar zijn. Het belang van de belanghebbende moet op grond van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht objectief bepaalbaar, persoonlijk, individualiseerbaar en voldoende actueel zijn.

## II.2.3.2.1 Eerste fase toetsing: relatie met publieke taak en geen schade

### Relatietoets

100. In de eerste fase begint het Commissariaat voor de Media met toetsing van de neventaak of nevenactiviteit aan artikel 57a lid 1 sub b Mediawet (de zogeheten 'relatietoets'). Daarbij zal de omroepinstelling desgevraagd moeten aantonen dat de activiteit een zekere relatie heeft met de hoofdtaak. Bij neventaken moet deze relatie met de hoofdtaak *inhoudelijk* zijn<sup>126</sup>, zo bepaalt het Commissariaat voor de Media nadrukkelijk in de Notitie Neventaken publieke omroep 2002.<sup>127</sup>
101. Op het gebied van nevenactiviteiten hoeft geen *inhoudelijke* relatie met de hoofdtaak te bestaan, maar er moet, zoals Commissaris Inge Brakman het formuleerde, wel sprake zijn van een duidelijke ondersteuning van de publieke taak.<sup>128</sup> De eis van het verband met de hoofdtaak is voor nevenactiviteiten zeker geen lichte toets, aldus Brakman. Zij noemde in een toespraak uit 2003 als nevenactiviteiten die stukliepen op dit criterium onder andere pyjama's van Z@ppelin en merchandisingartikelen van BNN.<sup>129</sup> Een nevenactiviteit die ook niet aan de relatietoets voldeed was het verrichten van opmaak (*lay out*) werkzaamheden door AKN-omroepen voor het Algemeen Dagblad. Het Commissariaat voor de Media oordeelde dat het verzorgen van opmaakactiviteiten voor printmedia van derden een omroepvreemde activiteit is.<sup>130</sup>
102. Uit een beslissing op bezwaar inzake een BNN schoolagenda<sup>131</sup> blijkt dat het Commissariaat voor de Media bij een nevenactiviteit op het gebied van printmedia, zoals het uitgeven van een agenda of omroepblad, zorgvuldig kijkt naar de inhoud van de betreffende uitgave.<sup>132</sup> Daarbij hanteert het Commissariaat voor de Media de eis dat minimaal 50% van de inhoud dient te bestaan uit omroepgerelateerde informatie.
103. In het geval van de BNN agenda gaf het Commissariaat voor de Media vrij nauwkeurig aan op welke wijze de 50% toets zou worden toegepast op de agenda. De pagina's die volledig zouden bestaan uit informatie over het omroepprogramma van BNN, medewerkers van BNN en de vereniging van BNN zouden meetellen als omroepgerelateerde informatie.

<sup>126</sup> Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 7 (par. 3.1). In de Commissariaat voor de Media uitspraak inzake FunX werd deze eis van inhoudelijke verbondenheid met de hoofdtaak nog eens benadrukt (Commissariaat voor de Media, 7 maart 2003, inzake FunX, beschikbaar op <www.cvdm.nl>).

<sup>127</sup> Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 7 (par. 3.1). Bij de neventaak in de vorm van het onderhouden van een internetsite oordeelde het Commissariaat voor de Media dat de aanwezigheid van reclamebanners op een internetsite geen reden is om te oordelen dat er onvoldoende relatie is met de hoofdtaak (Commissariaat voor de Media, 24 februari 2005, inzake TVGids.nl. Beschikbaar op www.cvdm.nl).

<sup>128</sup> Brakman 2003.

<sup>129</sup> Brakman 2003.

<sup>130</sup> Commissariaat voor de Media, 24 februari 2005, inzake TVGids.nl. Beschikbaar op WWW <www.cvdm.nl>.

<sup>131</sup> Commissariaat voor de Media, 4 april 2001, in: Dellebeke & Kabel (red.) 2003, p. 97-99. Uitspraak ook beschikbaar op WWW <http://home.planet.nl/~delle069/bes.htm>.

<sup>132</sup> Deze beoordeling op inhoud gaat ook op voor tijdschriften, zo blijkt uit de uitspraak van het Commissariaat voor de Media in de zaak Willem Wever d.d. 19 oktober 2001.

Pagina's van de agenda die deel zouden uitmaken van het calendarium zouden alleen meetellen als omroepgerelateerde informatie indien alle mogelijkheden voor de plaatsing van dergelijke informatie zouden worden benut (zoveel mogelijk melden van BNN programma's en plaatsen van het logo); reclamepagina's zouden niet meetellen als omroepgerelateerde informatie.

104. In zijn oordeel over het door Sanoma uitgegeven kindertijdschrift Z@pp&Zo paste het Commissariaat voor de Media ook de 50% regel toe. Bij zijn positieve oordeel over het blad liet het net als in de BNN-uitspraak meewegen dat het merendeel van de pagina's van het tijdschrift, '*in ieder geval meer dan 50%* (cursivering onderzoekers), bestaat uit artikelen, verhalen, raadsels en spellen die herkenbaar zijn afgeleid van programma-onderdelen van het televisiejeugdblok Z@ppelin'.<sup>133</sup> Ook het feit dat het tijdschrift een aantal pagina's met programmagegevens over Z@ppelin bevatte, woog het Commissariaat voor de Media positief mee. Met betrekking tot het Z@pp Doeboek (een werkboek in aansluiting op het televisiejeugdblok Z@ppelin) en Z@ppSint boek kwam het Commissariaat voor de Media tot een vergelijkbaar oordeel over de voldoende relatie tussen nevenactiviteit en hoofdtak.<sup>134</sup>
105. In een oordeel over een cd met opnamen uit het programma '*Top of the Pops*' bepaalde het Commissariaat voor de Media dat het verlenen van een licentie door BNN aan Universal Music voor het afbeelden van het BNN logo op '*Top of the Pops*' cd's voldoende relatie had met de hoofdtak van BNN. BNN zendt op radio en televisie het programma-onderdeel '*Top of the Pops*' uit op basis van een exclusieve licentie van de BBC. De laatste heeft aan Universal Music een exclusieve licentie verleend voor het uitbrengen van cd's met de naam '*Top of the Pops*'. Op de cd's van Universal komen opnames te staan van popartiesten die hebben opgetreden in het programma-onderdeel. BNN heeft aan Universal een exclusieve licentie verleend om het BNN logo op de '*Top of the Pops*' cd's te zetten. Het Commissariaat voor de Media oordeelde dat BNN weliswaar geen rechthebbende was ten aanzien van de inhoud van de cd's, maar materieel zou een grote gelijkenis bestaan met de situatie waarin BNN zelf cd's zou uitbrengen met een vastlegging van het programma-onderdeel. Dan zou het plaatsen van een logo ook gebruikelijk zijn, dus mocht dat nu ook.<sup>135</sup>
106. In zijn oordeel over het BNN gezelschapsspel 'De Lama's', gebaseerd op het gelijknamige programma-onderdeel, vond het Commissariaat voor de Media dat het spel de relatietoets

<sup>133</sup> Commissariaat voor de Media, 3 juni 2003, inzake kindertijdschrift Z@pp&Zo (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>134</sup> In deze oordelen stelde het Commissariaat voor de Media dat de boeken voldoende verband hielden met de hoofdtak van de publieke omroep. Daarbij achtte het van belang dat het merendeel van de pagina's van de boeken bestond uit verhalen, platen etc. die waren afgeleid van programma-onderdelen van het televisiejeugdblok. Ook vond het Commissariaat voor de Media van belang dat op veel plaatsen werd verwezen naar de internetsites van de aan Z@ppelin en het Doeboek meewerkende omroepen respectievelijk uitzenddata van het Z@ppelin Sinterklaasjournaal op televisie. Zie Commissariaat voor de Media, 25 juli 2002, inzake Z@pp Doeboek en Commissariaat voor de Media, 27 november 2002, inzake jeugdboek Z@ppSint (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>135</sup> Commissariaat voor de Media 21 mei 2001, inzake 'Top of the Pops'. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).



kon doorstaan. Daarbij was het van belang dat het spel voor een deel overeenkwam met het televisieprogramma en dat het tot stand was gekomen op basis van redactionele keuzes en overwegingen die eerder ten grondslag lagen aan het programma 'De Lama's'.<sup>136</sup> In een ander oordeel over een theatertour bij het programma 'Supersenioren' van omroep Max, achtte het Commissariaat eveneens voldoende relatie met de publieke taak aanwezig.<sup>137</sup>

### *Schadetoets*

107. Een tweede element binnen de eerste fase toets is de zogenaamde schadetoets die door het Commissariaat voor de Media wordt uitgevoerd. Artikel 57a lid 1 sub a bepaalt dat de verrichting van een neventaak of -activiteit geen (potentiële) nadelige invloed mag hebben op de uitvoering van de hoofdtak. Nevenactiviteiten mogen op grond van deze regel niet ten laste komen van publieke middelen. Eventuele verliezen uit nevenactiviteiten mogen niet met omroepmiddelen worden gecompenseerd en het saldo van inkomsten uit nevenactiviteiten en vermogen moet terugvloeien in de kas van de omroepmiddelen.<sup>138</sup> Een negatief resultaat van een nevenactiviteit mag in principe alleen binnen het betreffende boekjaar worden gecompenseerd met positieve resultaten van andere nevenactiviteiten. Wanneer aan het einde van het boekjaar een negatief resultaat is geboekt, dan moet dat ten laste van het eigen vermogen worden gebracht. Er wordt echter rekening gehouden met aanloopverliezen. Bij een nieuw opgestarte nevenactiviteit mogen de eventuele verliezen de eerste drie jaar gecompenseerd worden met positieve resultaten van andere nevenactiviteiten.<sup>139</sup>
108. Bij zijn positieve oordelen over het Z@pp DoeBoek en het boek Z@ppSint achtte het Commissariaat voor de Media op het gebied van de schadetoets van belang dat de NOS van uitgever FC Klap een royaltyvergoeding ontving die de kosten voor het maken van de boeken kon dekken. Verder hechtte het Commissariaat voor de Media waarde aan het feit dat FC Klap alle kosten voor de vervaardiging van de boeken voor haar rekening zou nemen, inclusief de kosten voor het verwerven van de rechten van auteursrechthebbers in relatie tot de boeken.<sup>140</sup> In de zaak over de theatertour van 'Supersenioren' oordeelde het Commissariaat voor de Media dat deze activiteit geen nadelige invloed heeft of kan hebben op de uitoefening van de publieke taak omdat 'V&V Entertainment garant staat voor alle

---

<sup>136</sup> Commissariaat voor de Media, 1 november 2005, inzake ontwikkelen en verkopen van gezelschapsspel 'De Lama's'. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>137</sup> Commissariaat voor de Media, 13 oktober 2005, inzake MAX supersenioren theatertour. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>138</sup> Zie ook artikel 57c Mediawet.

<sup>139</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 13 (par. 2.2.2.).

<sup>140</sup> Commissariaat voor de Media, 25 juli 2002, inzake Z@pp Doeboek; Commissariaat voor de Media, 27 november 2002, inzake jeugdboek Z@ppSint. Beide beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl). Commissariaat voor de Media, 3 juni 2003, inzake kindertijdschrift Z@pp&Zo. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl) en Commissariaat voor de Media, 17 januari 2005, inzake licentiëren rechten intellectuele eigendom aan FC Klap B.V. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

kosten die in de productiebegroting zijn opgenomen en dat een mogelijk tekort op de begroting zal worden opgevangen door V&V Entertainment'.<sup>141</sup>

109. Bij de schadetoets gaat het dus vooral om financiële schade. Het Commissariaat voor de Media hecht er blijkens bovenstaande uitspraken waarde aan dat de publieke omroepinstellingen geen financiële risico's lopen en kostendekkend ondernemen met betrekking tot hun nevenactiviteiten.

### II.2.3.2.2 Tweede fase toetsing: concurrentievervalsing en dienstbaarheid

110. Indien in de eerste fase van de toetsing nog geen strijdigheid met de wet is vastgesteld, dan gaat het Commissariaat voor de Media in een enkel geval ook nog ambtshalve over tot de toetsing in de tweede fase. Het doet dit uitsluitend indien op voorhand moet worden aangenomen dat een nevenactiviteit of -taak kan leiden tot concurrentievervalsing.<sup>142</sup> Buiten die duidelijke gevallen zal het Commissariaat voor de Media alleen toetsen op verzoek van een belanghebbende. De volgorde die in de tweede fase wordt aangehouden is eerst toetsing aan artikel 57a lid 1 sub c (de zogeheten 'concurrentievervalsingstoets') en vervolgens aan artikel 55 Mediawet (de zogenaamde 'dienstbaarheidstoets').<sup>143</sup>

#### *Concurrentievervalsingstoets*

111. Volgens artikel 57a lid 1 sub c Mediawet mag het verrichten van de neventaak of –activiteit niet (potentieel) leiden tot concurrentievervalsing. Dit moeten omroepinstellingen desgevraagd aantonen voor het Commissariaat voor de Media. Een beoordelingsfactor die het Commissariaat voor de Media hanteert bij de concurrentievervalsingstoets voor nevenactiviteiten is of de betreffende activiteit wordt verricht onder het uitgangspunt van integrale kostprijsberekening en onder kostprijsberekeningen die marktconform zijn.<sup>144</sup> Dit financiële criterium speelt geen rol bij neventaken omdat daarvoor in beginsel omroepmiddelen mogen worden aangewend.<sup>145</sup>

<sup>141</sup> Commissariaat voor de Media 13 oktober 2005, inzake theatertour televisieprogramma 'Supersenioren'. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>142</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 12.

<sup>143</sup> Zie Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 12. Zowel de (voormalige) staatssecretaris van OC&W als het Commissariaat voor de Media is van mening dat een activiteit die de toets aan artikel 57a kan doorstaan slechts in zeer zeldzame gevallen nog een schending van artikel 55 Mediawet kan opleveren. Dat kan volgens hen slechts in het geval dat bij de activiteit geen sprake is van normaal economisch handelen of meer dan normale winst bij derden. Artikel 55 fungeert volgens de zienswijze van het Commissariaat voor de Media dus eigenlijk als een vangnetbepaling voor artikel 57a Mediawet.

<sup>144</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 14. Bij een juiste kostprijsberekening moet volgens het Commissariaat voor de Media betrokken worden: 1) verschaffing van vreemd vermogen tegen marktconforme condities en verschaffing van eigen vermogen tegen zoveel mogelijk marktconforme condities; 2) tijdsevenredige toerekening van loon- en andere personeelslasten van werknemers van de omroepinstelling; 3) het gebruik van productiemiddelen en immateriële activa. Omroepinstellingen moeten met een accountantsverklaring aantonen dat sprake is van een correcte waardering.

<sup>145</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 45. Commissariaat voor de Media, 24 februari, inzake TvGids.nl (par. 3.5); Commissariaat voor de Media, 14 april 2005 inzake FunX (par. 3). Uitspraken zijn beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

112. Bij de beoordeling van concurrentievervalsing zijn echter nog meer factoren van belang, die vooralsnog zowel gelden voor nevenactiviteiten als voor neventaken. Het Commissariaat voor de Media weegt bijvoorbeeld de wijze mee waarop een publieke omroepinstelling voor eigen marktactiviteiten gebruik maakt van marktgegevens die zij bezit uit hoofde van de publieke taak. Voorts acht het Commissariaat voor de Media relevant op welke wijze een publieke omroepinstelling bij marketing van nevenactiviteiten gebruik maakt van haar imago; beeldmerk, namen van programma-onderdelen et cetera.<sup>146</sup>
113. Als concurrentievervalsing kan door het Commissariaat voor de Media onder omstandigheden bijvoorbeeld worden aangemerkt het gebruik van een naam van een programma-onderdeel van een publieke omroepinstelling als titel voor een tijdschrift of krant. In de zaak Willem Wever achtte het Commissariaat het gebruik van de naam van een programma-onderdeel voor de titel van een tijdschrift in strijd met artikel 57a lid 1 sub c Mediawet. In de betreffende zaak wilde de NCRV bij het televisieprogramma-onderdeel 'Willem Wever' een aantal activiteiten verrichten, waaronder het uitgeven van een 'Willem Wever' tijdschrift, een 'Willem Wever' krant en het organiseren van 'Willem Wever' clubactiviteiten. NCRV sloot met oog op deze activiteiten een overeenkomst met VNU, waarin het aan VNU een aantal merklicenties verleende. Met betrekking tot het tijdschrift overwoog het Commissariaat voor de Media dat de naamgeving een zeer belangrijk onderdeel vormt van de marketing van het tijdschrift het volgende:

'In het onderhavige geval is het doen gebruiken van de naam van een programma-onderdeel als naam voor het tijdschrift te beschouwen als concurrentievervalsing, omdat in redelijkheid kan worden aangenomen dat de uitgever van een tijdschrift dat niet de naam van een programma-onderdeel draagt zich bij de marketing van dat tijdschrift een aanmerkelijk grotere inspanning zal moeten getroosten om bijvoorbeeld tot een zelfde bekendheid van dat tijdschrift te komen. Dat geldt des te meer nu in dit geval het tijdschrift de naam zal dragen van het populaire programma-onderdeel "Willem Wever", dat reeds vele jaren door de NCRV wordt uitgezonden. Van groot belang is daarbij dat het programma-onderdeel, en daarmee de bekendheid van de naam ervan, tot stand zijn gekomen met publieke omroepmiddelen'.<sup>147</sup>

114. Het Commissariaat voor de Media acht het in licentie geven aan een uitgever van een titel van een programma-onderdeel van een publieke omroepinstelling voor naamgeving van een tijdschrift of krant dus in strijd met artikel 57a lid 1 sub c Mediawet. Het tijdschrift of de krant lift mee op de populariteit van het met overheidsgeld bekostigde programma-onderdeel en heeft daarmee een voorsprong ten opzichte van concurrenten. Uitgevers van een dergelijk tijdschrift zullen minder moeite hoeven doen dan concurrenten om naamsbekendheid te creëren. Dit lijkt blijkens de formuleringwijze van het Commissariaat voor de Media niet alleen te gelden indien het gaat om een reeds bestaand, populair

---

<sup>146</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 14.

<sup>147</sup> Commissariaat voor de Media, 19 oktober 2001, inzake Willem Wever (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

programma. Het Commissariaat voor de Media zegt in bovenstaand citaat immers: 'dit geldt *des te meer* nu het tijdschrift de naam zal dragen van het populaire programma-onderdeel dat reeds vele jaren door de NCRV wordt uitgezonden', wat impliceert dat *zonder* deze omstandigheid ook al sprake kan zijn van een overtreding van het concurrentievervalsingsverbod.

115. Het bestaan van een concurrentieverhouding tussen een publieke omroepinstelling en commerciële derden hoeft uiteraard niet onmiddellijk te betekenen dat ook sprake is van concurrentievervalsing. Ook de enkele ontvangst van overheidssubsidies voor nevenactiviteit is nog geen reden om concurrentievervalsing aan te nemen, zo expliciteerde het Commissariaat voor de Media in de zaak FunX.<sup>148</sup> In de de FunX-zaak stelde het Commissariaat voor de Media dat het radiostation FunX in het kader van de concurrentietoets onderscheidend moest zijn. De achterliggende gedachte daarvan was dat FunX door haar bijzondere karakter ook andere adverteerders zou aantrekken, zodat op het gebied van advertentiewerving geen (oneerlijke) concurrentie zou ontstaan. In hoeverre de betreffende activiteit van een publieke omroepinstelling een eigen en afwijkend karakter heeft ten opzichte van andere producten of diensten, is dus een factor die kan meespelen bij de concurrentietoets.
116. Bij de concurrentievervalsingstoets van artikel 57a lid 1 sub c Mediawet zouden ook de mededingingsrechtelijke bepalingen uit het EG-Verdrag moeten worden betrokken (met name artikelen 81 en 87 EG-Verdrag), aldus de rechtbank Amsterdam en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) in de 'Concertzender' zaak.<sup>149</sup> Deze zaak had betrekking op de overname van de noodlijdende commerciële Concertzender door de NOS. In 1998 werd de Concertzender voortgezet onder de vleugels van de NOS, die hiervoor een tweejarige subsidie kreeg van de staatssecretaris van OC&W. Het Commissariaat voor de Media constateerde in twee instanties dat de Concertzender een toelaatbare nevenactiviteit van de NOS was.<sup>150</sup> Een aantal commerciële radiostations stelde tegen dit besluit beroep in bij de rechtbank Amsterdam, die het beroep niet ontvankelijk verklaarde.<sup>151</sup> De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigde dit besluit echter en verwees de zaak terug naar de rechtbank.<sup>152</sup> Deze moest zich dus alsnog buigen over de vraag of het Commissariaat voor de Media terecht had geoordeeld dat sprake was van een toelaatbare nevenactiviteit.

---

<sup>148</sup> Commissariaat voor de Media, 14 augustus 2003, inzake FunX (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)). Zie evt. ook Commissariaat voor de Media, 14 april 2005, inzake FunX (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>149</sup> Rb. Amsterdam, 5 augustus 2004, LJN nr.: AQ6500; Mediaforum 2004-10, p. 322-326, m.nt. L. Hancher & Q.R. Kroes. Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 1 juni 2005, LJN nr.: AT6579, Mediaforum 2005-11/12, p. 399-401, m.nt. L. Hancher & Q.R. Kroes.

<sup>150</sup> Eerste instantie: Commissariaat voor de Media besluiten van 27 januari 1999 (aanmerking Concertzender als nevenactiviteit NOS) en 9 maart 1999 (oordeel dat de nevenactiviteit niet verboden is onder artikel 57a lid 1 en 55 lid 1 Mediawet). Tweede instantie: Commissariaat voor de Media besluit van 22 juni 1999 (verwerping van de bezwaren tegen de besluiten van 27 januari en 9 maart 1999). Geen van de besluiten is gepubliceerd.

<sup>151</sup> Rb. Amsterdam, 18 mei 2001, niet gepubliceerd.

<sup>152</sup> ABRvS, 6 november 2002, AB 2003, 293, m.nt. GC.

117. De rechtbank oordeelde dat het Commissariaat voor de Media in zijn besluit niet voldoende had gemotiveerd dat de nevenactiviteit verband hield met of ten dienste stond van de hoofdtak van de publieke omroep. Daarnaast, van belang in deze context, vond de rechtbank dat het Commissariaat voor de Media geen juiste toepassing had gegeven aan de concurrentievervalsingstoets. De rechtbank wees er op dat:

'blijkens de MvT het verbod van concurrentievervalsing als opgenomen in artikel 57a, eerste lid, aanhef en onder c van de Mediawet (oud) beoogt uitwerking te geven aan het verbod van beperking of vervalsing van de mededinging als neergelegd in artikel 81 (destijds artikel 85) EG-Verdrag en aan het verbod van de steunmaatregelen van de lidstaten neergelegd in artikel 87 (destijds artikel 92) EG-Verdrag'.<sup>153</sup>

Ook verwees de rechtbank naar de Mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de steunregels op openbare omroepen van 15 november 2001, waarover meer sub II.1.3.4.<sup>154</sup>

118. In een besluit op het door de NOS, de Concertzender en het Commissariaat voor de Media ingestelde beroep bevestigde de ABRvS de uitspraak van de rechtbank. De ABRvS oordeelde dat nevenactiviteiten moeten worden getoetst aan artikel 57a, eerste lid, van de Mediawet. Daarbij merkte zij het volgende op:

'Gelet op de wetsgeschiedenis (Tweede Kamer, 1995-1996, 24808, nr. 3, p. 10) is uitdrukkelijk beoogd om het onderzoek naar de verenigbaarheid van een bepaalde activiteit met het mededingingsrechtelijk regime in het EG-Verdrag, waaronder het verbod op steunmaatregelen in artikel 87 van het EG-Verdrag valt, onderdeel te doen zijn van de toetsing aan artikel 57a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Mediawet'.<sup>155</sup>

119. Op grond van de Concertzenderuitspraak zou aldus een verplichting op het Commissariaat voor de Media rusten om bij toetsing van nevenactiviteiten of –taken aan artikel 57a lid 1 onder c Mediawet na te gaan of sprake is van verboden staatssteun ex artikel 87 EG-Verdrag of verstoring van de mededinging in de zin van artikel 81 van het EG-Verdrag. Op de uitspraken van de rechtbank en ABRvS is kritiek geleverd door annotatoren Kroes en Hancher.<sup>156</sup> Ten eerste vragen zij zich af of de wetgever met artikel 57a Mediawet wel uitdrukking heeft willen geven aan het verbod op staatssteun, zoals de rechtbank beweerde.

<sup>153</sup> Rb. Amsterdam, 5 augustus 2004, LJN nr.: AQ6500; Mediaforum 2004-10, p. 322-326, op p. 324.

<sup>154</sup> Hierbij verwees de rechtbank naar jurisprudentie van het HvJEG, volgens welke een nationale rechter genoodzaakt is artikel 87 EG-Verdrag uit te leggen (zaken C-39/94 van 11 juli 1996, SFEI e.a., Jurispr. p. I-3547, punt 49 en C-345/02 Pearle e.a. van 15 juli 2004, punt 31). In de optiek van de rechtbank is in het Nederlandse systeem van bestuursrecht evenwel niet de rechter, maar de Europese Commissie degene die als eerste een standpunt moet innemen over de staatssteun. De rechtbank noemde in dit kader nog het arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. I-2321, pnt 13, om te onderstrepen dat het Commissariaat voor de Media de eerbiediging van de regels van het gemeenschapsrecht dient te verzekeren.

<sup>155</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 1 juni 2005, r.o. 2.4.1.

<sup>156</sup> Noot bij Rb. Amsterdam, 5 augustus 2004, in: Mediaforum 2004-10, p. 325; noot bij Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 1 juni 2005, in: Mediaforum 2005-11/12, p. 400.

Volgens Kroes en Hancher heeft de wetgever bij introductie van het verbod op concurrentievervalsing niet in de eerste plaats gedacht aan de staatssteun, maar meer aan de omstandigheid dat nevenactiviteiten uitmonden in diensten die tegen niet marktconforme tarieven worden aangeboden. De bewering van de ABRvS dat de wetgever 'uitdrukkelijk beoogd' heeft een beoordeling van staatssteun deel te laten uitmaken van de concurrentietoets van artikel 57a lid 1 sub c Mediawet, is naar het oordeel van Kroes en Hancher overtrokken.

120. De passage uit de MvT waar de ABRvS naar verwijst luidt als volgt:

'De verruiming van de mogelijkheden voor nevenactiviteiten leidt ertoe dat de Grondwet noch de Europese dimensie buiten beschouwing kan blijven (...) Wat het Europese recht betreft, kan worden opgemerkt dat de bijzondere positie van de publieke omroepen, die in principe is toegestaan op grond van artikel 90 van het EU-Verdrag, er niet toe mag leiden dat er oneigenlijke concurrentie met commerciële dienstverleners ontstaat. Artikel 92 van het EU-Verdrag verbiedt steunmaatregelen van de lidstaten die de mededinging (kunnen) vervalsen. Er kan sprake zijn van verboden overheidssteun, indien omroepmiddelen door de publieke omroepen worden aangewend voor commerciële activiteiten. Dit kan leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van de commerciële aanbieders. Hiermee is in het wetsvoorstel rekening gehouden, aangezien omroepmiddelen niet mogen worden aangewend voor nevenactiviteiten. Een van de voorwaarden die het wetsvoorstel stelt aan het verrichten van een nevenactiviteit is dat deze niet leidt of kan leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van andere aanbieders van dezelfde of vergelijkbare goederen of diensten. Verdergaande exploitatie van audiovisuele producten zal dienen plaats te vinden tegen marktconforme tarieven. Hierdoor wordt voorkomen dat er sprake zal kunnen zijn van beperking of vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 85 van het EU-Verdrag. Overigens is op het verrichten van nevenactiviteiten door de publieke omroep ook de Wet economische mededinging van toepassing.'<sup>157</sup>

121. Kroes en Hancher stellen dat in deze toelichting geen duidelijke opdracht aan het Commissariaat voor de Media kan worden gelezen om een nevenactiviteit te toetsen aan het Europese mededingingsrecht. Zij trekken in twijfel dat het Commissariaat voor de Media een rol als toezichthouder van artikelen 87 en 88 EG-Verdrag zou toekomen. De structuur van het EG-Verdrag is er immers op gericht om de beoordeling of er sprake is van staatssteun exclusief aan de Europese Commissie over te laten. Het is volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG wel zo dat de nationale rechter op grond van het loyaliteitsbeginsel moet nagaan of overheidssubsidie een steunmaatregel vormt in de zin van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag, maar het is uiteindelijk de taak van de Europese Commissie om te oordelen of een steunmaatregel al dan niet verenigbaar is met artikel 87 lid 2 of 3 EG-Verdrag. In hoeverre laatstgenoemde verplichting op grond van het

---

<sup>157</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 10.

loyaliteitsbeginsel eveneens rust op nationale *toezichhouders* is nog niet definitief uitgemaakt.

### *Dienstbaarheidstoets*

122. Artikel 55 van de Mediawet kent als uitgangspunt het principe van non-commercialiteit van de publieke omroep en bevat een verbod voor de publieke omroepinstellingen om zich met enige activiteit dienstbaar te maken aan het maken van winst door derden. Normaal economisch handelen is de publieke omroepinstellingen wel toegestaan, zelfs als dat winst voor derden ten gevolge heeft. Er mag echter geen sprake zijn van *meer dan normale winst* door derden.<sup>158</sup> Artikel 55 is van toepassing behoudens het bepaalde in de artikelen 26 (over de STER), 43a (lokale zenders mogen reclame maken voor derden als programma-onderdeel), 52 (betreffende onvermijdbare reclame en ontheffingen) en 52 b (betreffende sponsoring programma-onderdelen). Het artikel heeft betrekking op *alle* activiteiten van de publieke omroepinstellingen en dus ook op activiteiten buiten zendtijd.<sup>159</sup>
123. Alvorens het Commissariaat concludeert tot overtreding van het in artikel 55 neergelegde verbod dient welbeschouwd aan twee voorwaarden voldaan te worden: de activiteit van de publieke omroepinstelling kan niet als normaal economisch handelen beschouwd worden én de activiteit heeft een meer dan normale winst bij derden ten gevolg. Dit laatste vereiste heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak Salto-striptease nader uitgelegd.<sup>160</sup>
124. In de Salto-zaak was sprake van een nachtelijk televisieprogramma, uitgezonden door de lokale publieke omroepinstelling Salto, waarin een vrouw een striptease uitvoerde. Het geluid bij de uitzending was alleen te beluisteren via een 06-nummer dat werd geëxploiteerd door een commerciële firma genaamd Teleservice. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State stelde een overtreding van artikel 55 Mediawet door Salto vast. Zij bepaalde dat geen sprake was van een normaal economisch handelen, omdat Salto het non-commercialiteitsbeginsel had geschonden en daardoor nachtelijke zendtijd had verkocht waarvoor normaal gesproken geen aanbieders zouden zijn geweest. Met betrekking tot het criterium van meer dan normale winst concludeerde de Afdeling:

---

<sup>158</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 116. Zie ook Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 14-15 (par. 2.2.2.).

<sup>159</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 25 216, nr. 34. Van belang is verder dat de bewijslast bij artikel 55 is omgekeerd ten laste van de vermoedelijke overtreder. Bij een vermoeden van een overtreding van het artikel kan het Commissariaat voor de Media dus al optreden en dan zal de publieke omroep desgevraagd moeten bewijzen dat géén sprake was van een schending van artikel 55 Mediawet. Zie wettekst en verder o.a. het deskundigenadvies in de Salto-striptease zaak (in: Kabel & Reijntjes (red.) 1993, p. 146-155, op p. 149).

<sup>160</sup> ARRS 2 september 1991 inzake Salto-Striptease. De Salto-striptease zaak wordt in zijn geheel (deskundigenoordeel, oordeel Commissariaat voor de Media en oordeel ABRvS) weergegeven in: Kabel & Reijntjes (red.) 1993, p. 146-155.

'niet kan worden ontkend dat appellante zich met behulp van de haar toegekende zendtijd dienstbaar heeft gemaakt aan het maken van winst door zowel Teleservice als de P.T.T., *althans zich daarvan bewust had moeten en kunnen zijn* [cursivering onderzoekers]'.<sup>161</sup>

125. In navolging van het Commissariaat voor de Media stelde de Afdeling dus dat voor overtreding van artikel 55 Mediawet sprake moet zijn of tenminste had moeten zijn van bewustzijn bij de publieke omroepinstelling dat zij meer dan normale winst bij de derde zou genereren.<sup>162</sup>
126. Een geheel andere zaak waarin het Commissariaat voor de Media eveneens een activiteit van alweer een lokale publieke omroepinstelling heeft getoetst aan artikel 55 Mediawet is FunX.<sup>163</sup> Vier lokale publieke zenders in de Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht begonnen in januari 2003 met de verzorging van een extra radioprogramma, genaamd FunX. Dit programma is in het bijzonder gericht op multiculturele jongeren en jongvolwassenen in grote steden. Voor de distributie van het radioprogramma werden overeenkomsten gesloten met derden, waaronder kabelexploitanten, een satellietexploitant en XS4ALL (met de laatste ten behoeve van de verspreiding via internet). Het Commissariaat voor de Media oordeelde dat het aangaan van dergelijke overeenkomsten met derden is aan te merken als normaal economisch handelen van omroepen. Dat de betrokken derden in hun promotionele uitingen wijzen op de aard van hun respectievelijke diensten, dan wel de inhoud van hun programmapakketten, doet daar volgens het Commissariaat voor de Media niet aan af.
127. In de uitspraak over 'Top of the Pops' stelde het Commissariaat voor de Media ter voorkoming van strijd met artikel 55 Mediawet een aantal eisen aan het verlenen van een merklicentie door BNN aan Universal voor plaatsing van het BNN logo op cd's. Het Commissariaat voor de Media bepaalde dat de licentie-overeenkomst aan aantal voorwaarden moest voldoen, wilde er geen dienstbaarheid van BNN zijn aan meer dan normale winst van Universal. Allereerst moesten Universal en BNN een marktconforme vergoeding overeenkomen voor gebruik van het logo. Ten tweede moest in de overeenkomst een goedkeuringsverplichting van BNN worden opgenomen ten aanzien van de wijze waarop Universal de licentie zou gebruiken. Voorts moest een controlebevoegdheid van BNN ten aanzien van de financiële administratie van Universal voor de licentie worden opgenomen en tevens een goedkeuringsverplichting van BNN ten aanzien van de wijze waarop Universal promotionele activiteiten ten behoeve van de cd's

---

<sup>161</sup> Kabel & Reijntjes (red.) 1993, p. 156.

<sup>162</sup> In zijn eerste Willem Wever uitspraak benadrukte het Commissariaat voor de Media overigens met verwijzing naar de wetsgeschiedenis van de Omroepwet, dat bij overtreding van artikel 55 Mediawet geen sprake hoeft te zijn van opzet in de zin van het Wetboek van Strafrecht. Commissariaat voor de Media, 1 juni 2001, inzake Willem Wever Club. Niet gepubliceerd. Het Commissariaat voor de Media verwijst in deze zaak naar een opmerking van Minister Van Doorn bij de behandeling van artikel 13 Omroepwet, Handelingen TK, 21 september 1977, p. 17-18.

<sup>163</sup> Commissariaat voor de Media, 14 april 2005, inzake FunX. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).



zou ondernemen.<sup>164</sup> Kennelijk hecht het Commissariaat voor de Media bij toepassing van de dienstbaarheidstoets dus grote waarde aan marktconformiteit van de vergoedingen en de inspraak van publieke omroepinstellingen met betrekking tot de financiën en het gebruik van de licentie.

128. Dat artikel 55 gevolgen kan hebben voor de publiek-private samenwerking tussen de publieke omroepinstellingen en uitgevers, laat zich raden en blijkt bijvoorbeeld uit de zaak Willem Wever. Daarin stelde het Commissariaat voor de Media allereerst vast dat verlenen van de naam van het programma-onderdeel Willem Wever aan een tijdschrift in strijd was met het concurrentievervalsingsverbod uit artikel 57a lid 1 onder c Mediawet (zoals hierboven besproken). Voorts constateerde het Commissariaat voor de Media dat de Willem Wever constructie eveneens in strijd was met artikel 55 Mediawet:

'Het Commissariaat meent, in het verlengde van zijn overweging bij het verbod van concurrentievervalsing, in redelijkheid te kunnen aannemen dat het opgebouwde imago VNU in staat zal stellen méér winst te behalen dan waartoe zij in staat zou zijn zonder gebruik te kunnen maken van het met publieke middelen bekend geworden "merk" "Willem Wever".'

Niet alleen het licentiëren van de titel, maar ook het beschikbaar stellen van Willem Wever materiaal door de publieke omroepinstelling aan de uitgever van het tijdschrift achtte het Commissariaat voor de Media in strijd met artikel 55 Mediawet. Voor het vervaardigen van dit materiaal waren immers substantiële investeringen gedaan met publiek geld en door het om niet beschikbaar te stellen aan de makers van het tijdschrift zou geen sprake zijn van normaal economisch handelen. De uitgever zou door gebruikmaking van het materiaal in staat zijn aanmerkelijk meer winst te maken dan wanneer hij niet de beschikking had gehad over het bij het televisieprogramma aansluitende materiaal.

129. Enige jaren eerder had zich een vergelijkbare situatie met die van Willem Wever voorgedaan in de zaak Belfleur.<sup>165</sup> Daarbij was echter geen sprake van een reeds bestaand programma waaraan een tijdschrift werd gekoppeld, maar werden programma en tijdschrift tegelijk opgestart als een 'multi-mediaal project'. De TROS gaf de naam en het programmaconcept van het televisieprogramma Belfleur in licentie aan Kiekoover Holding B.V., de uitgever van het weekblad Belfleur. De TROS verplichtte zich bovendien in de licentie-overeenkomst tot 'normaal' gebruik van het merk Belfleur, namelijk door het televisieprogramma met deze naam te blijven uitzenden. Complicerende factor in de Belfleur-zaak was het bestaan van de in overleg tussen NOS en het Commissariaat voor de Media opgestelde concept-Regeling Indirecte Merchandising, die het licentiëren van een programmaam in beginsel toeliet. De TROS beriep zich in de Belfleur-zaak op deze regeling. Het Commissariaat voor de Media werd aldus gedwongen vast te stellen of de

---

<sup>164</sup> Commissariaat voor de Media 21 mei 2001, inzake 'Top of the Pops'. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

merchandisingregeling niet in strijd was met de Mediawet, en in het bijzonder met het toenmalige artikel 62 Mediawet.<sup>166</sup>

130. Artikel 62 lid 2 Mediawet bepaalde destijds:

‘De in het eerste lid genoemde omroepinstellingen kunnen de auteursrechten op hun programma’s, onverminderd het bepaalde in het eerste lid, voorts exploiteren mits dit geschiedt in het kader van een door het Commissariaat van de Media goedgekeurde regeling’.

De exploitatie in het eerste lid doelde met zoveel woorden op auteursrechten. Het Commissariaat voor de Media legde artikel 62 uit aan de hand van de wetsgeschiedenis. Het volgde daarbij grotendeels het advies dat de deskundigen hadden gegeven. Volgens de deskundigen had de wetgever het de publieke omroepinstellingen met artikel 62 mogelijk willen maken te profiteren van de uitstraling van de programma’s door ‘charactermerchandising’ toe te laten (de secundaire exploitatie door derden van symbolen die in primaire exploitatie door de omroep een zekere populariteit hebben verworven). De wetsgeschiedenis van artikel 62 zou de toegelaten exploitatie uitsluitend beperken tot symbolen die vatbaar zijn voor *auteursrechtelijke* bescherming en ‘naar algemeen wordt aangenomen zijn programmanamen dat op een enkele uitzondering na niet’, aldus de deskundigen en het Commissariaat voor de Media. Het licentiëren van een naam van een programma-onderdeel zou overeenkomen met het verlenen van een *merkllicentie* en dus niet in overeenstemming zijn met artikel 62 van de Mediawet.

131. Een merkllicentie zou volgens het Commissariaat voor de Media tot ‘normaal’ gebruik van het merk verplichten, in het onderhavige geval dus tot uitzending van het programma Belfleur. Volgens het Commissariaat voor de Media was het verlenen van een merkllicentie op een programmanaam aan een persmedium:

‘bijna per definitie in strijd met het beginsel van non-commercialiteit in een publiek omroepbestel en in het bijzonder met het bepaalde in artikel 55 van de Mediawet alsmede onoverkomelijk in strijd met het bepaalde in artikel 52’.<sup>167</sup>

132. Het verlenen van een merkllicentie op een programmanaam achtte het Commissariaat voor de Media dus eigenlijk bij voorbaat in strijd met de Mediawet. De eerder genoemde concept-Regeling Indirecte Merchandising, waarin het verlenen van merkllicenties wél werd toegestaan, had bij de TROS echter het vertrouwen gewekt dat zij wel juridisch geoorloofd had gehandeld.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> De Belfleur-zaak wordt in zijn geheel weergegeven in: Kabel & Reijntjes (red.) 1993, p. 223-238.

<sup>166</sup> Dit artikel is met de invoering van een nieuw neventakenregime in de Mediawet geschrapt, omdat de exploitatie van auteursrechten daarna zou vallen onder de categorie neventaken (Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 15).

<sup>167</sup> Kabel & Reijntjes (red.) 1993, p. 232 en 237.

<sup>168</sup> Door deze complicerende omstandigheid is de uitspraak in het Belfleur-arrest niet echt representatief te noemen.

133. Het Commissariaat voor de Media concludeerde echter dat het verlenen van de merklicentie op de naam Belfleur door de TROS in strijd was met artikel 52 en 55 Mediawet. Bij de toetsing van artikel 55 woog het Commissariaat voor de Media mee dat voor het bedrag van Fl. 35.000 dat betaald werd voor de licentie niet alleen het gebruik van de naam Belfleur, maar ook het gehele programmaconcept werd verkregen, waar het tijdschrift grotendeels mee gevuld kon worden. Het verkrijgen van het programmaconcept betekende een aanzienlijke kostenbesparing voor de uitgever van het weekblad. Verder overwoog het Commissariaat voor de Media dat in casu de lancering en exploitatie van het tijdschrift op de advertentiemarkt in wezenlijke mate afhingen van de gelijktijdige uitzending van het programma Belfleur. De TROS had zich er dus bewust van moeten zijn dat zonder haar activiteit de uitgave van het tijdschrift niet, of in ieder geval niet onder dezelfde gunstige voorwaarden, mogelijk was geweest. Verder vond het Commissariaat voor de Media dat van normaal economisch handelen geen sprake was geweest, omdat de TROS zich met het sluiten van de licentie-overeenkomst had verplicht het programma te blijven uitzenden.
134. Hoewel de Willem Wever- en de Belfleur-zaken beiden een wat verschillende benadering hadden, lijkt de gemene deler dat de publieke omroepinstellingen zich met het licentiëren van de naam van een programma-onderdeel of het beschikbaar stellen van programmaconcepten of –materialen aan uitgevers nadrukkelijk in de gevarenzone begeven wat betreft artikel 55 Mediawet.
135. In de eveneens hiervoor besproken zaak Tussen Kunst en Kitsch oordeelde het Commissariaat voor de Media milder over het verlenen van een (merk) licentie op de naam van een programma-onderdeel. De AVRO verleende in casu een licentie voor gebruik van de programmarechten en de merknaam van het programma-onderdeel Tussen Kunst en Kitsch aan FC Klap. Op basis van de licentie zou FC Klap het programma-onderdeel Tussen Kunst en Kitsch onder deze naam laten ‘naspelen’ op evenementen en feesten. Het Commissariaat voor de Media oordeelde dat het verlenen van de licentie een geoorloofde nevenactiviteit van de AVRO was. Het toetste alleen aan artikel 57a lid 1 sub a en b en niet aan sub c en artikel 55 Mediawet. Zoals gezegd toetst het Commissariaat voor de Media alleen aan deze laatste twee artikelen indien op voorhand moet worden aangenomen dat een nevenactiviteit of -taak kan leiden tot concurrentievervalsing. Blijkbaar achtte het Commissariaat voor de Media deze omstandigheid hier in ieder geval niet aanwezig. Geen bezwaar werd ingediend door derde belanghebbenden zodat niet duidelijk is geworden of de activiteit van de AVRO bij toetsing door het Commissariaat voor de Media aan artikel 55 Mediawet zou zijn gestrand.
136. Hoewel uit de uitspraken van het Commissariaat voor de Media wel aanwijzingen kunnen worden afgeleid over de uitleg van artikel 55 Mediawet, is er in de praktijk nog wat onzekerheid over de exacte toepassing van de criteria in dit artikel. Het Commissariaat voor

de Media gaat in de Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999 wel in op *verhouding* tussen 57c en 55. Verder geeft het bij artikel 55 een zeer summiere uitleg. Het geeft toelichting op de zinsnede 'met al hun activiteiten', die inhoudt dat artikel 55 op alle handelingen van de publieke omroepinstellingen van toepassing is. Verder noemt het Commissariaat de componenten van artikel 55, 'normaal economisch handelen' en 'meer dan normale winst'.<sup>169</sup> Het legt deze begrippen echter niet nader uit. Ook in de Notitie neventaken publieke omroep 2002 wordt aan deze relevante concepten geen duidelijke invulling gegeven. Voor lokale en regionale omroepen heeft het Commissariaat voor de Media in zijn Beleidslijn publiek-private samenwerking op lokaal en regionaal niveau wel een aantal aanknopingspunten geformuleerd. Het zet hier bepaalde beleidsregels uiteen. Zo geeft het aan op welke wijze het een samenwerking in de vorm van een deelneming door een omroepinstelling in een commerciële rechtspersoon beoordeelt in het licht van artikel 55 Mediawet. Hierbij geeft het Commissariaat voor de Media aan te letten op het deel van het werkelijk behaalde rendement dat wordt bestemd voor de dividenduitkering. Het dividend dat wordt uitgekeerd aan derde aandeelhouders moet gangbaar zijn in het economisch verkeer.<sup>170</sup> Ook zal het Commissariaat voor de Media bij de beoordeling van een dergelijke samenwerkingsconstructie betrekken of de omzet (mede) bestaat uit publieke middelen.<sup>171</sup>

### *Transparantie*

137. Voor beoordeling van een activiteit in het kader van artikel 55 en 57a lid 1 sub c Mediawet moet het Commissariaat voor de Media uiteraard wel over alle relevante financiële stukken kunnen beschikken. Daarom hebben de publieke omroepinstellingen een financiële verantwoordingsplicht; zij dienen inzicht te verschaffen in alle kosten en opbrengsten en moeten daaraan een accountantsverklaring toevoegen.<sup>172</sup> Hierbij is van belang dat de Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999 van het Commissariaat voor de Media de Mededingingswet van toepassing verklaart op de nevenactiviteiten van de publieke omroepinstellingen.<sup>173</sup> Hoofdstuk 4a van de Mededingingswet (Financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen) implementeert de Europese Transparantierichtlijn (Richtlijn 80/723/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG).<sup>174</sup>
138. Artikel 25b van de Mededingingswet bepaalt dat ondernemingen die onder artikel 86 lid 1 of 2 van het EG-Verdrag vallen een zodanige administratie moeten bijhouden dat:

- a. de registratie van de lasten en baten van de verschillende activiteiten gescheiden zijn;

<sup>169</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 12, 14.

<sup>170</sup> Het Commissariaat voor de Media betreft bij zijn overweging dat het in het bedrijfsleven gangbaar is slechts tussen de 30 en 35 procent van het werkelijke rendement na aftrek van belastingen en rente voor dividenduitkering te reserveren. Zie Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau, p. 5.

<sup>171</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau, p. 5.

<sup>172</sup> De publieke omroepinstellingen moeten zich daarbij houden aan het Handboek Financiële Verantwoording.

<sup>173</sup> Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 4 (par. 1.2.).

<sup>174</sup> Dit hoofdstuk is in werking getreden in januari 2002.

- b. alle lasten en baten, op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen inzake kostprijsadministratie, correct worden toegerekend;
- c. de beginselen inzake kostprijsadministratie volgens welke de administratie wordt gevoerd, duidelijk zijn vastgelegd.

Volgens lid twee van dit artikel moet de onderneming de in het eerste lid, onderdelen *a*, *b* en *c*, bedoelde gegevens vijf jaar bewaren, gerekend vanaf het einde van het boekjaar waarop de gegevens betrekking hebben. Artikel 25 sub d lid 1 bepaalt (voorzover relevant) dat artikel 25*b*, eerste lid, niet van toepassing is op:

- a. ondernemingen die diensten verrichten welke de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kunnen beïnvloeden;
- b. ondernemingen waarvan de totale netto jaaromzet minder dan €40 miljoen heeft bedragen gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de onderneming een bijzonder of uitsluitend recht heeft genoten dat overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van het Verdrag is verleend of waarin zij is belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag;

#### *Beleidslijn publiek-private samenwerking op regionaal en lokaal niveau*

139. Het Commissariaat voor de Media bespreekt in zijn Beleidslijn publiek-private samenwerking op regionaal en lokaal niveau een aantal activiteiten die het niet toelaatbaar acht. Het laten gebruiken door een commerciële zender van een onder publieke omroepinstelling populair gemaakte naam is bijvoorbeeld ook volgens deze Beleidslijn verboden.<sup>175</sup> Dit geldt, naar moet worden aangenomen, eveneens voor het beschikbaar stellen van een naam van een programma-onderdeel van een landelijke omroepvereniging aan een uitgever als titel voor een tijdschrift of krant (vergelijk de Willem Wever-zaak).
140. Het Commissariaat voor de Media heeft in zijn Beleidslijn publiek-private samenwerking op regionaal en lokaal niveau het criterium 'meer dan normale winst' verder uit gewerkt. Het merkte op dat niet alle voordeel van een derde een schending van de wet oplevert:

'Denkbaar is, dat een bedrijf bij de activiteiten die het ontplooit voor derden voordeel heeft van de relatie die het met de desbetreffende omroepinstelling onderhoudt. Eventuele winst die indirect tot de relatie met de omroepinstelling is terug te voeren, leidt er niet toe dat de omroepinstelling kan worden verweten artikel 55, lid 1 van de Mediawet overtreden te hebben'.<sup>176</sup>

Een activiteit die in de optiek van het Commissariaat voor de Media wel degelijk een overtreding van artikel 55 Mediawet zou opleveren is het ter beschikking stellen van een

<sup>175</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau, p. 6.

<sup>176</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau, p. 6.

kanaal aan een commerciële derde zodat deze het kanaal voor eigen rekening en risico kan exploiteren.

141. Een andere publiek-private activiteit die in de Beleidslijn publiek-private samenwerking op regionaal en lokaal niveau wordt besproken is het gezamenlijk met commerciële derden oprichten van omroepbedrijven, waarbij de omroepinstelling als opdrachtgever of participant betrokken is. Als de publieke omroepinstelling uitsluitend optreedt in de hoedanigheid van opdrachtgever voor een programma dat van een derde (producent) wordt gekocht, levert dit in principe geen probleem op. Als een publieke omroepinstelling participeert in een bedrijf, vennootschap of stichting, wordt laatstgenoemde rechtspersoon door het Commissariaat voor de Media beschouwd als een bij de omroepinstelling betrokken rechtspersoon. De handelingen van deze rechtspersoon zullen worden toegerekend aan de omroepinstelling.
142. Een vorm van samenwerking die de Beleidslijn expliciet toelaat is het sluiten van overeenkomsten door publieke omroepinstellingen met andere instellingen of bedrijven op het gebied van productie van programma's, uitgave van een omroepblad en levering van faciliteiten.<sup>177</sup> Een strikt zakelijke opdrachtgever-producent verhouding moet daarbij voorop staan. Dat betekent dat de omroepinstelling in eerste plaats bepaalt wat voor programma er geproduceerd gaat worden en tevens dat de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid voor het programmabeleid in een programma- of redactiestatuut wordt vastgelegd.
143. De beleidsregels uit de Beleidslijn publiek-private samenwerking op lokaal en regionaal niveau kunnen voorzover het gaat om uitleg van de Mediawettelijke regels ook voor een groot deel worden toegepast op de landelijke omroepinstellingen, aldus Inge Brakman in een gesprek met onderzoekers.<sup>178</sup>

#### **II.2.4 Overige Mediawettelijke bepalingen relevant voor publiek-private samenwerking**

144. Naast de bepalingen uit de Mediawet terzake van nevenactiviteiten en –taken, bevat de huidige Mediawet ook andere bepalingen die van invloed zijn op publiek-private samenwerking tussen omroepen en commerciële derden.

---

<sup>177</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau, p. 4.

<sup>178</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat er ook verschillen zijn. De Beleidslijn noemt bijvoorbeeld het sluiten van overeenkomsten voor reclame-exploitatie als een van de mogelijkheden voor een lokale omroepinstelling. Dat gaat voor de landelijke omroepinstellingen natuurlijk niet op aangezien reclame hier door de STER wordt geëxploiteerd. Er moet dus zorgvuldig gelezen worden wat wel en niet gegeneraliseerd kan worden.

### II.2.4.1 Verantwoordelijkheid van publieke omroepinstellingen voor de programmering en programma-inhoud

145. Conform artikel 48 Mediawet dient iedere instelling die zendtijd heeft verkregen de vorm en inhoud van haar programma te bepalen en is deze verantwoordelijk voor hetgeen in haar zendtijd wordt uitgezonden. Dat betekent dat het initiatief voor een bepaalde programmering volledig bij de publieke omroepinstelling dient te berusten. Het Commissariaat voor de Media controleert daarom bijvoorbeeld of in samenwerkingsovereenkomsten en statuten van rechtspersonen waarin door een omroepinstelling wordt geparticipeerd geen bepalingen worden opgenomen die ertoe kunnen leiden dat de omroepinstelling op het gebied van programmabeleid kan worden gedomineerd door commerciële derden.<sup>179</sup> Bovendien moet het zowel intern als voor derden duidelijk zijn dat de omroepinstelling verantwoordelijk is voor de programmering. Ook het publiek moet duidelijk weten dat de uitzendingen verzorgd worden door de publieke omroepinstelling.<sup>180</sup> Bij programmatische samenwerking met derden, zoals uitgevers, moet de publieke omroepinstelling dus de initiatiefnemende en leidende rol hebben.
146. Ook bij cross- of multimediale samenwerking kan deze verplichting van invloed zijn, zo bleek uit de uitspraak Belfleur. Door de merknaam van het programma-onderdeel Belfleur in licentie te geven aan uitgever Kiekover, die een tijdschrift met de naam Belfleur maakte, verplichtte de TROS zich volgens het Commissariaat voor de Media Belfleur uit te zenden. Deze uitzendverplichting was ook specifiek in het contract opgenomen. Een dergelijke verplichting achtte het Commissariaat voor de Media in strijd met artikel 48 Mediawet. Ook los van de in casu gehanteerde merkenrechtelijke argumentatie kan artikel 48 een belemmering opleveren voor samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers. De uitgever van een tijdschrift, die (marktconform) betaalt voor een licentie op de naam van een programma-onderdeel, zal naar aangenomen kan worden willen dat het programma-onderdeel ook in de toekomst zal worden uitgezonden. Een publieke omroepinstelling zal zich hiertoe echter niet contractueel kunnen verplichten.

### II.2.4.2 Reclamebeperkingen

147. Een andere bepaling die van invloed is op de samenwerking tussen de publieke omroepinstellingen en derden zoals uitgevers is artikel 52 Mediawet, dat kan worden gezien als een toepassing van het verbod op dienstbaarheid in artikel 55 Mediawet.<sup>181</sup> De

---

<sup>179</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau van het Commissariaat voor de Media, p. 4.

<sup>180</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau, p. 4.

<sup>181</sup> Kabel 1992, p. 5.

verhouding tussen artikel 52 en 55 is die van *lex specialis* ten opzichte van *lex generalis*.<sup>182</sup>

De Memorie van Antwoord bij de Mediawet legt de verhouding tussen de artikelen nader uit:

‘Omdat artikel 55, eerste lid, algemeen is geformuleerd is in de bepaling de zinsnede opgenomen «onverminderd het bepaalde in artikel 51» (*vergelijkbaar met het huidige artikel 52 – onderzoekers*). Daaruit en uit de paragraafindeling blijkt dat in geval van dienstbaarheid aan het maken van winst door derden door reclameboodschappen of –uitingen in programma’s niet het algemeen geformuleerde artikel 55, maar artikel 51 van toepassing is.<sup>183</sup>

148. Artikel 52 lid 1 verbiedt reclameboodschappen en telewinkelloodschappen in programma's van de publieke omroepinstellingen in het geheel, tenzij deze uitdrukkelijk bij wet zijn toegestaan. Lid 2 van artikel 52 bepaalt dat alle andere reclame-uitingen dan de in lid 1 genoemde (reclameboodschappen en telewinkelloodschappen) uitsluitend zijn toegestaan wanneer zij onvermijdbaar zijn.<sup>184</sup>

149. Het in artikel 52 lid 2 genoemde begrip reclame-uiting wordt in artikel 1 sub jj van de Mediawet gedefinieerd als een:

‘reclameboodschap, telewinkelloodschap of andere uiting die onmiskenbaar ten gevolge heeft dat het publiek wordt bewogen tot het kopen van een bepaald product of het gebruik maken van een bepaalde dienstverlening, dan wel gunstig wordt gestemd ten aanzien van een bepaald bedrijf, een bedrijfstak of een bepaalde instelling zodat de verkoop van producten of de afname van diensten wordt bevorderd’.

150. Deze definitie is door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State nader uitgelegd in de ‘TROS – Aktua in Bedrijf’ zaak.<sup>185</sup> Gezien de geschiedenis van de Mediawet moet volgens de Afdeling sprake zijn van een:

‘voor het gemiddeld publiek duidelijk waarneembare uiting op grond waarvan het in staat is het desbetreffende product, de dienst of het bedrijf onloochenbaar te identificeren en die geschikt is om de positieve houding van het publiek ten opzichte van het product, de dienst of het bedrijf te bevorderen’.

<sup>182</sup> Commissariaat voor de Media, 1 juni 1989, inzake Salto-striptease.

<sup>183</sup> Zie Kamerstukken II, 1985-1986, 19 136, nr. 7, p. 72. Waar in de Memorie van Antwoord artikel 51 genoemd wordt, moet artikel 52 gelezen worden, dat na de totstandkoming van de Memorie nog omgenummerd is in de wet. In de zaak de TROS – Way of Life bevestigde de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in navolging van het Commissariaat voor de Media (die verwees naar deze Memorie van Antwoord) de *lex specialis* – *lex generalis* verhouding. De gehele TROS – Way of Life zaak wordt besproken in: Kabel & Reijntjes (red.) 1993, p. 90-115.

<sup>184</sup> Artikel 52 lid 1 verbiedt telewinkelloodschappen en reclameboodschappen. De begrippen reclameboodschap en telewinkelloodschap worden gedefinieerd in artikel 1 sub kk respectievelijk xx van de Mediawet. Een reclameboodschap is een ‘boodschap, niet zijnde een telewinkelloodschap, waarmee onmiskenbaar wordt beoogd [cursivering onderzoekers] het publiek te bewegen tot het kopen van een bepaald product of het gebruik maken van een bepaalde dienstverlening, dan wel gunstig te stemmen ten aanzien van een bepaald bedrijf, een bedrijfstak of een bepaalde instelling teneinde de verkoop van producten of de afname van diensten te bevorderen’. Een telewinkelloodschap is een ‘boodschap in een televisieprogramma die bestaat uit een rechtstreekse aanbieding aan het publiek met het oog op de levering tegen betaling van producten of diensten’. Bij een reclameboodschap moet dus sprake zijn van de intentie om mensen tot aanschaffen van een product of dienst aan te sporen.

<sup>185</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 21 augustus 1997, in: Dellebeke & Kabel (red.) 1998, p. 15 e.v.



Over de vraag of er een verkoopbevorderend effect is verbonden aan de betreffende uiting merkt de Afdeling op:

‘indien op een min of meer opvallende wijze en niet in negatieve zin artikelen worden getoond of een (merk)naam wordt genoemd in een tv-uitzending doorgaans een deel van het kijkerspubliek tot aankoop wordt bewogen’.<sup>186</sup>

De definitie van reclame-uiting wordt door de Afdeling dus ruim uitgelegd.

151. Artikel 52 lid 2 Mediawet verbiedt vermijdbare reclame-uitingen. Artikel 27 van het Mediabesluit bepaalt dat niet-vermijdbare reclame-uitingen, uitingen zijn die behoren tot het normale straatbeeld en zonder opzet en zonder nadruk gedurende enkele seconden in een programma-onderdeel voorkomen.<sup>187</sup> Voor al het overige is dus sprake van vermijdbare reclame-uitingen. In artikel 28 tot en met 32 van het Mediabesluit worden echter enkele vermijdbare reclame-uitingen genoemd die wel zijn toegestaan. Met name artikelen 28 en 29 Mediabesluit zijn in casu van belang.<sup>188</sup> Artikel 28 lid 1 Mediabesluit staat vermijdbare reclame-uitingen in de vorm van het tonen of vermelden van een product of dienst toe in programma-onderdelen van informatieve en educatieve aard, mits:

- a. de vertoning of vermelding past binnen de context van het programma;
- b. de vertoning of vermelding geen afbreuk doet aan de programmaformule of de integriteit van het programma;
- c. de vertoning of vermelding niet op een overdreven of overdadige wijze plaatsvindt; en
- d. geen sprake is van specifieke aanprijzingen van deze producten of diensten.<sup>189</sup>

152. Bij artikel 28 lid 1 kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een consumentenprogramma waarin producten kritisch worden vergeleken. Lid 2 van artikel 28 verklaart het eerste lid van overeenkomstige toepassing op andere programma-onderdelen, met uitzondering van programma-onderdelen die in het bijzonder bestemd zijn voor minderjarigen beneden de

---

<sup>186</sup> Dellebeke & Kabel (red.) 1998, p. 17.

<sup>187</sup> Blijkens de toelichting bij artikel 27 Mediabesluit kan de mate van nadruk worden bepaald aan de hand van een aantal factoren (al dan niet in combinatie met elkaar), zoals de tijd gedurende welke de reclame-uiting in beeld is, de grootte van de reclame-uiting ten opzichte van het totale oppervlakte van het beeldscherm en de nadruk die de reclame-uiting krijgt door begeleidende omstandigheden of voorvallen. Zie Staatsblad 1987, 573, p. 36.

<sup>188</sup> Artikel 30 Mediabesluit maakt het noemen van sportverenigingen- of wedstrijden mogelijk, artikelen 30a en 31 hebben betrekking op het weergeven van evenementen die niet voornamelijk zijn bedoeld als programma te worden uitgezonden. Artikel 32 bevat uitzonderingen met betrekking tot films en buitenlandse producties.

<sup>189</sup> Het huidige artikel 28 van de Mediawet kwam tot stand in 1996 (Staatsblad 1996, 589) en vormde een neerslag van criteria uit wetsvoorstel 23752 voor de wijze waarop in programma-onderdelen van producten of diensten van sponsors gebruik kan worden gemaakt. Het wetsvoorstel bepaalde dat deze criteria in het Mediabesluit dienden te worden neergelegd. Als uitgangspunt daarbij werd vermeld dat het vermelden of tonen van producten of diensten slechts mag plaatsvinden in de context van het programma, zonder aantasting van de programmaformule of de integriteit van het programma, op een niet overdreven of overdadige wijze en zonder specifieke aanprijzingen. Artikel 28 beoogde deze criteria vast te leggen en in de toelichting werd benadrukt dat de criteria commerciële benutting van sponsorbijdragen niet toestaan. Artikel 28 is volgens de toelichting echter ook van toepassing op niet-gesponsorde programma-onderdelen. In de toelichting werd opgemerkt dat de in de voormalige artikelen 28 en 29 opgenomen mogelijkheden voor het vermelden van namen van bedrijven, van merk- of handelsnamen, het aankondigen en recenseren van boeken, cd's etc. en het attenderen op het verkrijgen van programmabegeleidend materiaal zouden blijven bestaan. De in deze oude artikelen opgenomen criteria beoogden volgens de toelichting sluikreclame tegen te gaan. Deze criteria vielen volgens de toelichting binnen de criteria zoals die thans voor het vertonen of vermelden van producten en diensten zijn geformuleerd. Zie Staatsblad 1996, 589, p. 13-14.

leeftijd van twaalf jaar. In de uitspraak inzake 'Stenders vroeg' benadrukt het Commissariaat overigens dat het noemen van bedrijfsnamen niet onder de uitzondering van artikel 28 valt, nu dit artikel zich beperkt tot het noemen van producten of diensten.<sup>190</sup>

153. Artikel 29 lid 1 bepaalt:

'Onverminderd artikel 28 mogen programma-onderdelen van informatieve of educatieve aard vermijdbare reclame-uitingen in de vorm van het tonen of vermelden van namen of (beeld)merken van bepaalde producten of diensten of van namen van bedrijven of instellingen bevatten. Op deze reclame-uitingen is artikel 28, eerste lid, onderdelen a tot en met d van overeenkomstige toepassing.'

Onder artikel 29 lid 1 valt volgens de toelichting het attenderen op programmabegeleidend materiaal. Het aankondigen en recenseren van boeken, video's, cd's etc. is volgens artikel 29 lid 2 toegestaan.<sup>191</sup>

154. Met een ruime definitie van het begrip reclame-uiting, een nauwe definitie van het begrip 'vermijdbaar' en vrij weinig uitzonderingen, is sprake van een veel omvattend verbod. Artikel 52 lid 3, dat een vrijstellingsmogelijkheid biedt, doet hier vooralsnog niets aan af.

155. Van de vrijstellingsmogelijkheid in artikel 52 lid 3 is inmiddels wel gebruik gemaakt met het Besluit ontheffing zelfpromotie publieke omroep. Daarin wordt, eenvoudig gezegd, zelfpromotie toegelaten. Artikel 2 lid 1 van dat Besluit bepaalt echter duidelijk dat de vermelding of vertoning van de eigen naam of het eigen beeldmerk niet tevens een vermijdbare vermelding of vertoning van een naam, (beeld)merk, product, dienst of activiteit van een derde mag bevatten.<sup>192</sup> Ook artikel 3 lid 1 sub d bepaalt dat het vermelden van diensten in het eigen programma van de omroepinstelling uitsluitend is toegestaan indien niet ook derden worden vermeld die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van de dienst. Allen bij de weergave van een evenement mag een programma-aankondiging een naam, (beeld) merk, product, dienst of activiteit van een derde bevatten.

### II.2.4.3 Sponsoring

156. Een andere mogelijkheid tot het in een enkel geval kunnen noemen van de in de publiek-private samenwerking betrokken partner biedt artikel 52b Mediawet: aan het begin of einde

<sup>190</sup> Commissariaat voor de Media, 15 augustus 2002, inzake Stenders vroeg. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>191</sup> In de toelichting bij artikel 29 werd het volgende bepaald: 'Het attenderen op het verkrijgen van programmabegeleidend materiaal kan thans geacht worden te vallen onder de nieuwe artikelen 28 en 29. Het aankondigen en recenseren van boeken, cd's etc. valt in beginsel eveneens onder de nieuwe artikelen 28 en 29. Omdat dergelijke aankondigingen en recensies al snel elementen kunnen bevatten die aangemerkt zouden kunnen worden als aanprijzingen, is in artikel 29 voor alle duidelijkheid een uitzondering op het criterium van artikel 28, eerste lid, onderdeel d, opgenomen'. Zie Staatsblad 1996, 589, p. 13-14.

<sup>192</sup> Artikel 2 lid 2 maakt een uitzondering op dit verbod voor aankondigingen van evenementen.

van een programma-onderdeel dienen sponsors te worden vermeld.<sup>193</sup> De regeling inzake sponsoring is opgenomen in artikel 52a Mediawet.

157. Vanwege het beginsel van non-commercialiteit van de publieke omroep is het uitgangspunt van het sponsorbeleid dat programma's van de publieke omroepinstellingen niet gesponsord mogen worden.<sup>194</sup> Artikel 52a lid 1 Mediawet bevat dan ook een verbod op sponsoring van programma-onderdelen<sup>195</sup> van instellingen van de publieke omroep. Uitgevers zouden publieke omroepinstellingen op grond van dit artikellid dus niet mogen sponsoren. Artikel 52a lid 2 bevat een uitzondering op het sponsoringverbod voor programma-onderdelen van culturele aard en voor programma-onderdelen die een verslag of weergave bevatten van sportevenementen of –wedstrijden of van evenementen ten behoeve van ideële doeleinden.<sup>196</sup> Het tweede lid van artikel 52a moet volgens het Commissariaat voor de Media eng worden uitgelegd.<sup>197</sup> Uit de wetsgeschiedenis leidt het Commissariaat voor de Media af dat sponsoring van informatieve programma-onderdelen niet is toegestaan. Daarom vindt het Commissariaat voor de Media dat culturele programma's die overwegend informatieve elementen omvatten, zoals theateragenda's en festivaljournals, onder het sponsorverbod vallen.<sup>198</sup>
158. Lid 3 van artikel 52a Mediawet beperkt de uitzondering op het sponsoringverbod in lid 2; geen afwijking van het verbod voor programma-onderdelen die (gedeeltelijk) bestaan uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie of indien zij hoofdzakelijk bestemd zijn voor minderjarigen (onder de twaalf jaar). Onderdelen van nieuws- en actualiteitenprogramma's mogen dus niet gesponsord worden. Ook programma's van verstrooiende aard vallen onder het sponsorverbod.<sup>199</sup>
159. Het sponsorbeleid is door het Commissariaat voor de Media nader uitgewerkt in de Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005. Artikel 4 lid 1 van deze Beleidsregels

---

<sup>193</sup> Het vermelden van een sponsor in de titel van een gesponsord programma-onderdeel is volgens artikel 8 lid 3 van de Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005 overigens uitdrukkelijk niet toegestaan.

<sup>194</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, nr. 3, p. 42.

<sup>195</sup> Het begrip programma-onderdeel wordt in artikel 1 sub g Mediawet omschreven als: 'een duidelijk afgebakend en als zodanig herkenbaar onderdeel van een programma'. Deze definitie wordt op zijn beurt weer nader uitgewerkt in artikel 3 van de Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005. Het sponsoren van een programma-onderdeel is volgens artikel 1 II van de Mediawet 'het verstrekken van financiële of andere bijdragen door een overheidsbedrijf of particuliere onderneming die zich gewoonlijk niet bezighoudt met omroepactiviteiten of met de vervaardiging van audiovisuele producties, ten behoeve van de totstandkoming of aankoop van een programma-onderdeel, teneinde de uitzending daarvan als programma-onderdeel te bevorderen of mogelijk te maken'.

<sup>196</sup> De sponsor van een evenement mag slechts vermeld worden wanneer het evenement niet hoofdzakelijk bestemd is om als programma-onderdeel te worden uitgezonden. In artikel 14 Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005 bepaalt het Commissariaat voor de Media dat dit het geval is indien ook publiek bij het evenement aanwezig is wanneer dat niet zou worden uitgezonden en het evenement toch had plaatsgevonden. In de toelichting bij artikel 14 stelt het Commissariaat voor de Media dat het bij de beoordeling daarvan ook zal opletten in hoeverre een evenement afhankelijk is van interactiviteit in de vorm van sms, internet of telefoon. Zie hierover ook Robichon-Lindenkamp 2005, p. 367.

<sup>197</sup> Zie de toelichting bij artikel 6 van de Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005.

<sup>198</sup> Voor uitleg van het begrip 'programma-onderdeel van culturele aard' uit artikel 52a lid 2 Mediawet heeft het Commissariaat voor de Media blijkens de toelichting bij artikel 6 van de Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005 aansluiting gezocht bij het systeem voor programma-indeling dat bij de publieke omroep wordt gebruikt, de zogenaamde MJB-indeling (de Meer Jaren Begroting – indeling). Uit deze indeling blijkt dat veel programma's van culturele aard ook in de categorie 'informatief' vallen. (Bron: Publieke Omroep – KLO Informatie & Advies).

<sup>199</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, nr. 3, p. 42.

verstaat onder sponsoring niet de 'bijdrage van ondergeschikte betekenis'. Dit is een bijdrage die in het programma-onderdeel niet identificeerbaar wordt getoond en in bruikleen is gegeven door een derde, ofwel een bijdrage die in verhouding tot de totale kosten van het programma van ondergeschikte betekenis is, maar in ieder geval niet hoger is dan 500 euro voor televisie en 100 euro voor radio.

160. Artikel 4 van de Beleidslijn sponsoring publieke omroep 2005 is een uitwerking van de bedoeling van de wetgever om niet-financiële bijdragen van ondergeschikte betekenis zonder welke het programma-onderdeel ook tot stand was gekomen en uitgezonden, niet als sponsorbijdragen aan te merken.<sup>200</sup> In de toelichting op artikel 4 van de Beleidsregels sponsoring *commerciële* omroep 2005 (lid 1 van dit artikel is identiek aan dat van artikel 4 lid 1 Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005), wordt ook een kosteloos geleverde redactionele bijdrage door een derde aangemerkt als sponsoring:

'Onverminderd de mogelijkheid van een wederzijdse redactionele samenwerking tussen een omroep en een derde, wordt het leveren om niet van een of meerdere redactieleden door een derde beschouwd als sponsoring van het programma-onderdeel, omdat een dergelijke bijdrage niet ondergeschikt is. Zonder die bijdrage zou het programma-onderdeel immers niet (op die wijze) tot stand kunnen komen.'<sup>201</sup>

161. Gezien de neutrale formulering ('een omroep en een derde') zou door publieke omroepen en uitgevers kunnen worden aangenomen dat dit ook geldt voor de redactionele bijdrage om niet aan *publieke* omroepen. Commissaris Inge Brakman heeft in een gesprek met de onderzoekers aangegeven dat het Commissariaat voor de Media een kosteloze redactionele bijdrage van een derde aan een publieke omroepinstelling niet aanmerkt als sponsoring, zolang die in evenwicht is met de redactionele bijdrage van de publieke omroepinstelling zelf. Geen evenwicht is er in ieder geval in die gevallen waarin de publieke omroepinstelling een bijna kant-en-klaar programma wordt aangeleverd door de derde ('tape-on-desk').
162. De bijdrage van een overheidsinstelling, de omroepinstelling zelf of een (co-)producent is volgens artikel 5 Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005 evenmin sponsoring. Ook non-profitorganisaties vallen blijkens de toelichting van het artikel niet onder het sponsorverbod.
163. Artikel 4 lid 2 van de Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005 bepaalt dat het vermelden of tonen, aan het begin of aan het einde van een programma-onderdeel, van een

---

<sup>200</sup> Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005, p. 7, verwijzend naar: Kamerstukken II 1994/95, 23 752, nr. 5, p. 5. Deze nota naar aanleiding van het verslag bepaalt: 'De definitie in het wetsvoorstel leidt er overigens niet toe dat iedere (zeer) geringe bijdrage als sponsoring moet worden beschouwd. Een bijdrage die zo gering is dat daarvan redelijkerwijs niet kan worden aangenomen dat zij de uitzending van het desbetreffende programma-onderdeel heeft bevorderd (laat staan mogelijk gemaakt), behoeft niet als sponsoring te worden aangemerkt'.

<sup>201</sup> Toelichting Beleidsregels sponsoring commerciële omroep 2005, p. 2.

naam of (beeld)merk van een derde die een 'bijdrage van ondergeschikte betekenis' heeft geleverd een niet toegestane vermijdbare reclame-uiting als in artikel 52 lid 2 is. De verstrekker van een dergelijke bijdrage mag dus niet als sponsor genoemd worden. Om het toch mogelijk te maken de verstrekker te bedanken heeft het Commissariaat voor de Media bij besluit van 15 augustus 2000 aan de publieke omroepen een ontheffing verleend van artikel 52 lid 2, eerste volzin van de Mediawet (verbod op reclame-uitingen).<sup>202</sup> Op grond van dit besluit mag de verstrekker van een bijdrage vermeld worden op de titelrol of, op de radio, bij de afkondiging, onder de woorden 'met dank aan' gevolgd door de (handels)naam of het (beeld)merk van de verschafter van de bijdrage. Vermelding van de bijdrage op deze manier komt niet in strijd met artikel 52 lid 1 en 2 van de Mediawet.

164. In de gevallen waarin sprake is van toegelaten sponsoring van een programma-onderdeel, behoren de sponsors aan het begin of einde van het gesponsorde programma-onderdeel te worden vermeld. Deze vermelding mag slechts 5 seconden plaatsvinden en mag niet de vorm aannemen van een reclameboodschap.<sup>203</sup> In artikel 11 van de Beleidslijn sponsoring publieke omroep 2005 is een aantal gevallen genoemd waarin in ieder geval sprake is van een reclameboodschap. Vermelding van de sponsor *in* het programma-onderdeel is niet toegestaan.<sup>204</sup>
165. Artikel 52b lid 3 Mediawet bepaalt dat in een gesponsord programma-onderdeel geen producten of diensten van een sponsor mogen worden vermeld of getoond, indien deze een sponsorbijdrage in geld heeft verstrekt. In de toelichting bij dit artikel legde de wetgever uit dat het artikel een tweeledig doel heeft. Enerzijds vormt het een uitwerking van het verbod op sluikreclame uit de Richtlijn Televisie Zonder Grenzen (89/552/EEG). Indien een omroepinstelling betaling ontvangt voor het tonen of vermelden van producten of diensten, acht de Richtlijn namelijk het oogmerk om reclame te maken aanwezig. Indien een vermelding of vertoning zo geschiedt dat het oogmerk om reclame te maken niet duidelijk is voor het publiek, dan is sprake van sluikreclame. Anderzijds verbiedt artikel 52b lid 3 openlijke aanprijzing van producten of diensten van de sponsor en geeft daarmee gevolg aan het verbod uit artikel 17 lid 1, sub c van de Richtlijn.<sup>205</sup> Het Commissariaat voor de Media heeft de toepassing van artikel 52b lid 3 wat genuanceerd door in artikel 13 Beleidslijn sponsoring publieke omroep te bepalen dat het gemiddelde publiek in staat moet zijn de desbetreffende producten of diensten te identificeren.<sup>206</sup>

---

<sup>202</sup> Zie het Besluit ontheffing vermelding niet-sponsor van het Commissariaat voor de Media van 15 augustus 2000, zoals gewijzigd bij besluit van 5 juli 2005.

<sup>203</sup> Zie artikel 52b lid 2 Mediawet.

<sup>204</sup> Zie de toelichting bij artikel 8 van de Beleidslijn sponsoring publieke omroep 2005.

<sup>205</sup> Dit artikel verbiedt reclame in gesponsorde programma's voor producten of diensten van de sponsors. Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 10.

<sup>206</sup> In de toelichting bij artikel 13 van de Beleidslijn bepaalt het cvdm: 'Ingevolge artikel 52b, derde lid, van de wet mogen in gesponsorde programma-onderdelen geen producten of diensten van een sponsor getoond of vermeld worden indien deze een sponsorbijdrage in geld heeft verstrekt. De wetgever heeft deze bepaling in de wet opgenomen om sluikreclame voor producten of diensten van de sponsor in het gesponsorde programma-onderdeel te voorkomen. Wil er sprake zijn van sluikreclame dan dient er in ieder geval sprake te zijn van een reclame-uiting. Van een reclame-uiting is volgens jurisprudentie van de Raad van State slechts sprake indien de uiting voor het gemiddelde publiek waarneembaar is op grond waarvan het de producten of diensten kan identificeren. Indien dit laatste niet het geval is, is er geen sprake van een reclame-uiting en derhalve ook niet van

166. Met betrekking tot de (inhoudelijke) bijdrage van de sponsor die geen bijdrage in geld heeft verstrekt, heeft de wetgever bepaald dat op grond van artikel 52, tweede lid, in het Mediabesluit een bepaling zou worden opgenomen

'met de strekking dat zulks slechts mag plaatsvinden in de context van het programma, zonder aantasting van de programmaformule of de integriteit van het programma, op een niet overdreven of overdadige wijze en zonder specifieke aanprijzingen van deze producten of diensten'.<sup>207</sup>

167. Deze genoemde criteria zijn in artikel 28 van het Mediabesluit neergelegd. Onder de daarin opgenomen condities is vertoning of vermelding van producten of diensten van de sponsor die geen geldelijke bijdrage heeft gedaan dus mogelijk.<sup>208</sup> Vermelding van de bedrijfsnaam van de sponsor zelf in het programma-onderdeel blijft echter verboden.
168. De reclame- en sponsorregels uit de Mediawet en het Mediabesluit zijn een uitwerking van de Richtlijn Televisie Zonder Grenzen, waarvan een wijziging op komst is, zie sub II.1.5.6. De verwachting is dat deze wijziging een liberalisering van de regels zal opleveren ten opzichte van de huidige situatie.<sup>209</sup> Het toepassingsbereik zal echter wel worden uitgebreid naar alle audiovisuele diensten, waardoor de aanbieders van *on line* diensten waarschijnlijk juist meer beperkingen zullen ervaren. Voor een uitgebreidere behandeling van dit onderwerp verwijzen we naar het artikel van Robichon-Lindenkamp in Mediaforum.<sup>210</sup>

## II.3 Grondslagen van de regelgeving

### II.3.1 Inleiding

169. In het bovenstaande hebben we kunnen zien welke Europese en nationale wet- en regelgeving relevant zijn voor samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers. In dit hoofdstuk zullen we de totstandkoming en achtergrond van die regels nader

---

sluikreclame. Producten of diensten van een sponsor die een sponsorbijdrage in geld heeft verstrekt kunnen derhalve in het gesponsorde programma-onderdeel getoond of vermeld worden indien het gemiddelde publiek niet in staat is de desbetreffende producten of diensten te identificeren.'

<sup>207</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 10-11.

<sup>208</sup> Van dergelijke sponsoring is volgens de toelichting sprake 'indien producten of diensten ter beschikking worden gesteld om te worden gebruikt voor een programma-onderdeel, teneinde de totstandkoming en de uitzending daarvan te bevorderen of mogelijk te maken.' Staatsblad 1996, 589, p. 13.

<sup>209</sup> Zo blijkt uit de Issue Paper over Commercial Communications van de Europese Commissie (Zie [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tvwf2005/ispa\\_advertising\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tvwf2005/ispa_advertising_en.pdf)) dat het begrip sluikreclame zal worden gewijzigd (dit begrip is nu verwerkt in artikel 52 lid 2 Mediawet). De huidige definitie van sluikreclame vereist dat de omroep de bedoeling heeft reclame te maken en dat het publiek misleid kan worden omtrent de vermelding of vertoning. De eerste voorwaarde wordt in die zin aangepast dat het oogmerk niet meer alleen bij de omroep hoeft te berusten. Indien de producent van het vermelde of getoonde product de bedoeling heeft reclame te maken is ook sprake van sluikreclame. Dat betekent dus dat sneller sluikreclame aanwezig is. Daartegenover staat dat vermelding geen sluikreclame betekent wanneer het publiek wordt gewaarschuwd dat sprake is van sluikreclame. Een wat vreemde redenering, die echter wel een versoepeling betekent.

<sup>210</sup> Robichon-Lindenkamp 2005.

bestuderen. Bijzondere aandacht zal hierbij worden besteed aan de discussie die rond 1990 over dit specifieke thema is gevoerd.

### II.3.2 Korte historische achtergrond van het publieke bestel

#### *Van Radiowet naar Omroepwet*

170. Het Nederlandse publieke omroepbestel kent een lange geschiedenis.<sup>211</sup> In de jaren twintig van de vorige eeuw ontstonden de contouren van het bestel. Er waren toen vijf particuliere verenigingen op grond van politieke en levensbeschouwelijke grondslag. Elk hadden zij hun eigen achterban en sloten zo aan bij de 'verzuiling' in de Nederlandse maatschappij. Het zuilenstelsel werd vastgelegd in de Radiowet van 1928, evenals het beginsel van non-commercialiteit.
171. In de jaren vijftig deed de televisie haar intrede en de overheid voerde een reactief beleid door met tijdelijke wetten en reglementen de televisie te reguleren. De discussies over de vormgeving van het omroepbestel werden tegelijkertijd voortgezet. In de regering ontstond in 1965 een zodanig grote onenigheid over de toelating van nieuwe zendgemachtigden, samenwerking tussen zendgemachtigden en het toelaten van reclame op televisie en radio, dat het kabinet Marijnen viel. Een nieuw kabinet bereikte wel overeenstemming over deze onderwerpen. In 1965 publiceerde de toenmalige Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Vrolijk, de Nota betreffende het Omroepbestel (ook wel de Nota 'Open bestel' genoemd). Deze Nota regelde na de politieke crisis een 'overgangsbestel', dat gold tot de inwerkingtreding van de Omroepwet op 29 mei 1967. In de Nota werd een open bestel in het leven geroepen; elke vereniging met voldoende leden kon toetreden tot het bestel. Ook werd de instelling van de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) geregeld. Bovendien werd toen voor het eerst etherreclame toegestaan. De opbrengsten van de reclame moeten steeds ten goede komen aan de programma's. De hoofdlijnen van de Nota werden uitgewerkt in de Omroepwet, die op 29 mei 1967 in werking trad. Deze wet legde bovendien de programma-autonomie voor zendgemachtigden vast.

#### *Mediawet*

172. In 1987 werd de Omroepwet vervangen door de Mediawet, die overigens niet veel wezenlijke veranderingen bracht. De Mediawet werd dan ook geschoeid op de leest van de Medianota uit 1983, waarin richtlijnen voor het te voeren mediabeleid waren vastgelegd en tevens een basis was gelegd voor nieuwe mediawetgeving.<sup>212</sup> De voornaamste

---

<sup>211</sup> Een mooi overzicht van de omroepgeschiedenis is opgenomen in Dommering (red.) 2000 (hoofdstuk 9-11).

<sup>212</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 49. De wetgever merkt hier op: 'De uitgangspunten van het mediabeleid, zoals in het bijzonder verwoord in de Medianota, worden in dit wetsvoorstel gehandhaafd'.

uitgangspunten van het omroepbestel bleven pluriformiteit, openheid en non-commercialiteit.<sup>213</sup> Doelstellingen van het kabinet waren, naast handhaving van het bestaande omroepbestel, het waarborgen van vrijheid van meningsuiting en het instandhouden van de verscheidenheid aan meningsuitingen in pers en omroep, het beschermen van Nederlandse culturele verworvenheden en de verruiming van het op individuele voorkeuren gerichte programma-aanbod.<sup>214</sup> De NOS werd opgesplitst in de omroepinstelling NOS en het zelfstandige productiebedrijf het Nederlands Omroepbedrijf (NOB). Verder kwamen er gedetailleerdere regels over reclame en aanscherping van de programmavoorschriften. Ook werd het Commissariaat voor de Media opgericht. Dit zelfstandige bestuursorgaan kwam tussen de politiek en de publieke omroepinstellingen in te staan. De hoofdtaken van het orgaan zijn informatievoorziening en het toezicht houden op de naleving van de regels door omroepinstellingen. Door het Commissariaat voor de Media kan controle worden uitgeoefend op de omroepinstelling zonder overheidsbemoeyenis.

173. Na invoering van de Mediawet hebben talloze wijzigingen in deze wet plaatsgevonden, waarvan een aantal inhoudelijk belangrijke aanpassingen. In 1990 werd het reclameregime verruimd door het zogenaamde 'STER-wetje'. De Stichting ether reclame (STER) kreeg meer zendtijd toegewezen. In 1991 werd de wet gewijzigd om commerciële televisie via de kabel (niet de ether) toe te staan. Binnenlandse commerciële omroep deed alsnog zijn intrede met een wijziging van de wet in 1992.

---

<sup>213</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 55. Over de non-commercialiteit merkt de regering het volgende op: 'Vanwege het belang dat de media hebben voor het functioneren van onze democratie, waarin de vrije meningsvorming centraal staat, zullen omroep en pers onafhankelijk van politieke en commerciële belangen hun programma's en redactiekolommen moeten kunnen blijven maken om de verscheidenheid van opvattingen zo goed mogelijk weer te geven. Daarbij rekent de regering het tot haar taak voor zover mogelijk voorwaarden te scheppen waardoor pers en omroep in staat worden gesteld hun publieke taak naar behoren te vervullen (...) op het gebied van de omroep voorziet de wet in regelingen die het behoud van niet-commerciële uitgangspunten van ons huidige omroepbestel beogen.' Zie Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 49-50.

<sup>214</sup> Kamerstukken II, 1982-1983, 18 035, nr.1 (Medianota), p. 2.



174. Uitgevers kregen met de wetwijzing van 1992 bovendien de mogelijkheid om commerciële omroep te bedrijven, zij het onder bepaalde voorwaarden: er werden *cross-ownership* beperkingen opgenomen in de wet, met als achterliggende gedachte het veiligstellen van een pluriforme en onafhankelijke nieuws- en informatievoorziening.<sup>215</sup> De publieke omroepinstellingen moesten zich in het veranderende medialandschap scherp van de commerciële omroepinstellingen onderscheiden. Publieke omroepinstellingen zouden zich in het nieuwe stelsel moeten blijven toeleggen op de hoofdtaak, het verzorgen van een breed en kwalitatief hoogwaardig programma-aanbod.<sup>216</sup> Mede in dat verband moesten de commerciële activiteiten van de publieke omroepinstellingen strenger dan voorheen worden beperkt. Daarom werd in het wetsvoorstel een strikt verbod op commerciële nevenactiviteiten geïntroduceerd.<sup>217</sup>
175. Ook Europese regelgeving was van steeds grotere invloed uit te oefenen en dwong de Nederlandse wetgever tot aanpassingen in de regelgeving. Vooral de komst van de Richtlijn Televisie Zonder Grenzen (89/552/EEG) was van invloed op de Nederlandse wetgeving. Met de implementatie van deze Richtlijn werd een wettelijke sponsorregeling opgenomen, waarover hieronder meer.<sup>218</sup>

*Liberalisering Mediawet: meer (commerciële) nevenactiviteiten*

176. In 1996 werd het wetsontwerp 'Liberalisering Mediawet' ingediend. Het trad in werking in 1997. Een onderdeel van de liberalisering was dat de wetgever de publieke omroepinstellingen meer bewegingsvrijheid moesten krijgen voor het verrichten van nieuwe media activiteiten.<sup>219</sup> De publieke omroepen kregen meer ruimte op het gebied van (commerciële) nevenactiviteiten. Bij de liberalisering van het beleid werden de volgende uitgangspunten voor het Mediabeleid meegewogen: vrijheid van meningsuiting, pluriformiteit, kwaliteit en onafhankelijkheid en toegankelijkheid van de informatievoorziening.<sup>220</sup> Andere belangrijke uitgangspunten waren het voorkómen van monopolievorming en het bevorderen van gezonde mededingingsverhoudingen.
177. De laatste grote wijziging in de Mediawet vond plaats in het jaar 2000. De wet werd toen aangepast aan een nieuw concessiestelsel voor de landelijke publieke omroep. Door deze wijziging werd voor het eerst de taakomschrijving van de Nederlandse publieke omroep

<sup>215</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 8-9. Zie eventueel ook: Kamerstukken II, 1992-1993, 22 147, nr. 37, p. 16.

<sup>216</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 10.

<sup>217</sup> Het verbod liet maken van programmabladen onverlet en ook de exploitatie van auteursrechten op programma's, zolang dat maar niet in strijd zou komen met EG recht en met inachtneming van het dienstbaarheidverbod en artikel 55a. In dat laatste artikel werd een regeling opgenomen die samenwerking met commerciële omroepen slechts toestaat zolang deze geen afbreuk doet aan het gemeenschappelijk belang van de publieke omroep en de samenwerking zich in alle openbaarheid heeft afgespeeld. Dit om een redelijke scheiding tussen publieke en commerciële omroepen te garanderen en belangenverstrengeling te voorkomen. Zie Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 10-11.

<sup>218</sup> Voorheen was sponsoring niet wettelijk geregeld, maar werd een gedoogbeleid gevoerd.

<sup>219</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 2.

<sup>220</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 1.

expliciet in de wetstekst opgenomen.<sup>221</sup> Ook werd daarbij toen een categorie 'neventaken' ingevoerd. Daarnaast had de wijziging vooral organisatorische doeleinden. Er werden geen losse concessies meer aan de afzonderlijke omroepinstellingen verleend maar één concessie aan de publieke omroep als geheel. Ook werd de zogenaamde 'netprofilering' ingevoerd, waarbij de zenders zich nadrukkelijker van elkaar moesten gaan onderscheiden.

### II.3.3 Overheidsbeleid en kernwaarden voor de publieke omroep

178. Als taak van de publieke omroep wordt al geruime tijd aangemerkt het verzorgen en uitzenden van een volledig programma voor radio en televisie.<sup>222</sup> De eis voor het aanbod van een volledig programma, met daarin bepaalde percentages van bijvoorbeeld culturele programma-onderdelen, hangt samen met het behoud van pluriformiteit.<sup>223</sup> Sinds de invoering van de commerciële omroep moet de publieke omroep niet alleen een kwalitatief hoogwaardig aanbod bieden, maar ook een breed publiek zien te bereiken omdat hij moet concurreren met de commerciële omroep.<sup>224</sup> Met de opkomst van de nieuwe media werd de taak van de publieke omroep nog wat verder uitgebreid. De publieke omroep moet in het veranderende medialandschap tegemoet komen aan enerzijds de individuele wensen van de mediagebruiker en anderzijds aan de blijvende behoefte aan gestructureerd aanbod.<sup>225</sup> De taak van de publieke omroep is dus uitgebreider geworden door de gewijzigde

---

<sup>221</sup> De wetgever overwoog ook nog eens dat de functies van de publieke omroep in het veranderde medialandschap belangrijk zijn. De belangrijkste functies van de publieke omroep zijn volgens hem:

1) De functie van 'intermediair' of 'uitgever'. Dit houdt in dat de publieke omroep ruwe informatie selecteert, verwerkt, duidt en becommentarieert voor alle lagen van de bevolking. Dat is volgens de wetgever een cruciale functie in het huidige medialandschap, waarin het aanbod van informatie toeneemt maar vaak gedefragmenteerd, ongefilterd en onbewerkt is. Door het uitoefenen van deze functie draagt de publieke omroep bij aan publieke meningsvorming en het democratisch functioneren van de maatschappij.

2) De forumfunctie. De publieke omroep biedt als open en algemeen medium een gedeeld referentiekader aan grote groepen mensen en vormt een bindende factor in de samenleving. Dat is belangrijk in een ontwikkeling waarbij media steeds meer aansluiten bij individuele voorkeuren.

3) Het bieden van onderscheidende programmering. De publieke omroep hoort te staan voor kwaliteit en variatie in zijn programma, voor onafhankelijkheid en pluriformiteit. Dat resulteert in de zogeheten 'onderscheidende programmering'. Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 2-3; Kamerstukken I, 1999-2000, 26 660, nr. 164b, p. 9-10.

<sup>222</sup> In de Omroepwet was er weliswaar nog geen hoofdtaak vastgesteld voor de publieke omroep, maar in artikel 13 lid 2 van de Omroepwet werden wel vereisten bepaald voor de omroepinstellingen die zendtijd verkregen. Deze omroepinstellingen moesten volgens artikel 13 lid 2 sub 2<sup>e</sup> van de Omroepwet hoofdzakelijk ten doel hebben radio- of televisie-uitzendingen te maken. Volgens lid 2 sub 3<sup>e</sup> Omroepwet moest het programma volledig zijn en dus in beginsel alle categorieën van programmastof bevatten. Het begrip 'volledig programma' werd in de Nota betreffende het Omroepbestel uitgelegd als 'een programma, dat in redelijke verhoudingen informatieve, kunstzinnige, educatieve en recreatieve elementen bevat' (Zie Kamerstukken II, 1964-1965, 8099, nr. 4, p. 4). Artikel 35 lid 2 van de Omroepwet werkte deze eis uit en bepaalde dat een programma tenminste onderdelen moest bevatten van culturele, informatieve en verstrooiende aard. In het eerste ontwerp van de Mediawet werd artikel 13 lid 2 van de Omroepwet grotendeels overgenomen in artikel 14 van de nieuwe Mediawet. Met wetsvoorstel 24 808 werd de hoofdtaak van de publieke omroepinstellingen expliciet verwoord in artikel 57 lid 1 Mediawet: 'het verzorgen van het omroepprogramma waarvoor aan de desbetreffende instelling zendtijd is verleend'. De hoofdtaak van de publieke omroep als geheel werd definitief opgenomen in wet met wijziging 26 660 (in artikel 13c Mediawet).

<sup>223</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 55.

<sup>224</sup> Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen Van der Ploeg formuleerde het als volgt: 'Het is de opgave voor de publieke omroep om voor zoveel mogelijk kijkers hoogwaardige programmering te maken, om kwalitatief goede programma's te maken en daar een zo breed mogelijk publiek voor te interesseren. Het zou niet acceptabel zijn dat de publieke omroep terugvalt naar de in zichzelf gekeerde positie van voor de komst van de commerciële concurrentie, waarin primair vanuit de programma's werd gedacht en men zich niet druk hoefde te maken om kijker en publiek omdat die toch nergens anders iets konden zien of beluisteren.' Kamerstukken I, 1999-2000, 26 660, nr. 164b, p. 6.

<sup>225</sup> Kamerstukken I, 1999-2000, 26 660, nr. 164b, p. 10.

omstandigheden, maar de hoofdtak zoals deze in de wet is geformuleerd is niet wezenlijk veranderd.

179. Een andere constante in het beleid ten aanzien van het publieke omroepbestel is het vasthouden aan een verzuild stelsel, ten gunste van de pluriformiteit. De verzuilde grondslag van het bestel heeft al regelmatig ter discussie gestaan (bij de invoering van de radio, de televisie en de introductie van commerciële omroepen in Nederland), bij de wetwijziging in 2000. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen erkende toen dat de verzuiling steeds minder herkenbaar was in de maatschappelijke werkelijkheid, maar stelde vast dat deze organisatievorm een aantoonbaar positief effect heeft op de verscheidenheid van het programma-aanbod.<sup>226</sup> Terwijl de omroepinstellingen gezamenlijk belast zijn met de taak van de publieke omroep als geheel (het verzorgen van een volledig, kwalitatief hoogstaand programma voor een breed publiek), blijven de individuele omroepinstellingen eveneens programma's maken voor hun eigen achterban.<sup>227</sup>
180. Vanuit de zojuist beschreven achtergrond kunnen de volgende kernwaarden voor het beleid ten aanzien van de publieke omroep worden onderscheiden: non-commercialiteit, pluriformiteit en onafhankelijkheid. Het voorkomen van concurrentievervalsing is vooral na de invoer van de commerciële omroepen een rol van belang gaan spelen.

### **II.3.4 Verantwoordelijkheid van publieke omroepinstellingen voor de programmering en programma-inhoud**

181. Een uitgangspunt voor de Omroepwet dat al in de Nota betreffende het Omroepbestel van 1965 werd geformuleerd, was de verantwoordelijkheid van uitzendende instanties voor de inhoud van hun uitzendingen.<sup>228</sup>
182. In de Omroepwet van 1967 werd de verantwoordelijkheid van publieke omroepinstellingen voor hetgeen in hun zendtijd wordt uitgezonden opgenomen in het toenmalige artikel 10 lid 1.<sup>229</sup> Dit artikel viel onder de wetsparagraaf 'De inhoud en het toezicht op de uitzendingen'. In de toelichting bij het artikel staat dat 'in het systeem van repressief toezicht op de inhoud der uitzendingen uitdrukkelijk dient te worden vastgelegd, dat degenen, die uitzendingen doen, hiervoor ook de verantwoordelijkheid dragen'.<sup>230</sup> Blijkens de context waarin het artikel in de wetsgeschiedenis wordt besproken, moet de toekenning van verantwoordelijkheid aan de publieke omroepinstellingen van oudsher vooral worden gezien als een afbakening van

<sup>226</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 4-5; Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 2.

<sup>227</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 10, p. 2-3.

<sup>228</sup> Kamerstukken II, 1964-1965, 8099, nr. 2, p. 7.

<sup>229</sup> Het artikel bepaalde in lid 1 letterlijk: 'Iedere instelling, die krachtens deze wet bevoegd is uitzendingen te doen, is verantwoordelijk voor de inhoud van haar uitzendingen'. Zie Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 2, p. 2.

<sup>230</sup> Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 3, p. 20.

overheidsinvloed ten opzichte van die omroepinstellingen.<sup>231</sup> In het voorlopig verslag spraken kamerleden destijds hun zorg uit over de invloed van de overheid op de omroepinstellingen:

'Door zeer velen werd opgemerkt, dat in dit ontwerp een grote invloed van de overheid valt waar te nemen (...) De overheid zal het vrije kader moeten scheppen, dat enerzijds aan de vrije zendgemachtigden zelfstandig de verantwoordelijkheid laat voor hun programma, doch dat anderzijds de voorwaarden inhoudt voor het totstandkomen van een totaal programma, dat zo goed mogelijk in de diversiteit van de behoeften van het publiek voorziet'.<sup>232</sup>

183. Ook bij invoering van de Mediawet werd de programmaverantwoordelijkheid van publieke omroepinstellingen als een uitgangspunt van het mediabeleid genomen:

'De wetgever overwoog hierover: 'Het veelkleurige omroepbestel, dat de regering wenst te handhaven, kan niet bestaan zonder programmatische autonomie van de omroepinstellingen, die zelf de vorm en de inhoud van hun programma's bepalen en hier zelf de verantwoordelijkheid voor dragen. Er is in dit opzicht geen voorafgaand toezicht'.<sup>233</sup>

Het beginsel vond zijn neerslag in artikel 48 Mediawet.

184. In de kamerstukken bij wetsvoorstel 26 660 werd artikel 48 gepresenteerd als een formulering van de journalistieke onafhankelijkheid van politieke en commerciële belangen. Met invoering van het wetsvoorstel in 2000 werd de taakopdracht van de publieke omroep opgenomen in artikel 13c van de Mediawet. In artikel 13c lid 2 werden vereisten voor de programma's opgenomen. Een van die vereisten was (en is) onafhankelijkheid van commerciële invloeden en overheidsinvloeden, aldus de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen:

'Ik meen dat de taakopdracht van de publieke omroep, het aanbieden op open netten van een gevarieerd, kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's, niet goed vervuld kan worden zonder hoogstaande journalistiek. Dergelijke journalistiek is ondenkbaar zonder onafhankelijkheid van politieke of commerciële belangen. Deze onafhankelijkheid is reeds van oudsher uitgangspunt en in de wet vastgelegd (artikel 48 van de Mediawet) en in dit wetsvoorstel nog eens in de wettekst verwoord in artikel 13c, lid 2, sub d. De regering heeft dit in de memorie van toelichting als vanzelfsprekend beschouwd, en niet opnieuw herhaald.'<sup>234</sup>

<sup>231</sup> Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 4, p. 2; Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 7, p. 3.

<sup>232</sup> Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 4, p. 2.

<sup>233</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 51.

<sup>234</sup> Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 6. Een bijna letterlijke herhaling van deze redenering staat in: Kamerstukken I, 1999-2000, 26 660, nr. 164b, p. 14. In artikel 13c lid 2 aanhef en sub d is het volgende bepaald: 'De programma's van de publieke omroep geven op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied, en (...) d. zijn onafhankelijk van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden.' Zie Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 2, p. 3. Sub d is later in het voorstel omgenummerd tot sub c.

185. De bepaling over eigen verantwoordelijkheid van de omroepinstellingen is echter niet alleen een waarborg voor journalistieke vrijheid. Zij houdt ook wel degelijk een positieve verplichting voor de omroepinstellingen in om de programma-inhoud te controleren. De verantwoordelijkheid in artikel 48 houdt namelijk ook civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid in.<sup>235</sup>
186. Het doel van artikel 48 is dus tweeledig; enerzijds waarborgt het artikel de journalistieke vrijheid van de omroepen van inhoudelijke bemoeienis, anderzijds dwingt het de omroepinstellingen om verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen programma en om zich bij het bepalen van dit programma niet inhoudelijk te laten beïnvloeden door commerciële belangen.

### **II.3.5 Schadetoets, relatietoets en concurrentievervalsingstoets**

187. Artikel 57a bepaalt thans dat instellingen die zendtijd hebben verkregen nevenactiviteiten en -taken mogen verrichten mits deze voldoende relatie met de hoofdtaak hebben, geen schade toebrengen aan de hoofdtaak en niet concurrentievervalsend zijn. Deze bepaling werd, toen nog slechts met het oog op nevenactiviteiten, ingevoerd in 1997 met de liberalisering van de Mediawet.

---

<sup>235</sup> Kamerstukken I, 1999-2000, 26 660, nr. 164b, p. 22.

In de daaraan voorgaande versie van de Mediawet waren nevenactiviteiten verboden, tenzij expliciet toegestaan bij wet of door het Commissariaat voor de Media.<sup>236</sup> De exploitatie van met programma-onderdelen samenhangende auteursrechten werd toen afzonderlijk geregeld in artikel 62 Mediawet.<sup>237</sup>

188. Met wetsvoorstel 24 808 werd een liberalisering van de Mediawet doorgevoerd en de regeling voor nevenactiviteiten werd volledig vernieuwd. Het algemene verbod op nevenactiviteiten uit artikel 57 werd vervangen door een regeling waarbij de activiteiten onder bepaalde voorwaarden wel waren toegestaan. Het regime voor nevenactiviteiten veranderde daarmee van 'verboden, tenzij...' naar 'toegestaan, mits...'. De voorwaarden voor nevenactiviteiten werden verwoord in artikel 57a, in de eerste MvT nog 57b. Het ging daarbij om de nog steeds geldende schadetoets, relatietoets en concurrentievervalsingstoets. Verder dienden alle inkomsten uit nevenactiviteiten ten goede te komen aan het eigen programma (artikel 57 c)<sup>238</sup> en mochten nevenactiviteiten niet uit omroepmiddelen worden bekostigd.<sup>239</sup> Vanwege artikel 7 Grondwet werd besloten om nevenactiviteiten niet langer vooraf te laten toetsen door een overheidsorgaan (omdat de criteria voor de toelaatbaarheid mede betrekking hebben op de inhoud), dus werd voorzien in een toetsing achteraf door het Commissariaat voor de Media.<sup>240</sup> Hieraan werd nog toegevoegd: 'Het ontbreken van het vereiste van voorafgaande toestemming weerhoudt omroepinstellingen er overigens niet van om zelf vooraf het Commissariaat te consulteren.'<sup>241</sup>

---

<sup>236</sup> Zie het voormalige artikel 57. De wetgever zei hierover bij invoering van de Mediawet het volgende: 'In het eerste lid, onderdeel b, van artikel 14 wordt bepaald dat het enige doel van de vereniging het verzorgen van een omroepprogramma is. De nevenactiviteiten worden in artikel 57 verboden. Het gevolg hiervan is onder andere dat de vereniging statutair en feitelijk, behoudens toestemming van het Commissariaat, niet gericht mag zijn op het maken van winst, gelet op artikel 55, eerste lid, evenmin dienstbaar mag zijn aan het maken van winst door derden.' Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 111.

<sup>237</sup> In de eerste versie van de Mediawet (Staatsblad 1987, 249) bepaalde artikel 62 lid 1 dat het omroepinstellingen met zendtijd voor landelijke omroep was toegestaan auteursrechten op hun programma's te exploiteren, voorzover de exploitatie het ter beschikking stellen aan derden van programma's, programma-onderdelen of vastleggingen daarvan betrof (dit alles onverminderd de taak van de NOS programma's aan het buitenland ter beschikking te stellen in artikel 16 lid 2 onder f). Volgens lid 2 konden omroepinstellingen de auteursrechten op hun programma's, onverminderd het bepaalde in lid 1, voorts exploiteren binnen het kader van een door het Commissariaat voor de Media goedgekeurde regeling. Artikel 62 was het resultaat van een amendement van Beinema en Van der Sanden (Kamerstukken II, 1985-1986, 19 136, nr. 188). In de toelichting bij het amendement werd bepaald: 'Het is omroepinstellingen reeds vele jaren toegestaan uitgaven zoals boeken, grammofoonplaten en videocassettes, welke een rechtstreeks en onmiddellijk verband hebben met een bepaald programma te verzorgen (...) Waar het betreft de indirecte merchandising, zoals stickers, kledingstukken, poppen, e.d., welke naar aanleiding van een programma zouden kunnen worden uitgebracht, stellen de omroepinstellingen in overleg met het Commissariaat voor de Media een regeling vast.' Aanvankelijk was er korte tijd sprake van een concept-Regeling indirecte merchandising, maar vanaf 1993 gaf de Regeling exploitatie intellectuele eigendomsrechten (REXIE) uitvoering aan artikel 62 lid 2. Voor 1993 had artikel 62 al een wijziging ondergaan, waarbij een derde lid werd toegevoegd. Dat derde lid bepaalde dat het de omroepinstellingen in afwijking van het tweede lid van artikel 62 niet was toegestaan in het kader van de exploitatie van de auteursrechten op hun programma's persorganen uit te geven die tenminste twee keer per jaar verschenen, tenzij dit zou geschieden in het kader van ondersteuning van programma-onderdelen van educatieve aard. Ook dit onderdeel van artikel 62 was het resultaat van een amendement, ditmaal van Beinema en Van Nieuwenhoven (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 554, nr. 34). In de toelichting bij het amendement valt te lezen: 'De mogelijkheden voor merchandising worden beperkt. Instellingen die zendtijd hebben verkregen, mogen in het kader van de exploitatie van de auteursrechten op hun programma's niet langer tijdschriften uitgeven. De uitgifte van tijdschriften buiten het kader van artikel 62, tweede lid, valt reeds onder het algemene verbod op nevenactiviteiten. Het verbod op de uitgifte van tijdschriften geldt niet voor tijdschriften ter ondersteuning van programma-onderdelen van educatieve aard' (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 554, nr. 34, p. 2).

<sup>238</sup> In de MvT merkte de wetgever wel op dat een gescheiden boekhouding daarbij onmisbaar is en dat zelfs geëist kan worden dat de nevenactiviteit in een aparte rechtspersoon wordt ondergebracht. Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 9-10.

<sup>239</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 14.

<sup>240</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 10.

<sup>241</sup> Kamerstukken I, 1996-1997, 24 808, nr. 227b, p. 11.

189. Artikel 62 dat de exploitatie van de met programma-onderdelen samenhangende auteursrechten regelde, kwam in zijn geheel te vervallen door wetswijziging 24808:

'Het exploiteren van auteursrechten moet worden aangemerkt als een nevenactiviteit. De afzonderlijke regeling hiervan in artikel 62 is niet langer nodig. In het voorliggende wetsvoorstel is de reeds bestaande mogelijkheid om programma's te verkopen opgenomen in artikel 57a, eerste lid, terwijl op andere vormen van exploitatie artikel 57b (later in het wetsvoorstel omgenummerd tot het huidige 57a, onderzoekers) van toepassing is. Het huidige verbod voor publieke omroepinstellingen om tijdschriften uit te geven, vervalt.'<sup>242</sup>

190. Volgens de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 24 808 zou de nieuwe nevenactiviteitenregeling meer ruimte aan de publieke omroep bieden voor de uitgifte van tijdschriften.<sup>243</sup> In concreto betekende het dat (programmagerelateerde) tijdschriften zouden kunnen worden uitgegeven, evenals cd-i's en cd-roms.<sup>244</sup>

191. De nieuwe vereisten voor de nevenactiviteiten in artikel 57a (in het eerste ontwerp nog 57b) werden voorzien van spaarzame toelichting:

'Artikel 57b bevat de kern van de nieuwe nevenactiviteitenregeling. De strekking is een andere dan die van het huidige artikel 57. De geldende wet en de daarop gebaseerde jurisprudentie dwingt het Commissariaat tot een zeer terughoudend beleid. Nevenactiviteiten moeten uitzonderingen blijven. Het nieuwe stelsel gaat daarentegen uit van het beginsel dat nevenactiviteiten zijn toegestaan, mits aan een drietal stringente voorwaarden is voldaan, te weten: geen nadelige invloed op de hoofdtaak; een zekere relatie met de hoofdtaak; geen concurrentievervalsing. Indien de feitelijke ontwikkelingen zulks noodzakelijk maken, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de verplichting (bepaalde) nevenactiviteiten in een afzonderlijke rechtspersoon onder te brengen'.<sup>245</sup>

192. In het verslag uitten leden van de GPV-fractie kritiek op de nieuwe regeling voor nevenactiviteiten.<sup>246</sup> De reactie hierop luidde:

'De voorgestelde regelgeving beoogt geen wijziging aan te brengen in het publieke karakter van de publieke omroep. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen – die overigens nu nog niet helder in zicht zijn – wordt de bewegingsruimte voor de publieke omroep in algemene zin vergroot. Tevens voorziet de regeling in een redelijk ruimhartig toezicht van overheidszijde op

<sup>242</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 15. Met het schrappen van artikel 62 in verband met het nieuwe nevenactiviteitenregime, kwam ook een einde aan de REXIE. Deze regeling kwam te vervallen op 15 maart 1989 en ging op in de Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep (zie laatstgenoemde Richtlijn, p. 18).

<sup>243</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 9. Bij merchandising in het algemeen moet volgens de wetgever gedacht worden aan het uitgeven van tijdschriften, videobanden, cdi-s en cd-roms. Zie Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 10.

<sup>244</sup> Bij deze tijdschriften kan ook worden gedacht aan andere bladen dan programmabladen. Zie Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 9.

<sup>245</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 14. Zie ook Kamerstukken II, 1996-1997, 24 808, nr. 3, p. 9, waar de wetgever eveneens bepaalt dat de voorwaarden van artikel 57b (nu 57a) bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangescherpt of aangevuld, indien de toepassing van deze regeling in de praktijk daartoe aanleiding mocht geven.

<sup>246</sup> Kamerstukken II, 1996-1997, 24 808, nr. 4, p. 5-6, 29.

de ontwikkeling van deze nevenactiviteiten van de publieke omroep en hun relatie tot de hoofdactiviteit. Bestuurlijk gezien logischerwijs, zijn de normen in de wet van een algemene strekking. Het is de bedoeling dat het Commissariaat voor de Media daaraan in de loop van de tijd invulling zal geven.<sup>247</sup>

193. Het verbod werd ingevoerd met het oog op de Europese mededingingsregels:

'Wat het Europese recht betreft, kan worden opgemerkt dat de bijzondere positie van de publieke omroepen, die in principe is toegestaan op grond van artikel 90 (thans artikel 86, onderzoekers) van het EU-Verdrag, er niet toe mag leiden dat er oneigenlijke concurrentie met commerciële dienstverleners ontstaat. Artikel 92 (thans artikel 87, onderzoekers) van het EU-Verdrag verbiedt steunmaatregelen van de lidstaten die de mededinging (kunnen) vervalsen. Er kan sprake zijn van verboden overheidssteun, indien omroepmiddelen door de publieke omroepen worden aangewend voor commerciële activiteiten. Dit kan leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van de commerciële aanbieders. Hiermee is in het wetsvoorstel rekening gehouden, aangezien omroepmiddelen niet mogen worden aangewend voor nevenactiviteiten. Een van de voorwaarden die het wetsvoorstel stelt aan het verrichten van een nevenactiviteit is dat deze niet leidt of kan leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van andere aanbieders van dezelfde of vergelijkbare goederen of diensten. Verdergaande exploitatie van audiovisuele producten zal dienen plaats te vinden tegen marktconforme tarieven. Hierdoor wordt voorkomen dat er sprake zal kunnen zijn van beperking of vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 85 van het EU-Verdrag (thans artikel 81, onderzoekers) . Overigens is op het verrichten van nevenactiviteiten door de publieke omroep ook de Wet economische mededinging van toepassing. De regering meent dat met de regeling zoals die in deze paragraaf uiteen is gezet, een optimum is gevonden tussen twee doelstellingen: enerzijds de publieke omroep in staat te stellen op eigentijdse wijze en onder ingrijpend gewijzigde omstandigheden de «public service» taak uit te voeren en verder te ontwikkelen, anderzijds te voorkomen dat oneigenlijke concurrentie optreedt met andere aanbieders van dezelfde of vergelijkbare goederen of diensten.<sup>248</sup>

194. Op verzoek van leden van de CDA-fractie werd het mededingingsaspect later nog nader toegelicht:

'Ter zake van de (financiële) scheiding tussen hoofdtaak en nevenactiviteiten is het wetsvoorstel duidelijk. De bijdrage die de zendgemachtigden krijgen uit de omroepmiddelen, mag uitsluitend aan het eigen omroepprogramma worden besteed. Ook het saldo van de inkomsten uit nevenactiviteiten en vermogen (en uit eventuele andere bronnen) moet aan het programma worden besteed. Eventuele verliezen uit nevenactiviteiten mogen niet uit omroepmiddelen worden gecompenseerd. Teneinde de controle op de inkomsten en uitgaven van de zendgemachtigden te vergemakkelijken, kunnen nadere eisen aan de financiële verslaglegging worden gesteld. Bij de berekening van de kostprijs van nevenactiviteiten zal

<sup>247</sup> Kamerstukken II, 1996-1997, 24 808, nr. 5, p. 41.

<sup>248</sup> Kamerstukken II, 1995-1996, 24 808, nr. 3, p. 10-11. Bij concurrentievervalsing kan volgens de wetgever gedacht worden aan het onder de kostprijs op de markt brengen van producten of diensten. Zie Kamerstukken II, 1996-1997, 24 808, nr. 5, p. 40.



worden uitgegaan van een integrale kostenberekening. De precieze omstandigheden waaronder wordt overwogen om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat bepaalde nevenactiviteiten in een afzonderlijke rechtspersoon dienen te worden ondergebracht, zijn op dit moment niet aan te geven. Veel zal daarbij afhangen van de mate waarin de publieke omroep in voorkomende gevallen ten genoegen van het Commissariaat voor de Media kan aantonen dat voldaan wordt aan de voorwaarden waaronder nevenactiviteiten mogen worden uitgevoerd.<sup>249</sup>

195. Uit de toelichting bij het met wetsvoorstel 24 808 ingevoerde artikel 57 en 57a blijkt dus dat het de bedoeling was meer ruimte te bieden voor nevenactiviteiten van publieke omroepinstellingen, onder andere in de vorm van het uitgeven van tijdschriften. De vereisten die aan de nevenactiviteiten worden gesteld zijn 'stringent', maar van algemene strekking en moeten nader worden ingevuld aan de hand van de praktijk. De invoering van het concurrentievervalsingsverbod heeft zijn grondslag in het verbod op kruissubsidiering en het verbod op beperking of vervalsing van de mededinging uit het EG-Verdrag.<sup>250</sup>
196. Bij een wetswijziging in het jaar 2000 in verband met een nieuw concessiestelsel werd artikel 57a ook van toepassing verklaard op de nieuw ingevoerde categorie neventaken. In een Nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 26 660 merkte staatssecretaris Van der Ploeg met betrekking tot de concurrentietoets nog op dat internet en themakanalen niet concurrentievervalsend zouden zijn.<sup>251</sup>
197. De toepassing van artikel 57a op neventaken is overigens geen lang leven beschoren. In wetsvoorstel 29 991, dat werd behandeld in vergaderjaar 2004-2005, is een wijziging in artikel 55b lid 2 Mediawet opgenomen, waardoor de toepassing van artikel 57a Mediawet op de neventaken komt te vervallen.<sup>252</sup> De wijzigingswet is inmiddels aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad.<sup>253</sup> De wijzigingswet zal in werking treden bij een nog nader te nemen Koninklijk Besluit.<sup>254</sup>
198. Er is een tweetal belangrijke redenen voor de wijziging in het neventakenregime. Ten eerste blijken de criteria van artikel 57a in de praktijk niet goed te functioneren. De elementen van artikel 57a Mediawet zijn eigenlijk wezensvreemd aan de neventaken. In tegenstelling tot de nevenactiviteiten zijn de neventaken geen marktgeoriënteerde taken naast de hoofdtaak,

---

<sup>249</sup> Kamerstukken II, 1996-1997, 24 808, nr. 5, p. 38-39.

<sup>250</sup> Kamerstukken I, 1997-1998, 25 216, nr. 49a, p. 18. In een latere wetswijziging uitte de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wel de door de Tweede Kamer onderschreven mening dat artikel 57 en 57a regels bevatten die de non-commercialiteit garanderen.

<sup>251</sup> De letterlijke bewoordingen in de nota zijn als volgt: 'Voorgesteld wordt dat de publieke omroep mogelijkheden krijgt voor aanbod op Internet, dat zij naar eigen inzicht kan inrichten. Daarnaast zijn themakanalen genoemd. Terecht stellen de leden van de fractie van de PvdA dat deze nieuwe diensten een publiek karakter hebben en niet concurrentievervalsend zijn.'

Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 29.

<sup>252</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29 991, nr. 7.

<sup>253</sup> Staatsblad 2005, 426.

<sup>254</sup> Staatsblad 2005, 426, p. 9.

maar een invulling van de hoofdtak. Toepassing van dezelfde toets voor nevenactiviteiten op neventaken leidt dan ook tot onduidelijkheden.

199. Ten tweede heeft de Europese Commissie in zijn brief van 3 februari 2004 aan de Nederlandse regering ter aankondiging van een procedure over verboden ad-hoc staatssteun, kritiek geuit op het huidige neventakenregime. De wettelijke definitie voor neventaken laat volgens de Europese Commissie te veel ruimte voor twijfel en de Europese Commissie concludeert daaruit dat de neventaken niet duidelijk en nauwkeurig zijn omschreven. Bovendien zou de ruime definitie te veel ruimte aan het Commissariaat geven om zelf de reikwijdte van de neventaken te interpreteren, zie hierover II.1.3.5.<sup>255</sup>
200. Beide genoemde redenen zijn aanleiding geweest het neventakenregime te veranderen. Een volledige herziening van het stelsel van hoofdtak, neventaken en nevenactiviteiten zal onderdeel zijn van de kabinetsvisie over de toekomst van de publieke omroep. Op korte termijn wil het kabinet echter de systematiek voor de neventaken verhelderen. Deze verheldering zou moeten plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur, die zal moeten voorzien in een duidelijker toedeling en beschrijving van neventaken en passende criteria voor toetsing ervan. Op het moment dat deze algemene maatregel van bestuur in werking treedt, zal ook de toets aan de eisen van artikel 57a voor neventaken komen te vervallen.<sup>256</sup>

### II.3.6 Dienstbaarheid

201. Het verbod op dienstbaarheid aan het maken van (meer dan normale) winst door derden heeft een lange geschiedenis. In de Omroepwet was reeds al het vereiste opgenomen dat zendgemachtigden niet gericht mochten zijn op of dienstbaar mochten zijn aan het maken van winst, voorzover deze niet voor vervulling van de omroepaak bestemd was.<sup>257</sup> In de toelichting werd verwezen naar de (behandeling van de) Nota betreffende het Omroepbestel, waarin de vereisten voor de zendgemachtigden hetzelfde zouden zijn.<sup>258</sup> In de Nota was het vereiste echter anders geformuleerd; het element van dienstbaarheid ontbrak daar nog. Als een van de hoofdlijnen voor het overgangsbepel werd bepaald dat een omroepinstelling die een zendmachtiging wilde verkrijgen niet mocht beogen geldelijke winst te maken.<sup>259</sup> De reden die hiervoor werd gegeven was kort maar krachtig:

<sup>255</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29 991, nr. 7, p. 4.

<sup>256</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29 991, nr. 7, p. 4-5.

<sup>257</sup> Zie artikel 13 lid 2 sub 5<sup>e</sup> en eventueel ook artikel 19 lid 1 onder 2<sup>e</sup> van de Omroepwet van 1967.

<sup>258</sup> Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 3, p. 20-21. De wetgever stelde in de toelichting bij artikel 13: 'Voor een toelichting op de eisen, die aan de omroeporganisaties worden gesteld, zij verwezen naar de bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende Nota betreffende het Omroepbestel van de eerste ondergetekende van 28 mei 1965 (zitting 1964-1965, 8099) en de daarop gevolgde schriftelijke en mondelinge behandeling. Deze eisen zijn hetzelfde gebleven als in het Overgangsbepel 1965

<sup>259</sup> Kamerstukken II, 1964-1965, 8099, nr. 2, p. 3.

Voor het grootste deel immers worden de omroepwerkzaamheden betaald uit het luister- en kijkgeld. Het zou onjuist zijn, indien deze gelden ten goede zouden komen aan een organisatie, die is opgezet om daarmee geldelijke winst te verwerven, teneinde daaruit uitkeringen te doen aan particuliere personen.<sup>260</sup>

Waar de Nota dus nog het maken van winst door de omroepinstellingen zelf verbod, introduceerde de Omroepwet als extra aspect het verbod op *dienstbaarheid* aan het maken van winst.

202. Bij een wetswijziging in de Omroepwet werd het dienstbaarheids criterium verder aangescherpt. De omroepen mochten vanaf de wijziging niet meer 'gericht zijn op het maken van winst, voorover deze niet voor vervulling van de omroep taak bestemd is, of dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden'. Hiermee werd duidelijk gemaakt dat dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden nooit geoorloofd is, ook niet als dit ter vervulling van de omroep taak gebeurt.<sup>261</sup> In de Memorie van Antwoord wordt nog wel opgemerkt dat het dienstbaarheidsverbod de omroepen niet verbiedt om op normale wijze deel te nemen aan het economisch verkeer.<sup>262</sup> Bij invoering van de Mediawet werd bovendien benadrukt dat normaal economisch handelen, ook als dat winst voor derden ten gevolge heeft, in beginsel is toegestaan.<sup>263</sup> Men maakte voor de toepassing van artikel 55 een voorbehoud met betrekking tot de reclamebepalingen voor de publieke omroepinstellingen en later ook (in wetsvoorstel 23 752) met betrekking tot de sponsorregeling.
203. Bij een latere wijziging in de Mediawet werd artikel 55 nogmaals aangepast. Artikel 55 Mediawet moet gelden voor alle bezigheden van de publieke omroepinstellingen.<sup>264</sup> Volgens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Nuijs was dit een versterking van het beginsel van non-commercialiteit:

'Artikel 55, zoals geamendeerd, legt de non-commercialiteit van de uitoefening van hoofdtaak door de publieke omroep nog eens nadrukkelijker vast. Voor de nevenactiviteiten wordt daarvoor reeds invulling gegeven in de artikelen 57 en volgende. Indien aan de criteria voor het verrichten van nevenactiviteiten, te weten geen concurrentievervalsing, geen strijdigheid met de hoofdtaak en in het verlengde van de hoofdtaak liggend, is voldaan, kan er geen sprake zijn van strijdigheid met artikel 55. Artikel 55 geldt dus als algemene regel naast speciale regels, die alle op hun eigen wijze de non-commercialiteit garanderen. Deze uitleg is door de Tweede Kamer uitdrukkelijk onderschreven'.<sup>265</sup>

<sup>260</sup> Kamerstukken II, 1964-1965, 8099, nr. 2, p. 3.

<sup>261</sup> Kamerstukken II, 1976-1977, 14 351, nr. 3, p. 21-22.

<sup>262</sup> Kamerstukken II, 1976-1977, 14 351, nr. 5, p. 16-17.

<sup>263</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 116.

<sup>264</sup> Kamerstukken I, 1996-1997, 25 216, nr. 309, p. 11.

<sup>265</sup> Kamerstukken I, 1997-1998, 25 216, nr. 49a, p. 18.

### II.3.7 Reclame

204. Reclame op televisie werd geïntroduceerd in de Nota betreffende het Omroepbestel uit 1965. Daarin bepaalde de verantwoordelijke minister, M. Vrolijk:

'Voor wat betreft het toelaten van de reclame dient ernaar te worden gestreefd deze op zodanige wijze te brengen, dat de eigen doelstelling en aard van de programmaverzorgende instanties noch de programma's zelf hierdoor worden beïnvloed; anderzijds zal aan de behoefte van het bedrijfsleven aan reclame via deze media op verantwoorde wijze moeten worden tegemoet gekomen. De invoering van reclame laat uiteraard onverkort de mogelijkheid van consumentenvoorlichting in de programma's van de samenwerkingsorganen, omroeporganisaties en eventuele andere zendgemachtigden'.<sup>266</sup>

205. Dit zou volgens Vrolijk kunnen worden bereikt door reclame uit te zenden in duidelijk van de programma's onderscheiden blokken en de coördinatie van de reclame op te dragen aan een onafhankelijke stichting.<sup>267</sup> De programma's zouden door kijk- en luistergelden moeten worden bekostigd om zo veel mogelijk de afhankelijkheid van reclamegeld te voorkomen (hoewel de netto-opbrengsten van de reclame volgens de Nota wel ten goede zouden moeten komen aan de verzorging van de programma's). Indien programmaverzorgende instanties voor de financiering van hun programma's te veel afhankelijk zouden worden van reclame-inkomsten, dan zouden die instanties volgens Vrolijk in hun programmabeleid te veel rekening gaan houden met het feit dat de programma's de reclame zouden moeten dragen.<sup>268</sup>

206. In de Omroepwet werd het reclameregime van de Nota betreffende het Omroepbestel grotendeels overgenomen. In artikel 11 Omroepwet werd een specifiek verbod opgenomen voor dienstbaarheid van de uitzendingen aan reclamedoeleinden, behoudens toestemming van de Minister. Toestemming tot uitzenden van de reclame zou alleen verleend worden aan de 'Stichting tot uitzending van reclame', waarvan de wettelijke grondslag in artikel 50 van de Omroepwet was vastgelegd.<sup>269</sup> Het was overigens niet de bedoeling om met artikel 11 alle reclame in een uitzending te verbieden maar wel de reclame-opschriften die redelijkerwijs vermijdbaar zijn en het opzettelijk maken van sluikreclame.<sup>270</sup> Artikel 11 was ruim geformuleerd om reclame van omroeporganisaties voor in het kader van ledenwerving,

<sup>266</sup> Kamerstukken II, 1964-1965, 8099, nr. 2, p. 3.

<sup>267</sup> Kamerstukken II, 1964-1965, 8099, nr. 2, p. 6-7.

<sup>268</sup> Kamerstukken II, 1964-1965, 8099, nr. 4, p. 15.

<sup>269</sup> Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 7, p. 19. De reclamestichting was reeds in het leven geroepen op 25 augustus 1965. De wettelijke basis volgde dus later pas. De taak van de Stichting (later de STER genaamd) was volgens artikel 50 Omroepwet de uitzending van duidelijk als zodanig herkenbare en van de programma's onderscheiden reclameboodschappen van derden. De bepalingen over de STER zijn heden ten dage wat uitgebreid en zijn neergelegd in artikel 26-29, 39b, 41 a, 50 lid 8, 61 en 61a Mediawet en in artikel 7 Mediabesluit. De hoofdtaak van de STER is echter niet veranderd: het verzorgen van een programma voor algemene omroep dat bestaat uit reclameboodschappen en telewinkelboodschappen die zijn aangeboden door derden, alsmede een omlijsting daarvan. Het functioneren van de STER is er net als in de Nota betreffende nog steeds op gericht de onafhankelijke berichtgeving te waarborgen. Doordat de publieke omroepinstellingen de reclame-uitzending zelf niet beheren, is de kans op beïnvloeding van de inhoud van programma's kleiner.

<sup>270</sup> Kamerstukken II, 1976-1977, 14 351, nr. 5, p. 17.

of reclame voor door hen georganiseerde evenementen of door hen uitgegeven boeken mogelijk te maken.<sup>271</sup>

207. Uit de Memorie van Antwoord bij de Omroepwet blijkt dat de Minister, de duidelijke fysieke scheiding van reclame en programma's een goede manier vond om de invloed van reclame op programma's te vermijden.<sup>272</sup> In het eindverslag valt te lezen dat de Minister onder meer vreesde voor osmose. Van osmose zou sprake zijn 'als de inhoud van programma's wordt bepaald door de wens luisteraars (of kijkers – onderzoekers) aan te trekken ten behoeve van de reclameboodschappen en als de reclame inhaakt op de programma's'.<sup>273</sup> Door de invoering van het STER reclameblok zou niet snel sprake zijn van osmose.<sup>274</sup>

208. Bij invoering van de Mediawet werd het reclameverbod nader uitgewerkt.<sup>275</sup> In artikel 51 lid 1 (later in het wetsvoorstel omgenummerd naar artikel 52) van de eerste ontwerp-Mediawet werd een verbod op reclameboodschappen opgenomen en in lid 2 een verbod op andere vermijdbare reclame-uitingen.<sup>276</sup>

'Indien de reclame-uiting weliswaar vermijdbaar is maar tevens in redelijke verhouding staat tot het met het programma-onderdeel beoogde niet-commerciële doel, dan moet het mogelijk zijn de uitzending hiervan toe te staan. Daarbij kan ook een rol spelen of de programmaverzorger er een zelfstandig belang bij heeft dat de reclame-uiting onderdeel uitmaakt van het programma. Uitzending moet onder omstandigheden eveneens mogelijk zijn indien de strikte naleving van het verbod zou leiden tot het maken van een inbreuk op rechten als bedoeld in artikel 25 Auteurswet 1912'.<sup>277</sup>

209. In artikel 26 tot en met 33 van het Mediabesluit worden de reclameregels nader uitgewerkt. In het tot nu toe ongewijzigde artikel 27 werd bepaald welke reclame-uitingen niet vermijdbaar waren, namelijk die uitingen die zonder opzet en nadruk enkele seconden in het programma-onderdeel komen. De toelichting stelde daarbij dat slechts in het geval dat een omroepinstelling geen enkele invloed kan uitoefenen op het in beeld komen van bepaalde

<sup>271</sup> Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 7, p. 19.

<sup>272</sup> Kamerstukken II, 1965-1966, 8579, nr. 7, p. 9.

<sup>273</sup> Kamerstukken II, 1966-1967, 8579, nr. 14, p. 5.

<sup>274</sup> Kamerstukken II, 1966-1967, 8579, nr. 14, p. 5.

<sup>275</sup> De reclameregels werden nader uitgewerkt in artikel 26 tot en met 33 van het Mediabesluit (Staatsblad 1987, 573). Artikel 28 en 29 werden grondig herzien in 1996 (Staatsblad 1996, 589, p. 2-3, 13-14).

<sup>276</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 116. Een definitie van de begrippen reclameboodschap en reclame-uiting werd opgenomen in artikel 1 onder r en s. Naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractieleden naar het verschil tussen de begrippen, legde de wetgever deze nog nader uit: 'Reclameboodschappen zijn reclame-uitingen die expliciet tot doel hebben de verkoop van goederen en diensten te bevorderen en als zodanig duidelijk herkenbaar zijn (...) Onder overige reclame-uitingen dient in algemene zin te worden verstaan vormen van reclame, die niet expliciet ten doel hebben de verkoop van goederen en diensten te bevorderen, maar wel een verkoopbevorderend effect hebben. Hierbij moet gedacht worden aan sluikreclame'. Zie Kamerstukken II, 1985-1986, 19 136, nr. 7, p. 64. In Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136 zette de wetgever zijn reclamebeleid in artikel 52 Mediawet nog eens uiteen: 'Instellingen die zendtijd hebben verkregen voor binnenlandse omroep zenden geen programma's uit die reclameboodschappen bevatten die zijn aangeboden door derden, behoudens de STER. De programma's van genoemde instellingen dienen ook overigens niet dienstbaar te zijn aan reclamedoelstellingen, omdat anders op indirecte weg alsnog de centrale beleidsdoelstellingen ten aanzien van het reclamebeleid worden ondergraven. Dit onderwerp heeft in de afgelopen jaren de nodige aandacht in de media getrokken. Het betref in hoofdzaak zowel sluikreclame als dienstbaarheid aan winst door derden. De STER verzorgt programma's die reclameboodschappen bevatten. Bij deze programma's staat voorop de bedoeling dienstbaar te zijn aan reclamedoelstellingen. De programma's van binnenlandse omroepinstellingen mogen geen reclame-uitingen bevatten, tenzij dit niet vermijdbaar is.'

<sup>277</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 94-95.

reclame-uitingen, gesproken kan worden van het zonder opzet in beeld komen van die uitingen. De mate van nadruk kan volgens de toelichting aan de hand van een aantal factoren bepaald worden, al dan niet in combinatie met elkaar: de tijd gedurende welke een reclame-uiting in beeld is; de grootte van de reclame-uiting ten opzichte van de totale oppervlakte van het beeldscherm; en de nadruk die een reclame-uiting krijgt door begeleidende omstandigheden.<sup>278</sup>

210. Artikel 28 en 29 Mediabesluit bevatten voorwaarden waaronder vermijdbare reclame-uitingen wel waren toegestaan. Artikel 28 stond voor informatieve of educatieve programma-onderdelen het vermelden van een merk of handelsnaam toe evenals het aankondigen en recenseren van boeken, platen, cd's, toneel-, muziek- en filmuitvoeringen. Het stelde aan deze vermelding de voorwaarden van een evenwichtige registratie en presentatie en een redelijke verhouding tot het met het programma-onderdeel beoogde niet-commerciële doel. In de toelichting werd vergelijkend warenonderzoek als een voorbeeld genoemd van een krachtens artikel 28 toegelaten vorm van reclame-uiting.<sup>279</sup> Artikel 29 Mediabesluit gaf de mogelijkheid in een programma-onderdeel van educatieve aard te attenderen op programmabegeleidend materiaal. Dit mocht op iedere plaats in het programma-onderdeel, gedurende dertig seconden. Volgens de toelichting moest een programma-onderdeel waarin mededelingen over programmabegeleidend materiaal werden gedaan, zelf worden gezien als een programma-onderdeel van culturele aard.<sup>280</sup>
211. In 1996 werden de artikelen 28 en 29 Mediabesluit grondig herzien in verband met de invoering van het Mediawettelijk sponsorregime. De huidige artikelen 28 en 29 namen toen vorm aan. Artikel 28 bepaalt sindsdien dat vermijdbare reclame-uitingen in de vorm van het vertonen of vermelden van een product of dienst zijn toegelaten, mits: a) de vertoning of vermelding past binnen de context van het programma; b) de vertoning of vermelding geen afbreuk doet aan de programmaformule of de integriteit van het programma; c) de vertoning of vermelding niet op een overdreven of overdadige wijze plaatsvindt; en d) er geen sprake is van specifieke aanprijzingen van deze producten of diensten. Het tweede lid bepaalt dat lid 1 ook geldt voor andere programma-onderdelen, met uitzondering van programma-onderdelen die in het bijzonder bestemd zijn voor minderjarigen beneden de leeftijd van twaalf jaar.
212. Artikel 29 lid 1 Mediabesluit bepaalt sinds de wetwijziging dat programma-onderdelen van informatieve of educatieve aard, onverminderd artikel 28, vermijdbare reclame-uitingen in de vorm van het vermelden van merk- of handelsnamen van bepaalde goederen of diensten of van namen van bedrijven of instellingen mogen bevatten.<sup>281</sup> Artikel 29 verklaart op deze

---

<sup>278</sup> Staatsblad 1987, 573, p. 36.

<sup>279</sup> Staatsblad 1987, 573, p. 36.

<sup>280</sup> Staatsblad 1987, 573, p. 36.

<sup>281</sup> Alleen de zinsnede 'merk- of handelsnamen van bepaalde goederen of diensten' werd later ter verduidelijking gewijzigd in '(beeld)merken van bepaalde producten of diensten'.

reclame-uitingen artikel 28, eerste lid, onderdelen a tot en met d van toepassing. Artikel 29 lid 2 bepaalt dat programma-onderdelen van informatieve of educatieve aard in afwijking van artikel 28, eerste lid, onderdeel d, vermijdbare reclame-uitingen mogen bevatten, bestaande uit het aankondigen en recenseren van boeken, video's, compact discs en soortgelijke culturele uitingen, alsmede van toneel-, muziek- en filmuitvoeringen, tentoonstellingen en soortgelijke evenementen van kunstzinnige aard.

213. In de toelichting bij het Mediabesluit zijn de wijzigingen in artikel 28 en 29 nader uiteengezet:

'De in de huidige artikelen 28 en 29 opgenomen mogelijkheden voor het vermelden van namen van bedrijven, van merk- of handelsnamen, het aankondigen en recenseren van boeken, cd's etc. en het attenderen op het verkrijgen van programmabegeleidend materiaal blijven bestaan. De in deze artikelen opgenomen criteria beogen sluikreclame tegen te gaan. Deze criteria vallen binnen de criteria zoals die thans voor het vertonen of vermelden van producten en diensten zijn geformuleerd. Naar laatstgenoemde criteria kan worden verwezen. Om die reden is ter vervanging van de huidige artikelen 28 en 29 een nieuw artikel 29 opgenomen. Het attenderen op het verkrijgen van programmabegeleidend materiaal kan thans geacht worden te vallen onder de nieuwe artikelen 28 en 29. Het aankondigen en recenseren van boeken, cd's etc. valt in beginsel eveneens onder de nieuwe artikelen 28 en 29. Omdat dergelijke aankondigingen en recensies al snel elementen kunnen bevatten die aangemerkt zouden kunnen worden als aanprijzingen, is in artikel 29 voor alle duidelijkheid een uitzondering op het criterium van artikel 28, eerste lid, onderdeel d, opgenomen.'<sup>282</sup>

214. Voor herziening van artikel 28 Mediabesluit blijkt de voornaamste reden het van kracht worden van het wettelijke sponsorregime voor de publieke omroep met de wet van 18 mei 1995.

'Zonder nadere regeling zou bij normaal gebruik van producten of diensten van sponsors in programma-onderdelen sprake kunnen zijn van niet toegestane reclame-uitingen. In de Memorie van Toelichting bij de wet van 18 mei 1995 is aangekondigd dat criteria voor de wijze waarop in programma-onderdelen van producten of diensten van sponsors gebruik kan worden gemaakt in het Mediabesluit zullen worden neergelegd. Als uitgangspunt is daarbij vermeld dat het vermelden of tonen van producten of diensten slechts mag plaatsvinden in de context van het programma, zonder aantasting van de programmaformule of de integriteit van het programma, op een niet overdreven of overdadige wijze en zonder specifieke aanprijzingen. Artikel 28 legt deze criteria thans vast. Deze criteria staan commerciële benutting van sponsorbijdragen niet toe. Bij sponsoring, in welke vorm dan ook, mag het bieden van extra commerciële mogelijkheden nimmer voorop staan. Zo blijft het op grond van artikel 52b, derde lid, van de Mediawet verboden producten of diensten te tonen of te vermelden indien de sponsor een bijdrage in geld heeft verstrekt. Ook vormen van «inscriptsponsoring » (commerciële publiciteit die geïntegreerd is in dialogen, lokaties en dergelijke) zijn niet

---

<sup>282</sup> Staatsblad 1995, 589, p. 14.

toegestaan. Bijvoorbeeld het herhaaldelijk of langdurig tonen of vermelden, al dan niet in dialoogvorm, van bepaalde producten of diensten, zal, vooral als daarbij ook nog eens de voordelen worden vermeld, de integriteit van een programma-onderdeel kunnen aantasten en is dus niet geoorloofd.<sup>283</sup>

215. De invoering van het sponsorregime was echter niet de enige reden voor invoering van een nieuw artikel 28 in het Mediabesluit. Een tweede reden is dat ook bij niet gesponsorde programma-onderdelen behoefte bestond aan nadere criteria. Artikel 28 beoogt dus ook meer duidelijkheid te geven voor de gevallen waarin reclame-uitingen niet voortkomen uit sponsoring.

'Artikel 28 beperkt zich echter niet tot gesponsorde programma-onderdelen. Ook bij niet-gesponsorde programma-onderdelen is er, mede naar aanleiding van de toepassing van de in de artikelen 27 en volgende van het Mediabesluit neergelegde regels inzake niet-vermijdbare reclame-uitingen in enkele zaken (...) behoefte aan nadere criteria. De huidige regels staan vaak in de weg aan het dramatisch noodzakelijke gebruik van bepaalde producten en diensten in programma-onderdelen (denk bijvoorbeeld aan het gebruik van PTT-telefooncellen, de trein en treinstations en andere herkenbare lokaties als Schiphol).<sup>284</sup>

216. Dat artikel 28 Mediabesluit zowel van toepassing is op gesponsorde als op niet-gesponsorde programma-onderdelen, is een bewuste keuze geweest. De beperking van artikel 28 tot alleen gesponsorde programma-onderdelen zou volgens de toelichting tot merkwaardige situaties kunnen leiden. Een voorbeeld daarvan is de omstandigheid dat een omroep bijvoorbeeld auto's of faciliteiten, die als sponsorbijdrage zijn verstrekt, wel als prijs in een programma-onderdeel zou mogen gebruiken, maar een omroep die dezelfde auto's zelf heeft aangeschaft of voor de faciliteiten heeft betaald, dat niet zou kunnen. In een dergelijke situatie zou de regeling van artikel 28 volgens de toelichting onbedoeld sponsoring bevorderen.<sup>285</sup>

217. Artikelen 28 en 29 Mediabesluit beogen dus heden ten dage zowel invulling te geven aan het sponsorregime als aan het verbod op sluikreclame uit artikel 52 lid 2 Mediawet.

218. Uit de Memorie van Toelichting bij deze eerste versie van de Mediawet blijkt dat de achtergrond van het reclameverbod in artikel 51 (later artikel 52) tweeledig is. Enerzijds mogen de programma's van de publieke omroepinstellingen niet inhoudelijk worden beïnvloed door commerciële invloeden van buitenaf. De beginselen van non-commercialiteit en journalistieke onafhankelijkheid spelen hierbij een rol.<sup>286</sup> Anderzijds moet de pers, die

---

<sup>283</sup> Staatsblad 1995, 589, p. 13.

<sup>284</sup> Staatsblad 1995, 589, p. 13.

<sup>285</sup> Staatsblad 1995, 589, p. 13.

<sup>286</sup> De wetgever merkte met betrekking tot de journalistieke onafhankelijkheid op: 'Met het oog op een onafhankelijke programmering mogen programma's geen reclameboodschappen bevatten en ook geen andere reclame-uitingen, voor zover deze vermijdbaar zijn. De enige omroepinstelling die reclameboodschappen mag doen uitzenden, is de STER, waarvan de opbrengsten bestemd zijn voor de uitvoering van deze wet.' (Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 51). Verderop in het



grotendeels afhankelijk is van advertentie-inkomsten, in bescherming worden genomen. Het overheidsbeleid ten aanzien van reclame in omroep en pers houdt volgens de toelichting in 'dat ter bescherming van de gedrukte media een terughoudende positie wordt ingenomen met betrekking tot het toelaten van reclameboodschappen in radio- en televisieprogramma's.'<sup>287</sup> Een te ruim reclamebeleid voor de omroepinstellingen zou de pluriformiteit van de pers in gevaar brengen en bovendien te veel druk veroorzaken op het Bedrijfsfonds voor de Pers, dat in het leven was geroepen om steun te verlenen aan noodlijdende persorganen.<sup>288</sup> Aan de beperkingen voor reclame bij de publieke omroep in de Mediawet liggen dus vooral beginselen van non-commercialiteit en pluriformiteit ten grondslag.<sup>289</sup> Ook het Mediabesluit was erop gericht het non-commerciële karakter van de publieke omroep te verzekeren.<sup>290</sup>

219. Anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de Mediawet werd een wijziging doorgevoerd, waarbij het reclameregime werd verruimd; de STER kreeg meer zendtijd.<sup>291</sup>
220. In wetsvoorstel 26 660 werd het publieke omroepbestel onder de loep genomen in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de publieke omroep. Ook de reclamebepalingen werden in beschouwing genomen. Besloten werd - in overeenstemming met een afspraak in het regeerakkoord - op grond van het beginsel van non-commercialiteit een verdere uitbreiding van reclame-uitingen tegen te gaan.<sup>292</sup>
221. Fractieleden van verschillende partijen gaven bij de behandeling van het wetsvoorstel aan dat zij niet slechts begrenzing aan de uitbreiding, maar zelfs een terugdringing of afschaffing van reclame hadden willen zien.<sup>293</sup> In de nota naar aanleiding van het verslag bij

---

wetsvoorstel 19 163 bepaalde de wetgever met betrekking tot non-commercialiteit het volgende: 'De inhoud van omroepprogramma's, alsmede de overige activiteiten van de omroepinstellingen, dienen niet dienstbaar te zijn aan commerciële belangen. Het publieke omroepbestel dient niet op winst gericht te zijn. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het monopolie van de STER inzake reclame binnen het publieke omroepbestel dan ook gehandhaafd, met als enige uitzondering dat derden alfanumerieke en stilstaande reclame kunnen verzorgen bij lokale kabelkrant, kabeltekst en sommige teletekstprogramma's.'

(Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 93).

<sup>287</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 54.

<sup>288</sup> Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 93. De hoeveelheid reclamezendtijd moet volgens de wetgever echter ook weer niet te beperkt worden, om te voorkomen dat adverteerders uitwijken naar het buitenland of een illegaal circuit.

Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 94.

<sup>289</sup> Zie ook Kamerstukken II, 1984-1985, 19 136, nr. 3, p. 55, 93; Kamerstukken II, 1985-1986, 19 136, nr. 7, p. 10.

<sup>290</sup> In de toelichting bij de reclamebepalingen uit het Mediabesluit stond het volgende: 'Het met de paragraaf Reclame-uitingen beoogde doel is evident, n.l. het bewerkstelligen van de naleving van het ter zake bepaalde in de Mediawet, opdat het non-commerciële karakter van het publieke bestel gewaarborgd blijft.' Zie Staatsblad 1987, 573, p. 34.

<sup>291</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 3.

<sup>292</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 24. In het regeerakkoord was ook reeds op grond van de non-commercialiteit bepaald dat uitbreiding van reclame op de publieke televisie moest worden tegengegaan. Zie Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 24. Beperking van reclame-uitingen gericht op kinderen rondom jeugdprogramma's liet de wetgever in deze wetswijziging overigens over aan zelfregulering.

<sup>293</sup> De leden van de fractie van de PvdA waren het eens met het uitgangspunt van het regeerakkoord dat verdere uitbreiding van reclame-uitingen op de publieke zenders zoveel mogelijk moet worden tegengegaan en vroegen zich zelfs af waarom het beginsel van non-commercialiteit niet directer werd toegepast. De leden van de fractie van de VVD vonden dat de afspraak in het regeerakkoord om reclame-uitingen op de publieke omroep terug te dringen te gering was ingevuld. Volgens de VVD had moeten worden gestreefd naar terugdringing van de financiële afhankelijkheid van reclame in verband met de onafhankelijkheid van de publieke programmering. De leden van de fractie van D66 waren voor toepassing van het beginsel van non-commercialiteit voor de publieke omroep en bepleitten terugbrenging van de hoeveelheid reclame bij grote evenementen. Leden van de SP gingen een stap verder en waren zelfs voor een geleidelijke afschaffing van de reclame op de publieke netten (met een verhoogde gefiscaliseerde omroepbijdrage als compensatie). Zie Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 63-64.

wetsvoorstel 26 660, reageerde staatssecretaris Van der Ploeg hierop,<sup>294</sup> Hij benadrukte dat de regering niet voornemens was de reclame binnen de publieke omroep af te schaffen.<sup>295</sup> De reden die hij daarvoor gaf was eenvoudig: de reclame-inkomsten zijn naast de omroepbijdrage een belangrijke financiële ondersteuning voor de publieke omroep. Het afschaffen van de reclame zou óf moeten leiden tot een bezuiniging ten aanzien van de publieke omroep óf tot een verhoging van de omroepbijdrage. Beide consequenties vond van der Ploeg niet wenselijk. Op de opmerking in het verslag dat de publieke omroep zich zou moeten onderscheiden van de commerciële omroep door non-commercialiteit en dus door vermindering van reclame, reageerde de staatssecretaris door het verschil tussen reclame bij de publieke en commerciële omroep te benadrukken:

'Er is een nadrukkelijk verschil met de rol van reclame bij commerciële omroep. De publieke omroep verwerft inkomsten uit reclame door het maken van goede programma's. De programma's zijn er niet voor de (reclame-)inkomsten, maar andersom: de (reclame-)inkomsten zijn er voor de programma's. De conclusie kan derhalve zijn dat het publiek bestel en reclame in de Nederlandse situatie even onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn als publiek bestel en onafhankelijke, hoogwaardige programmering.'<sup>296</sup>

### II.3.8 Sponsoring

222. In 1989 werd door de Raad van de EG Richtlijn 89/552/EEG uitgevaardigd (TZG Richtlijn). Doel van de Richtlijn was het harmoniseren van de mediawetgeving van de Lidstaten om zo een vrij omroepverkeer te realiseren. Deze harmonisatie betrof onder meer de vaststelling van een minimaandeel Europese producties en een minimaandeel producties van onafhankelijke producenten (de zogenaamde quota), regels ter bescherming van minderjarigen, het recht op weerwoord en regels omtrent reclame en sponsoring, zie hierover nader sub II.1.5<sup>297</sup> Naar aanleiding van de TZG Richtlijn werd de Mediawet aangepast. Ten aanzien van de publieke omroep voldeden de Mediawet en het Mediabesluit grotendeels aan de bepalingen van de Richtlijn. Met wetwijziging 23 752 werd een wettelijk sponsorregime ingevoerd voor de publieke omroep.

<sup>294</sup> Kamerstukken II, 1990-1991, 22 147, nr. 2, p. 7-8 (Nota Publieke omroep in Nederland); Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 64.

<sup>295</sup> Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 64. Zie ook Kamerstukken I, 1999-2000, 26 660, nr. 164b, p. 11.

<sup>296</sup> Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 63-64.

<sup>297</sup> De reclameregels van de Richtlijn hebben betrekking op de duur van de reclamezendtijd, de voorwaarden voor programma-onderbreking, naleving van bepaalde criteria voor reclame voor alcoholische dranken en ethische overwegingen - met name bescherming van minderjarigen. Reclame voor tabak en medicatie die slechts op voorschrift verkrijgbaar is, is in de Richtlijn verboden.

223. In Nederland gold voor deze wijzigingswet geen wettelijk sponsorregime. Sponsoring vond niettemin plaats, ook bij de publieke omroep. Vanwege reclameverboden was de verplichte vermelding van de sponsor echter niet mogelijk. De wetgever moest de nationale regelgeving dus nodig aanpassen.
224. Aanvankelijk vond de regering dat ter uitvoering van de Richtlijn geen wetwijziging nodig was. Sponsoring wilde zij overlaten aan zelfregulering, waarbij randvoorwaarden op basis van artikel 52 lid 2 zouden worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur (het Mediabesluit). De regering zag echter om een aantal redenen van het idee van zelfregulering af. Allereerst was er volgens de Raad van State geen grondslag in de Mediawet voor een wijziging in het Mediabesluit met betrekking tot de randvoorwaarden voor sponsoring.<sup>298</sup> Naar aanleiding van het rapport 'Verdeelde frequenties, veranderde omroep' van de commissie-Donner had de regering bovendien haar visie op sponsoring bijgesteld. De commissie-Donner had in haar rapport geadviseerd ter legitimering van het publieke bestel streng toe te zien op het onderscheidende karakter van de publieke omroep ten opzichte van de commerciële omroep. De regering meende dat deze gedachtengang ook gevolgd zou moeten worden voor sponsoring van programma's van de publieke omroep.<sup>299</sup> Een andere omstandigheid die de mening van de regering ten aanzien van de zelfregulering had veranderd was de ontwikkeling in de loop van 1992 van een praktijk van programmasponsoring in combinatie met 'billboarding'.<sup>300</sup> Deze praktijk vond de regering niet in overeenstemming met het beginsel van non-commercialiteit van de publieke omroep.<sup>301</sup> Ook in de Tweede Kamer werd inmiddels een motie aangenomen waarin de zelfregulering van sponsoring werd afgekeurd en de regering werd verzocht om een wetsvoorstel in te dienen.<sup>302</sup> Zoals gezegd, gebeurde dat met wetsvoorstel 23 752.
225. Met dit wetsvoorstel werd in artikel 1 II van de Mediawet een definitie van het sponsoren van een programma-onderdeel opgenomen, die aansloot bij de definitie in artikel 1 onderdeel d van de TVG Richtlijn.<sup>303</sup> De Raad van State merkte in zijn commentaar bij het wetsvoorstel op dat het doel van de sponsoring in de nationale definitie anders was omschreven dan in de definitie van de EG Richtlijn. Waar de EG Richtlijn bepaalde dat sponsoring het verstrekken van een bijdrage is met het doel van de sponsor 'zijn naam, handelsmerk, imago, activiteiten of realisaties meer bekendheid te geven', werd volgens het wetsvoorstel een sponsorbijdrage verstrekt 'ten behoeve van de totstandkoming of aankoop van een programma-onderdeel, teneinde uitzending daarvan als programma-onderdeel te bevorderen of mogelijk te maken'. Het in de Europese definitie omschreven commerciële

<sup>298</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 2.

<sup>299</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 3.

<sup>300</sup> Billboarding is het direct voor of na het programma vertonen van een soort reclamespot die is vormgegeven door de sponsor. Zie Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 3. De wetgever merkte over billboarding op: 'Indien, zoals in de praktijk wel schijnt te gebeuren, de publieke omroepinstellingen zelf zendtijd voor billboards gaan «verkopen», betekent dit een aantasting van het uitgangspunt van non-commercialiteit.' Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 4.

<sup>301</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 1-4.

<sup>302</sup> Het ging om de motie Van Nieuwenhoven/Beinema. Kamerstukken II, 1992-1993, 22 800 XVI, nr. 30.

oogmerk van de sponsor werd niet overgenomen omdat dit tot praktische problemen zou leiden. Bij overtreding van de sponsorregels zou, bij hantering van de Europese definitie, op het Commissariaat voor de Media de bewijslast rusten dat de commerciële intentie van de sponsor aanwezig is. De wetgever vond deze bewijslast te zwaar en koos daarom voor een ruimere definitie van sponsoring dan in de Europese Richtlijn.<sup>304</sup>

226. In de toelichting bij artikel 1 II Mediawet staat dat een sponsorbijdrage van financiële, maar ook van materiele aard kan zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het om niet of onder de kostprijs beschikbaar stellen van goederen, faciliteiten of personen.<sup>305</sup> De sponsorbijdrage moet volgens de toelichting uitdrukkelijk gericht zijn op uitzending van het programma-onderdeel, anders is er geen sprake van sponsoring. Bijdragen van overheidsinstellingen vallen niet onder sponsoring.<sup>306</sup> Wel onder de sponsoringdefinitie valt de productie van een programma met een co-producent die normaal geen audiovisuele producties maakt. De definitie in artikel 1 II van het wetsvoorstel hoeft er overigens niet toe te leiden dat iedere (zeer) geringe bijdrage als sponsoring moet worden beschouwd. Indien een bijdrage zo gering is dat die niet geacht kan worden de uitzending van het programma te hebben bevorderd of mogelijk gemaakt, behoeft deze niet als sponsoring te worden aangemerkt.<sup>307</sup>

227. Naast de definitie van sponsoring werden met wetswijziging 23 752 ook inhoudelijke regels over sponsoring in de Mediawet opgenomen, in de artikelen 52 a-c. Artikel 52a bepaalde welke sponsoractiviteiten geoorloofd waren. Dat waren volgens lid 1: a) programma-onderdelen van culturele aard; b) programma-onderdelen van informatieve, educatieve of verstrooiende aard die wat hun inhoud betreft tevens van culturele aard zijn; en c) programma-onderdelen bestaande uit het verslag of de weergave van een of meer sportevenementen of sportwedstrijden. Onderdeel b werd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel aangescherpt: meer dan de helft van de inhoud moest van culturele aard zijn.<sup>308</sup> Voor definitie van het begrip 'programma-onderdeel van culturele aard' werd aansluiting gezocht bij het ESCORT-systeem.<sup>309</sup>

---

<sup>303</sup> Het nieuw ingevoerde artikel 1 onder II luidde (en luidt nog steeds): 'sponsoren van een programma-onderdeel: het verstrekken van financiële of andere bijdragen door een overheidsbedrijf of particuliere onderneming die zich gewoonlijk niet bezighoudt met omroepactiviteiten of met de vervaardiging van audiovisuele producties, ten behoeve van de totstandkoming of aankoop van een programma-onderdeel, teneinde de uitzending daarvan als programma-onderdeel te bevorderen of mogelijk te maken'.

<sup>304</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 7; Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, A, p. 3.

<sup>305</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 7.

<sup>306</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 8.

<sup>307</sup> Kamerstukken II, 1994-1995, 23 752, nr. 5, p. 5.

<sup>308</sup> Kamerstukken II, 1994-1995, 23 752, nr. 6, p. 1. De aanpassing werd doorgevoerd om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat het om dezelfde programma-onderdelen ging als in artikel 50 lid 3 van de Mediawet.

<sup>309</sup> Bij de officiële introductie van het zogenaamde "volledig programmavoorschrift" in de Mediawet (Stb. 1987, 249; Stb. 1987, 573), koos men ervoor om voor toezicht op de naleving hiervan gebruik te maken van het zogeheten ESCORT-systeem, dat in het kader van de EBU was ontwikkeld. ESCORT (European System of Classification of Radio and Television programs) werd tot de introductie van het vernieuwde concessiestelsel op 23 maart 2000 gehanteerd als indelingssysteem voor programmacategorieën (zie o.a. Kamerstukken II, 1984/85, 19 136, nr. 3, p. 56-57 en Kamerstukken II, 1992-1993, 23 257, nr. 3, p. 24). De invoering van de concessiewet was een aanleiding om de programmasoort-indeling aan te passen. De NOS ontwikkelde met betrokkenheid van het toenmalige Ministerie van WVC een eigen indelingssysteem voor programmasoorten, de MJB-indeling geheten. Deze werd door het Commissariaat voor de Media in augustus 2001 in gebruik genomen als systeem voor de rapportage over het naleven van de wettelijke programmavoorschriften en is nog steeds in gebruik.

228. In artikel 52a lid 2 werd een absoluut sponsorverbod voor programma-onderdelen bestaande uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie neergelegd. De redactionele onafhankelijkheid is verder gewaarborgd door een verzaamd programmastatuut.<sup>310</sup> Lid 3 verbood sponsoring voor alle overige programma-onderdelen, tenzij deze nadrukkelijk waren toegestaan bij AMvB. Deze toestemming per AMvB zou alleen mogelijk zijn wanneer de sponsoring geen afbreuk zou kunnen doen aan de integriteit of het karakter van het betreffende programma.
229. Artikel 52b bevatte instructies voor de wijze van vermelding van de sponsor. Artikel 52b lid 3 bepaalde (en bepaalt nog steeds) dat in een gesponsord programma geen producten of diensten van een sponsor getoond of vermeld worden indien een sponsorbijdrage in geld is verstrekt. Het verbod hangt samen met het verbod op sluikreclame in de TZG Richtlijn Televisie zonder grenzen.<sup>311</sup> Artikel 52c zonderde buitenlandse programma's uit van het sponsorverbod, tenzij de sponsoring betrekking had op de aankoop van het programma. Artikel 55 werd eveneens aangepast: artikel 55 laat de werking van artikel 52b onverlet.
230. In de toelichting bij het wetsvoorstel werd uitdrukkelijk vermeld dat het niet de bedoeling van het voorstel was de commerciële armslag van publieke omroepinstellingen te vergroten.<sup>312</sup>

'Dikwijls wordt – ook door de omroep – vergeten dat de bepalingen omtrent sponsoring in de Europese Richtlijn niet in de eerste plaats tot doel hebben het bedrijfsleven een alternatieve vorm van reclame te bieden. Integendeel, de sponsorregeling is opgenomen in het belang van de consument (de kijker en de luisteraar), die beschermd moet worden tegen een verborgen commerciële beïnvloeding van programma's. De vermelding van sponsors strekt ertoe aan het publiek duidelijk te maken dat het desbetreffende programma mede met (financiële) steun van het bedrijfsleven tot stand is gebracht. Dat deze sponsorvermelding in de praktijk mede een zekere vorm van reclame voor de sponsor oplevert, is onvermijdelijk. Dat zij verwordt tot een soort reclameboodschap, is echter, zeker wat de publieke omroep betreft, ongewenst. De enige die binnen het publieke bestel reclame mag uitzenden, is de STER (...) Materieel beoogt het voorliggende wetsvoorstel, evenals de motie-Van Nieuwenhoven/Beinema, de commerciële exploitatie van programmasponsoring door de publieke omroep vergaand terug te dringen.<sup>313</sup>

231. In de toelichting werd verder benadrukt dat het aanboren van externe financieringsbronnen voor programma-onderdelen van de publieke omroepinstellingen op zichzelf was toegestaan.

---

<sup>310</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 5.

<sup>311</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 10. De toelichting bepaalt dat de sponsor die geen geldelijke bijdrage heeft geleverd alleen mag worden vermeld onder bepaalde regels bij AMvB gesteld. De regels werden vastgelegd in artikel 28 van het Mediabesluit. Zie hierover paragraaf 44 en verder.

<sup>312</sup> Kamerstukken II, 1994-1995, 23 752, nr. 5, p. 1-2.

<sup>313</sup> Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 4. Zie voor een vergelijkbare toelichting over het doel van de sponsorwetgeving ook Kamerstukken II, 1993-1994, 23 752, nr. 3, p. 10.

232. Leden van de VVD-fractie merkten bij de behandeling van het wetsvoorstel op dat de sponsorregels voor de publieke omroep strenger waren dan de regels uit de TZG Richtlijn. Zij waren van mening dat de omroeporganisaties, met uitzondering van de NOS en NPS, als private organisaties dezelfde mogelijkheden zouden moeten hebben als de commerciële omroepinstellingen. De regering benadrukte in haar reactie het verschil tussen de commerciële en de publieke omroep:

'Alvorens in te gaan op deze verschillen, benadrukt de regering dat zij de opvatting van deze leden dat de publieke omroeporganisaties dezelfde mogelijkheden voor sponsoring zouden moeten hebben als commerciële omroepinstellingen, ten principale afwijst (...) De organisaties maken (...) deel uit van een omroepbestel dat een wettelijk vastgelegde publieke taak vervult en dat uit overheidsmiddelen wordt gefinancierd. Voor deze organisaties gelden vanzelfsprekend zwaardere eisen op het gebied van programmering, nevenactiviteiten, neveninkomsten en organisatie dan voor commerciële omroepinstellingen, die geen publieke taak hebben.'<sup>314</sup>

233. Het sponsoringregime werd met een wetwijziging in het jaar 2000 hervormd. De wetgever ging niet langer uit van toegelaten sponsoring, maar nam het verbod op sponsoring voor de publieke omroep als uitgangspunt. Het huidige artikel 52a werd ingevoerd, met in lid 1 het verbod op sponsoring voor programma-onderdelen van de publieke omroep, in lid 2 de programmacategorieën die wel gesponsord mogen worden (namelijk programma-onderdelen van culturele aard,<sup>315</sup> sportverslaggeving en verslaggeving van evenementen ten behoeve van ideële doeleinden) en in lid 3 een beperking op lid 2 voor programma-onderdelen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie, dan wel bestemd zijn voor minderjarigen beneden de twaalf jaar. Deze wijziging in de sponsorbepaling werd doorgevoerd ter versterking van de legitimering van de publieke omroep en van het beginsel van non-commercialiteit.<sup>316</sup> Met de beperking van sponsoring wilde men bovendien de inhoudelijke beïnvloeding van programma's van de publieke omroep voorkomen:

---

<sup>314</sup> Kamerstukken II, 1994-1995, 23 752, nr. 5, p. 5.

<sup>315</sup> Voor de uitleg van het begrip 'cultureel programma-onderdeel' heeft het Commissariaat voor de Media inmiddels aansluiting gezocht bij de eerder genoemde MJB-indeling van de publieke omroep. Het Commissariaat voor de Media acht culturele programma-onderdelen die overwegend uit informatieve elementen bestaan in strijd met artikel 52a lid 2, onder a, van de Mediawet (zie Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005, p. 9). In de MJB-indeling wordt een groot aantal culturele programma's tevens als informatief aangemerkt.

<sup>316</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 42. Zie voor het specifieke argument over legitimering ook nog Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 8-9. In het kader van de legitimering van de publieke omroep wilde de wetgever een onderscheidende programmering ten opzichte van de commerciële omroep. Tegen die achtergrond wilde hij de sponsoring beperken. Met betrekking tot de non-commercialiteit van de publieke omroep merkte de wetgever op: 'De publieke omroep dient zich ook door het beginsel van non-commercialiteit duidelijk te onderscheiden van de commerciële omroep. In het regeerakkoord klinkt dit uitgangspunt door in de opmerking dat de verdere uitbreiding van reclame-uitingen op de publieke zenders zoveel mogelijk moet worden tegengegaan. Deze gedachtegang dient naar mijn mening ook te worden gevolgd voor de sponsoring van de programma-onderdelen van de publieke omroep. Bij sponsoring ligt snel het gevaar op de loer dat de (inhoud van de) programma's van de publieke omroep mede door belanghebbenden wordt beïnvloed. Het ligt voor de hand met de sponsoring van de programma-onderdelen van de publieke omroep terughoudendheid te betrachten en dat ook in de Mediawet tot uitdrukking te brengen.' Kamerstukken II, 1998-1999, 26 660, nr. 3, p. 24.

'De regering heeft gekozen voor het beperken van sponsormogelijkheden, omdat sponsoring aanleiding kan geven tot beïnvloeding van de inhoud van de programma's door belanghebbenden. Dat gebeurt dan op een minder zichtbare wijze voor het publiek en daarmee is het belang van de kwaliteit van de informatievoorziening aan de orde (...) Het wetsvoorstel introduceert het beginsel van een verbod op sponsoring. Slechts ten aanzien van met name genoemde programmacategorieën blijft sponsoring mogelijk.<sup>317</sup>

234. Toch wilde men ook geen totaalverbod voor sponsoring introduceren. In het verslag naar aanleiding van wetsvoorstel 26 660 kwam naar voren dat de meeste partijen de voorgestelde aanscherping van het sponsorregime ondersteunden en dat een aantal partijen zelfs een totaal sponsorverbod voorstelde.<sup>318</sup> De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen reageerde daarop als volgt:

'Een totaalverbod staat de regering echter niet voor. De overweging daarvoor is dat, zoals de leden van de fractie van de VVD terecht stellen, sponsoring kan bijdragen aan de totstandkoming van kwalitatief goede en onderscheidende programma's. In dat verband wil ik er ook op wijzen dat ook op andere terreinen van de culturele sector, men denke aan culturele evenementen, tentoonstellingen en museale aankopen, sponsoring een goede financiële bijdrage kan leveren en dit past in mijn beleid gericht op het vergroten van het cultureel ondernemerschap, zoals ik dat onlangs heb uiteengezet.<sup>319</sup>

235. Waar de TZG Richtlijn slechts bepaalt dat de journaals en politieke voorlichtingsprogramma's zelf niet gesponsord mogen worden, bepaalt de beperking in lid 52a lid 3 dat programma's die gedeeltelijk uit zulke onderdelen bestaan niet gesponsord mogen worden. Hoewel de wetgever dus gebonden is aan Europese regels, zijn de nationale sponsorregels strenger. Redenen voor de beperkte mogelijkheid tot sponsoring zijn samengevat de angst voor inhoudelijke beïnvloeding van programma's (redactionele afhankelijkheid) en voor vervaging van het non-commerciële karakter van de publieke omroep.

---

<sup>317</sup> Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 64.

<sup>318</sup> De leden van de fractie van GroenLinks onderschreven de aanscherping van de sponsorregels. CDA-leden bepleitten een totaalverbod op financiële sponsoring onder compensatie van de inkomsten, omdat zij van mening waren dat (financiële) sponsoring op gespannen voet staat met het karakter van de publieke omroep. De omroep zou volgens hen per definitie uit publieke middelen gefinancierd moeten worden, eventueel aangevuld met STER-inkomsten. Leden van D66 bepleitten ook een totaalverbod op sponsoring op grond van het beginsel van non-commercialiteit. De leden van de fractie van de SP vroegen de regering waarom niet voor een totaalverbod was gekozen, zoals in het door het Commissariaat voor de Media gedane voorstel voor afschaffing van sponsoring. Ook PVDA-leden wezen op dit voorstel en vroegen naar de financiële consequenties daarvan. VVD-leden vonden sponsoring een minder groot probleem. Zie Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 63.

<sup>319</sup> Kamerstukken II, 1999-2000, 26 660, nr. 7, p. 64.

### II.3.9 Samenwerking publieke omroepinstellingen en uitgevers

236. Aan samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers is eind jaren tachtig en begin jaren negentig specifiek aandacht besteed. In een brief van 17 maart 1989 van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur aan de Tweede Kamer, werd een pleidooi gehouden voor de uitbreiding van samenwerkingsmogelijkheden van omroepinstellingen met uitgevers.<sup>320</sup> Het kabinet gaf in de brief aan dat het Nederlandse omroepbestel gemoderniseerd moest worden om een antwoord te kunnen geven op Europese veranderingen.<sup>321</sup> Onder deze modernisering viel volgens het kabinet een verruiming van de mogelijkheden van samenwerking van omroepen en uitgevers.<sup>322</sup>

'Deze verruiming zou het mogelijk moeten maken meer gebruik te maken van zogenaamde synergetische effecten door de samenwerking tussen omroep en uitgevers te versterken. Deze synergetische effecten zijn niet alleen aan de orde bij reclame-inkomsten en ook niet alleen bij nieuwe gebruiksmogelijkheden van het medium radio en televisie, maar ook in bepaalde gevallen bij het maken van programma's zelf in relatie met deelmarkten die men wil bereiken.'<sup>323</sup>

237. Volgens het kabinet zou artikel 62, dat een regeling terzake van de exploitatie van het auteursrecht bevatte, reeds een basis vormen voor samenwerking. Het artikel zou nog wat kunnen worden verruimd door specifiek te vermelden dat exploitatie in samenwerking met derden zou kunnen plaatsvinden. In artikel 55 zou een uitzondering moeten worden opgenomen voor artikel 62. Artikel 57 gaf omroepen destijds de mogelijkheid om in beperkte mate uitgeefactiviteiten te ontplooiën. Het kabinet vond dat in dit artikel zou kunnen worden bepaald dat dit uitsluitend in samenwerking met uitgevers mocht gebeuren. Voorgestelde wijzigingen waren dat een gezamenlijke uitbating van auteursrechten van omroepen met uitgevers beter te realiseren zou zijn, dat de mogelijkheden van de omroep om diensten van uitgevers te kopen verruimd zouden worden en dat uitgevers aangemoedigd zouden worden om productiemaatschappijen op te richten. Deze zouden kant en klare producties aan de omroep kunnen aanbieden of deze met de omroep kunnen coproduceren.<sup>324</sup>

238. In een wetsvoorstel voor wijziging van de Mediawet in verband met verruiming van het reclameregime, werd hieraan gevolg gegeven. Met het wetsvoorstel werd beoogd het werkterrein van omroepen ten opzichte van uitgevers goed af te bakenen en de

<sup>320</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 20 325, nr. 27.

<sup>321</sup> Onder deze veranderingen moest vooral worden verstaan de komst van de commerciële televisie.

<sup>322</sup> In haar brief bepaalde het kabinet onder meer het volgende: 'De beleidsvraag is hoe dan ook of –ook voor wat betreft het publieke bestel – de redenering dat omroepen en uitgevers uit elkaar gehouden moeten worden, nog wel toereikend is in het licht van de letter en de geest van de Conventie van de Raad van Europa en de nadien, mede op die basis sinds de Eurotop van Rhodos verder in voorbereiding genomen activiteiten m.b.t. Europese hardware en software alsmede de begrijpelijke wens van uitgevers zich multimediaal te ontwikkelen.' Kamerstukken II, 1988-1989, 20 325, nr. 27, p. 3.

<sup>323</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 20 325, nr. 27, p. 7.

<sup>324</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 20 325, nr. 27, p. 8. Volgens toelichting bij wetsvoorstel 21 237 mochten uitgevers overigens voor 1989 al programma's produceren en aanbieden aan een omroep. Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 6.



samenwerking tussen uitgevers en omroepen te stimuleren.<sup>325</sup> Het ging hierbij om samenwerking met behoud van zelfstandigheid van beide partijen; cross-ownership was niet aan de orde.<sup>326</sup> Met 'uitgevers' werd specifiek bedoeld op uitgevers van persorganen.<sup>327</sup>

'In het kader van een samenhangend mediabeleid gaat het erom extra kansen te scheppen voor uitgevers van persorganen in samenwerking met de publieke omroep, aangezien van de synergetische effecten een positieve uitwerking wordt verwacht op zowel de publieke als op de sector van uitgevers van persorganen. Die sector wordt van zodanig belang geacht voor de informatie en opinievorming van het Nederlandse publiek, dat de uitgevers in de Mediawet een aparte positie krijgen toegemeten (conform de werkingssfeer van het Bedrijfsfonds)'.<sup>328</sup>

239. In de situatie ten tijde van het wetsvoorstel ontplooiden omroepen naast hun omroepactiviteiten en de uitgifte van programmabladen nog andere uitgeefactiviteiten. Die activiteiten hielden meestal vrij direct verband met de hoofdtak, maar in een aantal gevallen leken de uitgeefactiviteiten een zelfstandige bezigheid te worden. Men wilde aan deze branchevervaging een halt toeroepen.
240. De omroepinstellingen werden beperkt in hun activiteiten op de uitgevermarkt, terwijl tegelijkertijd de samenwerking met uitgevers werd bevorderd. Daarom werd in artikel 57 de zelfstandige bevoegdheid van omroepinstellingen om programmabegeleidend materiaal bij educatieve programma's uit te geven ingetrokken. Omroepen mochten eigenlijk dus alleen nog zelfstandig een programmablad uitgeven. Zij zouden zich nu echter wel in een bepaald opzicht dienstbaar mogen maken aan het maken van winst door uitgevers, door een verruiming in artikel 55 juncto 57 Mediawet. De uitgave van drukwerken, geluids- en beeld dragers geproduceerd in samenwerking met onafhankelijke uitgevers werd uitgezonderd van de werking van artikel 55 Mediawet.<sup>329</sup> Deze verruiming van de mogelijkheid voor het verrichten van nevenactiviteiten had ook een wijziging in artikel 62 tot gevolg. Het uitgeven van drukwerken, beeld- en geluidsdragers die samenhangen met de exploitatie van een programma-onderdeel en de daarmee samenhangende exploitatie van auteursrechten in samenwerking met een uitgever werd nu zonder meer toegestaan. Overige exploitatievormen van auteursrechten op programma-onderdelen bleven eveneens volgens artikel 62 geoorloofd, maar wel binnen de door het Commissariaat voor de Media goedgekeurde regeling.
241. Een dergelijke vernieuwing van de wet zou ten gevolge kunnen hebben dat uitgevers bepaalde uitgaven bij een bepaald programma zouden verzorgen, terwijl omroepinstellingen ook een programma zouden kunnen verzorgen naar aanleiding van bijvoorbeeld een

<sup>325</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 5.

<sup>326</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 5; Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 7, p. 12.

<sup>327</sup> Zie hierover ook Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 7, p. 16.

<sup>328</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 7, p. 16. Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 10, p. 9.

<sup>329</sup> Met onafhankelijkheid werd bedoeld dat de omroepinstelling geen belangen mocht hebben bij de betreffende uitgever. Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 9.

tijdschrift(formule). Ook zou het heel goed denkbaar zijn dat binnen de grenzen van de wet redactionele samenwerking zou plaatsvinden tussen een tv-programma en een tijdschrift. Daarbij zou het mogelijk zijn dat een uitgever tegen betaling van een vergoeding de naam van een programma in licentie zou krijgen.<sup>330</sup> Ook het gezamenlijk uitwerken van een nieuw idee resulterend in een programma tezamen met een of andere uitgave was een mogelijkheid. Deze activiteiten van de publieke omroepinstellingen werden aangemerkt als een uitbreiding van de serviceverlening aan het publiek.<sup>331</sup> De non-commercialiteit van het publieke bestel mocht niet lijden onder de samenwerking. Dit risico zou echter voldoende ondervangen worden omdat de artikelen 52, 55, 56 en 57 onverminderd van toepassing bleven.<sup>332</sup> Het Commissariaat voor de Media kon dus ingrijpen op grond van artikel 55 wanneer geen sprake meer zou zijn van normaal economisch handelen en het kon tevens optreden op grond van het reclameverbod uit artikel 52. Bovendien moesten omroepen desgevraagd aan het Commissariaat voor de Media kunnen aantonen dat inkomsten van de nevenactiviteiten werden aangewend voor het programma. Op deze wijze zou het Commissariaat voor de Media voldoende in staat zijn de non-commercialiteit van het publieke omroepbestel te bewaken.<sup>333</sup> Voor de bescherming van de programmatische autonomie zouden de omroepen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn krachtens artikel 48 Mediawet. Dit liet onverlet dat het Commissariaat voor de Media bij overschrijding van de gestelde grenzen door de samenwerking ook middelen zou hebben om hiertegen op te treden.<sup>334</sup>

242. Met het wetsvoorstel 21 237 leek dus meer synergie tussen omroepen en uitgevers mogelijk te worden. De wijziging met oog op meer samenwerking haalde de eindstreep echter niet. Op het laatste moment werd de wijziging van de wet met het oog op de samenwerking door aanname van een amendement tegengehouden. Van Nieuwenhoven en Beinema dienden op 21 juni 1990 een amendement in waarbij de relevante wijzigingen werden geschrapt. Bij behandeling van het amendement bleek dat de indieners niet inhoudelijk tegen een mogelijkheid tot multimediale samenwerking gekant waren, maar vonden dat de behandeling van het onderwerp beter later geregeld zou kunnen worden in het wetsontwerp over de invoer van de landelijke commerciële omroep.<sup>335</sup> Het amendement werd aangenomen en de verruimde mogelijkheid voor multimediale samenwerking tussen omroepen en uitgevers kwam in wetsvoorstel 21 237 te vervallen.<sup>336</sup>

---

<sup>330</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 6; Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 7, p. 13.

<sup>331</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 5-6.

<sup>332</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 9.

<sup>333</sup> Kamerstukken II, 1988-1989, 21 237, nr. 3, p. 6; Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 7, p. 13; Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 10, p. 9.

<sup>334</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 10, p. 8.

<sup>335</sup> Handelingen II, 1989-1990, 77, p. 4310; Handelingen II, 1989-1990, 78, p. 4337; Handelingen II, 1989-1990, 77, p. 4306. In laatstgenoemd stuk merkt Van Nieuwenhoven op: 'Voor mijn fractie is de samenwerking tussen omroepen en uitgevers pas aan de orde bij het wetsvoorstel dat de toelating van de Nederlandse commerciële televisie regelt. Ook op dit punt heb ik samen met de heer Beinema een amendement ingediend'.

<sup>336</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 28. Zie eventueel ook Kamerstukken II, 1990-1991, 21 554, nr. 6, p. 25.

243. Met wetsvoorstel 21 554 werd de Mediawet aangepast aan de invoering van de landelijke commerciële omroep. Door de introductie van de landelijke commerciële omroep werd het thema van cross-ownership actueel.<sup>337</sup> Uitgevers kregen met de aanpassing van de wet de mogelijkheid om commerciële omroep te bedrijven, zij het onder bepaalde voorwaarden.<sup>338</sup> Hiermee werd tegemoetgekomen aan de wens van uitgevers om multimediaal te kunnen opereren, zoals al in gang werd gezet in wetswijziging 21 237.<sup>339</sup>

'In dit wetsvoorstel wordt uitgevers van persorganen de mogelijkheid geboden deel te nemen in commerciële omroep. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren die de uitgevers vanaf de invoering van de STER in 1967 hebben ingebracht tegen het monopolie van de publieke omroep op etherreclame. De uitgevers krijgen nu zowel redactioneel (programma's) als commercieel (reclameboodschappen) toegang tot de omroep (...) Tevens wordt met het wetsvoorstel tegemoet gekomen aan het verlangen van uitgevers hun uitgeefactiviteiten multimediaal gestalte te geven. In dit verband wordt ook verwezen naar de brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 17 maart 1989 (Kamerstukken II 20 325, nr. 27), waarin in het licht van de toen geldende omstandigheden al een bepaalde vorm van versterking van de synergie tussen omroep en persbedrijven werd bepleit. Een en ander is uitgewerkt in het reeds genoemde wetsvoorstel 21 237.'<sup>340</sup>

244. Met deze overweging was de verdere behandeling van de multimediale samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers van de baan.<sup>341</sup> Zelfs een expliciete uitnodiging van leden van de PvdA-fractie (nota bene de partij van mede-indienster van bovengenoemd amendement, Van Nieuwenhoven) voor de regering om de multimediale samenwerking tussen met uitgevers in wetsvoorstel 21 554 nader uit te werken, werd afgeslagen.<sup>342</sup> Kortom, de verruiming van samenwerkingsmogelijkheden tussen publieke

---

<sup>337</sup> De wetgever legde het begrip cross-ownership uit als volgt: 'met deze term wordt bedoeld op de situatie waarin één persoon of onderneming belangen heeft in verschillende media-ondernemingen of –organen, die in eenzelfde land of regio zijn gevestigd c.q. worden uitgebracht' (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 8). De wetgever was niet onverdeeld positief over cross-ownership. Media cross-ownership zou volgens de wetgever tot ongewenste effecten kunnen leiden vanuit een oogpunt van verscheidenheid en onafhankelijkheid van de nieuws- en informatievoorziening (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 8). Volgens de wetgever is het juist de bescherming en bevordering van deze pluriformiteit en onafhankelijkheid die het hoofddoel vormt van het mediabeleid van de overheid. Dat beleid richt zich op de relatie tussen media en democratie: het functioneren van de media op het terrein van informatie en opinievorming. De overheid wil voorkomen dat deze waarden in gevaar worden gebracht door concentraties binnen een medium of tussen media (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 8). In een toelichting over cross-ownership op lokaal en regionaal niveau van de publieke omroep gaf staatssecretaris d'Ancona al eerder eens duidelijk aan wat het doel is van cross-ownership beperkingen: 'Oogmerk van een cross-ownershipbeperking is het veiligstellen van een pluriforme en onafhankelijke nieuws- en informatievoorziening' (Kamerstukken II, 1992-1993, 22 147, nr. 37, p. 16).

<sup>338</sup> Er werden cross-ownership eisen opgenomen in artikel 71d en e van de Mediawet. De regering wilde voor het cross-ownership aansluiten bij regels voor persfusieregeling, die tijdens het wetsontwerp in aantocht waren. Kern van de regeling voor cross-ownership was dat een uitgever met een marktaandeel van meer dan 25% slechts voor ten hoogste 50% mocht deelnemen in een commerciële omroepinstelling. Hij kon dus slechts met een of meer anderen deelnemen. In het wetsvoorstel hamerde de wetgever op een goede onderlinge taakafbakening tussen de publieke omroep, de commerciële omroep en de uitgevers. De posities ten opzichte van elkaar moesten volgens de wetgever opnieuw gerangschikt worden. Over de noodzaak voor het duidelijke onderscheid tussen de publieke en commerciële omroep merkte de wetgever het volgende op: 'De regering wil voorkomen dat naast het publieke bestel zich commerciële tegenhangers vestigen die al samenwerkend publieke en private doelstellingen en middelen onontwaaarbaar met elkaar verknopen' (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 2).

<sup>339</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 15.

<sup>340</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 554, nr. 3, p. 15.

<sup>341</sup> Kamerstukken II, 1989-1990, 21 237, nr. 7, p. 12.

<sup>342</sup> Kamerstukken II, 1990-1991, 21 554, nr. 6, p. 25 en Kamerstukken II, 1990-1991, 21 554, nr. 8, p. 24-25. De regering overwoog: 'In antwoord daarop wijst de regering erop dat het onderhavige wetsvoorstel mede ertoe strekt landelijke commerciële omroep mogelijk te maken, waarbij uitgevers van persorganen de mogelijkheid wordt geboden hierin deel te nemen. De beoogde multimediale samenwerking tussen uitgevers en omroepinstellingen wordt, althans waar het gaat om

omroepinstellingen en uitgevers is op een wat onbevredigende wijze van de agenda verdwenen.

---

commerciële omroepinstellingen, in het wetsvoorstel adequaat geregeld. Wat de relatie tussen uitgevers en publieke omroepinstellingen betreft, is het van belang dat de regering in het onderhavige wetsvoorstel heeft opgenomen (artikel 57, eerste lid) dat de omroepverenigingen naast het verzorgen van hun programma geen andere activiteiten mogen verrichten dan waarin de wet voorziet. In het tweede lid is bepaald dat omroepverenigingen één of meer programmabladen mogen uitgeven. Andere uitgeefactiviteiten moeten worden overgelaten aan derden. In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel 21 237 werd deze optie reeds genoemd. Met het voorliggende wetsvoorstel is een duidelijke afbakening gegeven. Op dit punt is geen nota van wijziging te verwachten' (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 554, nr. 8, p. 25). De wetgever voerde dus uitgeef-beperkingen voor de publieke omroep in, maar gaf geen (expliciete) ruimere bevoegdheden tot samenwerking. Op de mogelijkheden en voorwaarden voor een dergelijke synergie werd niet meer nader ingegaan.

### **Hoofdstuk III. Inventarisatie Nederland: initiatieven tot publiek-private samenwerking**

In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken weergegeven met betrekking tot publiek-private samenwerking in Nederland. Allereerst wordt uiteengezet welke initiatieven tot publiek-private samenwerking tot op heden zijn genomen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen geslaagde (paragraaf 1) en mislukte (paragraaf 2) samenwerkingsvormen. Bovendien bevat dit hoofdstuk een inventarisatie van de in de toekomst geambieerde samenwerkingsvormen (paragraaf 3).

Geïnterviewden en respondenten op de Questionnaire gaven, zeker ten aanzien van de laatste categorie van in de toekomst geambieerde samenwerkingsvormen, meermaals aan dat het hier om vertrouwelijke gegevens gaat. We hebben in die gevallen de voorbeelden op uitdrukkelijk verzoek geanonimiseerd en dat ook als zodanig aangegeven in het hoofdstuk. In enkele gevallen zagen we ons genoodzaakt voorbeelden onvermeld te laten. In het verlengde hiervan is een andere belangrijke kanttekening op zijn plaats. Een aantal geïnterviewden en respondenten heeft aangegeven in het geheel geen informatie te kunnen verstrekken vanuit de vrees dat andere partijen hun ideeën zullen overnemen en/of monopoliseren. De respons was desondanks uiteindelijk wel zodanig dat dit hoofdstuk een goed beeld geeft van de ruimte waarbinnen de (gewenste) initiatieven tot samenwerking zich bevinden. We hanteren in dit hoofdstuk steeds de volgende indeling in categorieën en subcategorieën, waarbij de eerstgenoemde categorie de minst innige samenwerkingsvorm inhoudt en de laatste de meest innige:

1. samenwerkingsverband waarbij de publieke omroepinstelling overwegende invloed heeft op het eindresultaat (opdrachtgever/opdrachtnemer relatie) maar inbreng van een derde nodig heeft om een product te kunnen maken of een project te kunnen uitvoeren
  - a. facilitaire samenwerking;
  - b. exploitatie van programma's in de ruimste zin:
    - distributieovereenkomsten voor bestaand en speciaal te produceren programmamateriaal (telecom en kabel);
    - overeenkomsten ten behoeve van de totstandkoming van programmabegeleidende producten, zoals boeken bij programma's, dvd's, spellen etc.
2. gemeenschappelijke crossmediale projecten (tv, pers en/of internet) met gelijkwaardige inbreng van beide partijen op de eigen specialisatie
  - a. uitwisselen content, aanhaken identiteit;
  - b. programmatische samenwerking: uitwisselen van redactieleden van geschreven media bij een publieke omroepinstelling en andersom;
  - c. productionele samenwerking: gezamenlijk crossmediale projecten mogelijk maken.
3. cross-ownership: het gezamenlijk deelnemen in een vennootschap of stichting door uitgever, omroepinstelling en/of productiemaatschappij.

### **III.1 Tot nu toe genomen en geslaagde initiatieven tot samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen**

#### **III.1.1 Samenwerkingsverband waarbij de omroepinstelling overwegende invloed heeft op het eindresultaat (opdrachtgever/opdrachtnemer relatie), maar een derde nodig heeft om een project te kunnen uitvoeren of een product te kunnen maken**

##### **III.1.1.a Facilitaire/operationele samenwerking**

1. Bij facilitaire samenwerking kan worden gedacht aan het verhuren van bedrijfsruimte of studioruimte aan derden, waarvan bij BNN, NOS, TROS en VPRO voorbeelden te vinden zijn.<sup>343</sup> Zo gaf de EO aan met diverse bedrijven contracten te hebben, gericht op faciliteiten. Daarbij gaat het vooral om operationele samenwerking. Een dergelijk bedrijf zorgt voor apparatuur en bemanning voor bijvoorbeeld de studio, montage of belichting. In samenwerking tussen de door de derde aangeleverde crew en EO programmamakers wordt dan een programma gemaakt.
2. Ook heeft de EO operationele en facilitaire samenwerking met commerciële partijen voor het realiseren van tijdschriften. De EO geeft een viertal bladen uit (totale oplage rond 300.000): jongerenblad *Ronduit Insite*, kindertijdschrift *ZeGGus*, vrouwenblad *Eva* en het tijdschrift *Visie*. *Ronduit Insite* is een verenigingsactiviteit en de andere drie bladen zijn nevenactiviteiten. De taakverdeling tussen de EO en de uitgever voor deze bladen is helder en eenvoudig. De bij de EO werkzame redacties maken het blad, inclusief vormgeving. Derden zorgen voor het drukken en verspreiden van de bladen en advertentieverkoop. De abonnementenadministratie is geïntegreerd in de ledenadministratie van de EO.

##### **III.1.1.b Exploitatie van programma's in de ruimste zin**

###### *Distributie bestaand en speciaal te produceren materiaal*

3. Het sluiten van distributieovereenkomsten voor bestaand en speciaal te produceren programmamateriaal behoort tot de exploitatie van programma-onderdelen van de publieke omroepinstellingen. Een dergelijke overeenkomst werd door NOS bijvoorbeeld gesloten met bedrijf *Unwired Concepts* voor een *Tour de France* sms-dienst. De NOS leverde de *content* (namelijk voor het sms-format bewerkte berichten van NOS Teletekst) en *Unwired Concepts* verzorgde de technische infrastructuur van de sms-dienst.<sup>344</sup>

<sup>343</sup> Register Neventaken en Nevenactiviteiten op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>344</sup> Commissariaat voor de Media 8 november 2001, inzake Sms-berichtendienst *Tour de France*. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl). Het Commissariaat voor de Media vond ook deze vorm van verspreiding overigens een toelaatbare neventaak. Het ging om inhoudelijk aan de Teletekstberichten nagenoeg identieke sms berichten waarvoor aan de gebruikers een extra vergoeding werd gevraagd.

#### *Overige exploitatie programma-onderdelen*

4. Exploitatie van programma's in ruime zin is een vorm van samenwerking die regelmatig voorkomt. Vaak worden exploitatievormen uit deze categorie geschaard onder de generiek bij het Commissariaat voor de Media aangemelde en door de laatstgenoemde toegestane verkoop van 'vastleggingen van programma-onderdelen'. Ook kunnen omroepen educatief programmabegeleidend materiaal uitgeven bij educatieve programma-onderdelen.
5. De exploitatie van programma's kan plaatsvinden in de vorm van het uitbrengen van dvd's met programmamateriaal, zoals de Swiebertje-dvd's die NCRV uitbrengt in samenwerking met Bridge. Ook het uitbrengen van cd's komt als exploitatievorm veelvuldig voor. Zo maakt Radio 4 concertregistraties op cd in samenwerking met derden, zoals het Kruidvat. Daarbij zijn twee denkbare scenario's: of de derde koopt de rechten volledig af en exploiteert deze zelf (waarbij Radio 4 de afkoopopbrengst krijgt), of er wordt gewerkt met royalty's. In het laatste geval brengt de derde de cd op de markt en Radio 4 ontvangt een percentage van de opbrengst.
6. BNN werkte op een wat andere manier mee aan de totstandkoming van een cd met haar logo erop. BNN verleende een licentie aan Universal Music om het BNN logo op cd's te plaatsen. BNN zendt op radio en televisie het programma-onderdeel Top of the Pops uit op basis van een exclusieve licentie van de BBC. Universal Music heeft van de BBC een licentie gekregen voor het uitbrengen van cd's met de naam Top of the Pops. De cd's bevatten opnames van de artiesten die in het programma-onderdeel optraden. BNN verleende op haar beurt een licentie aan Universal Music voor het plaatsen van het BNN logo op de cd's.<sup>345</sup>
7. Ook het uitbrengen van boeken bij een programma kan beschouwd worden als een vorm van exploitatie van programma's zoals hier omschreven. Voorbeelden hiervan zijn het Z@pp DoeBoek en het Z@pp Sint boek, gebaseerd op het televisiejeugdblok Z@ppelin. Deze boeken kwamen tot stand door een samenwerking tussen zes publieke omroepinstellingen enerzijds en de uitgever FC Klap anderzijds.<sup>346</sup>
8. Ook Teleac/NOT laat boeken uitgeven in aansluiting op programma-onderdelen. Zij maakt op basis van die bevoegdheid televisieprogramma's waarin bijbehorende boeken worden aangeboden. Deze boeken worden uitgegeven door de uitgevers Boom en Kosmos. De uitgevers zijn hierbij verantwoordelijk voor de vorm en inhoud van de boeken, maar de

---

<sup>345</sup> Commissariaat voor de Media 21 mei 2001, inzake verlening licentie op BNN logo aan Universal Music. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl). Het Commissariaat voor de Media achtte dit toelaatbaar en overwoog dat er een grote gelijkenis is met de situatie waarin BNN zelf een cd zou uitbrengen met de vastlegging van een programma-onderdeel. In een dergelijk geval is de plaatsing van het logo van de betrokken omroepinstelling gebruikelijk, aldus het Commissariaat voor de Media.

<sup>346</sup> Commissariaat voor de Media, 25 juli 2002, inzake Z@pp DoeBoek; Commissariaat voor de Media, 27 november 2002, inzake jeugdboek Z@ppSint. Beide uitspraken beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl). Het Commissariaat voor de Media oordeelde dat dit uitbrengen van programmabegeleidende boeken en tijdschriften een toegestane nevenactiviteit is.

boeken dienen wel in overleg met Teleac/NOT tot stand te komen en door de laatste goedgekeurd te worden. Teleac/NOT is eindverantwoordelijk voor de vorm en inhoud van haar programma's.<sup>347</sup> Voorbeelden van boeken die Teleac in samenwerking met een commerciële uitgever heeft uitgegeven, zijn Brain Story en Stephen Hawkins Universe. Ook de AVRO laat boeken uitgeven bij haar programma's. Een voorbeeld daarvan is een boek bij de documentaireserie Hollands Zicht.

9. Een vorm van exploitatie van programma's van de publieke omroepinstellingen in ruime zin is ook het uitbrengen van een bij een programma behorend bordspel. Zo meldde BNN in 2005 bij het Commissariaat voor de Media het voornemen een gezelschapsspel gerelateerd aan het BNN programma De Lama's te ontwikkelen en te (doen) verkopen. Op het moment van de aanmelding was BNN in gesprek verwickeld met de spelontwikkelaar Games for motion. Voor creatieve invulling van het spel zou nauw worden samengewerkt met de cabaretiers van het televisieprogramma De Lama's. Het terugverdienen van de investeringen en het gelijk verdelen van de winst waren uitgangspunten voor de onderhandelingen met Games for motion.<sup>348</sup>
10. Naast het (doen) uitgeven van boeken, dvd's en cd's kan ook het (doen) produceren en het verkopen van (zelf)promotieartikelen een vorm van exploitatie van een programma in samenwerking met derden zijn. KRO, BNN, EO en VPRO hebben alle de verkoop van promotieartikelen als activiteit aangemeld bij het Register Neventaken en –activiteiten. Zo heeft BNN T-shirts met opdruk laten maken, waarbij zij zelf het ontwerp leverde en een derde de vervaardiging van de shirts voor zijn rekening nam. De KRO liet door derden o.a. bodywarmers, wandelsokken, pennen, petten en dergelijke maken en de VPRO paraplu's, wekkers, en T-shirts. De EO verkoopt onder meer een kalender.<sup>349</sup>

---

<sup>347</sup> Het betrof een brief van het Commissariaat voor de Media aan Teleac/NOT, gedateerd 7 november 2001, met als kenmerk FTZ. Deze vorm van exploitatie is goedgekeurd door het Commissariaat voor de Media, onder de restrictie dat deze beperkt blijft tot het maken van boeken bij programma's. Het Commissariaat voor de Media benadrukte in haar goedkeuringsbrief dat geen programma's bij bestaande boeken (titels) mogen worden gemaakt. In dat laatste geval zou het risico bestaan op overtreding van het dienstbaarheidsverbod (artikel 55 Mw).

<sup>348</sup> Commissariaat voor de Media 1 november 2005, inzake het ontwikkelen en verkopen van het gezelschapsspel 'De Lama's'. Beschikbaar op [www.cvdv.nl](http://www.cvdv.nl). Het Commissariaat voor de Media voerde de eerste fase toets uit en concludeerde dat het ontwikkelen en (doen) verkopen van een gezelschapsspel een toelaatbare nevenactiviteit was. Voor het ambtshalve uitvoeren van een concurrentievalsingstoets en een toetsing aan het dienstbaarheidsverbod zag het Commissariaat voor de Media geen aanleiding.

<sup>349</sup> Zie Register Neventaken en Nevenactiviteiten van het Commissariaat voor de Media op [www.cvdv.nl](http://www.cvdv.nl). Zie voor KRO ook: Commissariaat voor de Media. Het Commissariaat voor de Media acht deze activiteiten niet in strijd met de relatie- en schadetoets uit artikel 57a Mediawet.



### III.1.2 Gemeenschappelijke (crossmediale) projecten met min of meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op eigen specialisatie

#### III.1.2.a Uitwisselen content, evt. aanhaken bij identiteit

11. Naast de vormen van samenwerking waarbij de publieke omroepinstellingen de overwegende invloed hebben op de inhoud van het product, bestaan ook samenwerkingsvormen met een meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op het gebied van de eigen specialisatie.
12. Een dergelijke vorm van crossmediale samenwerking vond in 2005 bijvoorbeeld plaats tussen Radio 2 en de website Schoolbank.nl. Radio 2 had een 'week van de jaren 70'. Thema was de middelbare school in de jaren '70 met als eindproject het 'Radio 2 jaren 70 klassenfeest'. Luisteraars van Radio 2 werden opgeroepen hun eindexamenklasgenoten terug te vinden. Dit kan via de site van schoolbank.nl, die regelmatig werd genoemd op de radio. Op de Radio 2 website werd een 'schoolbank-logo' opgenomen en op schoolbank.nl werd een aparte rubriek voor radio 2 gemaakt.
13. Bij een samenwerkingsvorm tussen VPRO en NRC Handelsblad worden door Chris Keijnen van de VPRO 'denkers' geïnterviewd. Aan de 'denkers' wordt gevraagd een halve pagina met hun visie op de wereld aan NRC te leveren. Het interview is vervolgens te zien op Holland.doc (VPRO themakanaal via internet) en de NRC.nl internetsite. Het NRC Handelsblad wordt naast een copyright notice © vermeld op de aftiteling van de programma's en het NRC Handelsblad verwijst in zijn krant naar de VPRO site. Met betrekking tot deze samenwerking zijn overigens geen structurele afspraken gemaakt.
14. Een andere crossmediale coöperatie vond plaats tussen TROS, KPN en John de Mol Productions BV voor de site www.tvkapper.tv. TROS zond het programma 'De TV Kapper' uit en maakte daarbij zelf de site www.tvkapper.nl met daarop een korte beschrijving van het programma en een 'doorklik'-mogelijkheid naar de site www.tvkapper.tv. De laatste site was ontstaan uit een samenwerking tussen TROS, KPN en John de Mol Producties BV. Via de site www.tvkapper.tv kon een 'TROS ledeneiland' worden bereikt en kon een TROS kappersspel worden gespeeld.
15. Teleac/NOT en educatieve uitgeverij Zwijsen hebben in de afgelopen jaren inhoudelijk samengewerkt om voor de leesmethode voor groep 3 'Veilig leren lezen' een bijbehorend schooltelevisieprogramma te maken. Zwijsen stelde gedurende een aantal maanden parttime een medewerker ter beschikking aan Teleac/NOT voor dit project, die *content* van de leesmethode kon leveren. Bij de *content* maakte Teleac/NOT een aantal uitzendingen voor schooltelevisie, genaamd 'Leesdas, lettervos, boekentas'. De productiekosten van het

programma werden gedragen door Teleac/NOT. Laatstgenoemde heeft inkomsten uit de verkoop van de videobanden en bijbehorend materiaal voor leerkrachten. Uitgeverij Zwijsen gaf aan geen inkomsten uit het project te behalen.

16. Een andere vorm van inhoudelijke samenwerking van de KRO met uitgevers betreft het realiseren van voorleesprogramma's ten behoeve van de jeugdeducatie. Ook krijgt KRO wel eens *content* aangeboden door derden in de vorm van evenementenprogramma's, die KRO vervolgens nabewerkt om geschikt te maken voor uitzending op televisie. Een voorbeeld hiervan uit het verleden is het programma Night of the Proms. De KRO biedt zelf soms ook informatie aan aan uitgevers en krijgt daarvoor in ruil publiciteit. Daarbij kan worden gedacht aan informatie rondom een speciaal thema waar de KRO aandacht aan gaat besteden.
17. Een voorbeeld van het aanhaken bij de identiteit van een programma door een derde is het verlenen van een licentie door de AVRO voor het concept en de naam van het programma-onderdeel Tussen Kunst en Kitsch aan FC Klap BV. De laatste liet het programma op evenementen en beurzen 'naspelen' met gebruikmaking van het decor, de presentatrice en zes experts van het programma.<sup>350</sup>

### **III.1.2.b Programmatische samenwerking: uitwisselen van redactieleden geschreven media met een publieke omroepinstelling**

18. Tot de categorie redactionele uitwisseling behoren verreweg de meeste van aan ons bekendgemaakte samenwerkingsvormen. Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking uit 2000 is het project Nederland is ziek. In januari van dat jaar heeft Elsevier voor een aantal uitzendingen over de WAO samengewerkt met Netwerk (Netwerk is een samenwerkingsverband tussen KRO, EO en NCRV). Het ging daarbij om een redactionele samenwerking, niet vastgelegd in een contract. Beide partijen stelden een onderzoeksjournalist ter beschikking. Deze journalisten hebben samengewerkt aan een dossier over de WAO in samenwerking met een universiteit. Elsevier nam volgens afspraak een logo van Netwerk op in haar berichtgeving over de WAO. Negatief punt bij de samenwerking voor Elsevier was dat het logo van Elsevier niet zoals aanvankelijk werd afgesproken werd getoond in de uitzending van Netwerk, omdat het Commissariaat voor de Media dit volgens de betrokken omroepinstelling in strijd zou achten met de Mediawet.
19. Netwerk heeft in het verleden ook wel redactioneel samengewerkt met Vrij Nederland. Daarbij leverden beide partijen redactieleden, die onderzoek deden naar een bepaald onderwerp. Het samengestelde dossier gebruikten beide partijen voor een item in hun eigen medium. Een vergelijkbare gang van zaken kwam voor bij De Volkskrant en Nova. Zij

---

<sup>350</sup> Commissariaat voor de Media 17 januari 2005, inzake licentiëren rechten intellectuele eigendom aan FC Klap BV. Beschikbaar op [www.cvdv.nl](http://www.cvdv.nl). Volgens het Commissariaat voor de Media was sprake van een toelaatbare nevenactiviteit.

werkten samen rond bepaalde thema's, bijvoorbeeld macht. Er werd dan een krant gemaakt over dit thema en dezelfde avond werd een programma bij Nova over het onderwerp uitgezonden. Dit programma werd aangekondigd in de Volkskrant. De Volkskrant werd in het Nova programma vermeld onder de copyright notice © bij de aftiteling.

20. NOVA werkt momenteel samen met het Financieel Dagblad (FD). Bij NOVA zit in deeltijd een FD journalist (gefinancierd door het FD). De partijen doen projecten samen, waarbij de redactionele samenwerking overigens in de regel niet wordt gemeld aan de kijkers van NOVA. Een voorbeeld van een geslaagd project is de samenwerking waarbij in NOVA een interview met de directeur van de Nederlandse Bank werd uitgezonden en in het FD het interview in volledige uitgewerkte vorm te zien was.
21. Er is ook redactionele samenwerking tussen de VPRO en het NRC Handelsblad. Samen wordt sinds eind 2005 het boekenprogramma *Boeken et cetera* gemaakt, een interviewprogramma met schrijvers. De redactie voor het programma is gemengd, waarbij wordt gewerkt met gesloten beurzen. De redactie van de NRC Handelsblad bijlage *Boeken* draagt ideeën aan voor boeken, gasten en thema's, die gezamenlijk worden uitgewerkt. De productie van het programma en de redactionele eindverantwoordelijkheid berusten bij de VPRO. Het NRC Handelsblad en de VPRO hebben eveneens samengewerkt om een programma over de val van de dollar te maken in het programma-onderdeel 'Tegenlicht'. Hiervoor leverde de NRC de *content* en de VPRO zette deze om in tv-beelden. De partijen daarbij werkten samen in één redactie.
22. Er is ook een interessant voorbeeld bekend van redactionele samenwerking waarbij geen programma over boeken werd gemaakt, maar andersom: een boek van een programma. Deze samenwerking vond plaats met betrekking tot het programma *Weg met BNN*. De inhoud van het radioprogramma *Weg met BNN* is door BNN in samenwerking met uitgeverij 521 in boekvorm uitgegeven.<sup>351</sup> In de samenwerking leverde BNN de creatieve inhoud van het boekje, gebaseerd op het radioprogramma. De uitgever leverde informatie aan, zoals landkaarten en andere encyclopedische onderdelen. Uitgeverij 521 verzorgde eveneens de vormgeving en de bureauredactie van het binnenwerk en de omslag, in overleg met BNN. BNN had een goedkeuringsrecht voor de omslag. Uitgeverij 521 financierde de drukkosten en distributie. Er werd in dit geval redactioneel samengewerkt, waarbij de eindredactie in handen van BNN was.
23. Een ander voorbeeld van samenwerking van BNN met een uitgever betreft het maken van een blad. In een samenwerking tussen BNN en het tijdschrift *Nieuwe Revu* is een "minitijdschriftje" gemaakt rondom het televisieprogramma *De Lama's*, om ter promotie weg te geven. Dit haakte aan bij de populariteit van de *Lama's*. Het tijdschriftje werd gemaakt in

---

<sup>351</sup> Deze activiteit viel volgens de samenwerkende partijen onder de generieke aanmelding bij het Register Neventaken en – activiteiten van het Commissariaat voor de Media van 'vastleggingen van programma-onderdelen'.

redactionele samenwerking, waarbij de eindredacteur overigens niet door BNN werd geleverd.

24. Redactionele samenwerking heeft niet alleen betrekking op geschreven media en televisie, maar kan ook plaatsvinden in relatie tot internet. De website Cinema.nl is een samenwerkingsverband tussen de VPRO en de Volkskrant. Het betreft een in februari 2002 opgestarte internetsite met daarop informatie over films, recensies over films, nieuwsberichten, interviews en audio- en videofragmenten uit VPRO programma's. Bovendien bevat de site een grote database met films (met meer dan 45.000 titels). Ook is er een CinemaService, waarbij gebruikers per e-mail een waarschuwing ontvangen wanneer voor hen interessante films te zien zijn op televisie of in de bioscoop. Verder wordt wekelijks een Cinema.nl Nieuwsbrief verstuurd met informatie over de nieuwste films en toegevoegde onderdelen op de site. Ook kon er een *on line* Cinemaquiz worden gespeeld. Cinema.nl heeft drie thematische subsites, namelijk een themasite rond De Korte Film verzorgd door de NPS, een *on line* radio uur van het radioprogramma Het Witte Doek en een subsite over filmfestivals. Voor Cinema.nl worden samen met distributeurs regelmatig voorpremières georganiseerd en ook vinden af en toe filmdebatten plaats onder de naam Cinema.nl onder leiding van een redacteur.
25. Bij het Cinema.nl project is vooral sprake van redactionele samenwerking. Beide partijen leveren personeel en inhoud voor de site en gebruiken het eigen medium voor marketinguitingen. De Volkskrant stelt artikelen over film, acteurs en regisseurs ter beschikking en levert gegevens over films die in de bioscoop draaien. De VPRO stelt beeldmateriaal beschikbaar en artikelen uit de VPRO Gids, levert data over films op televisie, inhoud voor de Cinemaquiz en artikelen die uitsluitend voor de site worden geschreven. De VPRO verzorgt daarnaast de hosting, het onderhoud en de digitalisering van het materiaal voor de site. Partijen beslissen gezamenlijk over inhoud, lay-out en vormgeving van de site. Het hoofd van de redactie wordt voor de helft betaald door de VPRO en voor de helft door de Volkskrant.<sup>352</sup>
26. Een andere samenwerkingsvorm tussen de Volkskrant en de VPRO met betrekking tot het onderwerp films is het programma R.A.M. Vier keer per jaar werd gezamenlijk een programma gemaakt over een filmfestival, waarin de VPRO en de Volkskrant samen verslag deden van het evenement. De vier programma's werden gepresenteerd door Volkskrant redacteur Ockhuijzen.
27. Bij de publieke omroepinstellingen vindt ook redactionele samenwerking plaats met andere commerciële partijen dan printmedia. De EO heeft soms redactionele samenwerking met buitenproducenten van programma's. Bij een dergelijke samenwerking maken EO

---

<sup>352</sup> Het Commissariaat voor de Media weet van de samenwerkingsvorm af en is er in zijn huidige vorm niet tegen opgetreden.

redacteuren deel uit van de redactie van de buitenproducent. Geregeld bestaat de inbreng van de EO uit het leveren van de presentator aan de buitenproducent. Vaak is een EO eindredacteur intensief bij het programma betrokken.

28. BNN heeft eveneens redactionele samenwerking gehad met een andere derde dan een uitgever: ten behoeve van het programma 'Neuken doe je zo', heeft een deskundige van het NIGZ (Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie) 'know how' aan de redactie verstrekt en is beschikbaar geweest om vragen van kijkers via internet te beantwoorden. Ook de KRO gaf aan wel eens gebruik te hebben gemaakt van externe specialisten voor informatieve programma's. Deze specialisten werden dan opgenomen in een adviesraad.
29. Een meer indirecte vorm van redactionele samenwerking tussen een uitgever en een publieke omroepinstelling vindt plaats via VP-tv met omroep Max. In februari 2005 ging de Volkskrant met televisiemaker Palazzina een joint venture aan, genaamd VP-tv. Reden voor deze stap van de Volkskrant is dat zij haar deskundigheid ook op andere manieren dan via krant en internet wil verspreiden. In de samenwerkingsvorm levert de Volkskrant *content* en maakt Palazzina daar - in overleg - beeldmateriaal van. Door VP-tv is op zijn beurt weer een redactionele samenwerking aangegaan met een publieke omroepinstelling. VP-tv heeft samen met omroep Max een programma gemaakt over het nieuwe zorgstelsel dat 1 miljoen kijkers heeft getrokken. Max benutte voor dit programma de kennis van de Volkskrant redactie en kreeg hiervoor een rekening toegezonden.
30. Op het gebied van redactionele samenwerking verkeert een aantal initiatieven nog in een zeer pril stadium. Een omroepinstelling en een uitgever zijn momenteel bezig met het opzetten van een multimediaal project, waarbij een blad en een programma aan elkaar gekoppeld worden. Een gezamenlijke redactie moet informatie leveren voor het televisieprogramma en het blad [Geanonimiseerd].

### **III.1.2.c Productionele samenwerking: mogelijk maken van gezamenlijke (crossmediale) projecten**

31. Een vorm van in deze (sub) categorie aangeduide productionele samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats bij de VPRO. Zij maakt in bepaalde gevallen samen met commerciële derden concertopnames mogelijk. Een voorbeeld hiervan is het door Mojo geëxploiteerde muziekfestival Lowlands. De VPRO koopt samen met derden rechten op uitzending van concertopnames op het festival. De opnames worden door deze gezamenlijke financiering mogelijk gemaakt.

32. Een andere vorm van productionele samenwerking is de Max theatertour van het televisieprogramma Super Senioren, welke wordt gerealiseerd in samenwerking tussen Max en V&V Entertainment. Het televisieprogramma Super Senioren volgt de voorbereidingen van 12 amateurs die een theaterstuk voorbereiden, met als einddoel opvoering in het theater. Een deel van de theatervoorstellingen zal worden opgenomen en worden uitgezonden op Max. V&V Entertainment treedt op als adviseur van het televisieprogramma 'Super Senioren' en is belast met de productie van de theatertour. De artistieke bewerking van de productie wordt mede verzorgd door V&V Entertainment in samenspraak met MAX. V&V Entertainment staat in deze samenwerking garant voor alle kosten van de theatertour die in de productiebegroting zijn opgenomen en zal een tekort op de begroting eveneens opvangen.

### **III.1.3 Cross-ownership**

33. De drie publieke omroepinstellingen NCRV, KRO en AVRO (AKN) hebben tezamen met Sanoma ieder één vierde aandeel in de gemeenschappelijke BV Programmabladen AKN. Deze onderneming houdt zich onder andere bezig met het uitgeven van programmabladen en activiteiten in het kader van de elektronische programmagids (EPG) tvgids.nl. Ook bestaat er een joint venture tussen een commerciële televisieproducent en een uitgever, namelijk de Volkskrant-Palazzina combinatie VP-tv, die hier sub III.1.2.b reeds aan de orde kwam.
34. Een recent initiatief van BNN en Endemol gericht op een crossmediale aanpak kan hier niet onvermeld blijven. De publieke omroepinstellingen en het productiebedrijf hebben gezamenlijk een nieuw bedrijf opgericht dat mobiele *content* gaat ontwikkelen en produceren. Onder de titel ONO (Onderweg naar Overmorgen) richt men zich op de ontwikkeling en productie van digitale toepassingen (inzet van nieuwe crossmediale platforms: mobiel en breedband.). Allereerst met betrekking tot de succesvolle soap Onderweg naar Morgen (dagelijks gemiddeld 800.000 kijkers) waarvan Endemol de producent is, maar in de toekomst wellicht ook andere programma's. BNN en Endemol zijn ieder voor 50 procent eigenaar van het nieuwe bedrijf.

### **III.2 Tot nu toe genomen, maar mislukte initiatieven tot samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen**

35. Naast de bovengenoemde geslaagde samenwerkingsvormen, is ook een behoorlijk aantal initiatieven genomen dat niet tot een succesvolle samenwerking heeft geleid om verschillende redenen van niet uitsluitend juridische aard. Naast de inhoud en uitleg van de Mediawet door het Commissariaat voor de Media, bleken er ook diverse praktische en

organisatorische obstakels te bestaan. Deze initiatieven zullen hieronder worden besproken.

### **III.2.1 Samenwerkingsverband waarbij de omroepinstelling overwegende invloed heeft op het eindresultaat (opdrachtgever/opdrachtnemer relatie), maar een derde nodig heeft om een project te kunnen uitvoeren of een product te kunnen maken**

#### **III.2.1.a Facilitaire/operationele samenwerking**

36. Voor deze categorie zijn geen voorbeelden beschikbaar. Dat betekent uiteraard niet per definitie dat hier nooit mislukte samenwerking heeft plaatsgevonden, maar uitsluitend dat onderzoekers daarover niets hebben vernomen.

#### **III.2.1.b Exploitatie van programma's in de ruimste zin**

37. Een uitgever deed in samenwerking met de NOS eens een poging om Uitzending gemist op de website van een tijdschrift te krijgen. Deze samenwerking is niet verder doorgezet om praktische redenen. [Geanonimiseerd]
38. Een initiatief tot samenwerking voor programma-exploitatie dat geen doorgang kon vinden door een beperking in de Mediawet, betrof een schoolagenda. BNN wilde samenwerken met Holco Publications voor de productie van een BNN schoolagenda. BNN zou hierbij zorgen voor de inhoud, Holco Publications voor de productie en distributie van de agenda. De activiteit werd afgekeurd door het Commissariaat voor de Media op grond van de relatietoets. De agenda zou niet voldoende omroepgerelateerde informatie bevatten. Het Commissariaat voor de Media merkte nog wel het volgende op:

'Uit het bovenstaande volgt dat indien een alsnog uit te geven BNN-agenda wél minimaal 50% omroepgerelateerde informatie zal blijken te bevatten, deze daarmee de gebruikelijke 'relatietoets' zal doorstaan en er door het Commissariaat geen beperking zal worden verlangd ten aanzien van de verspreiding.'<sup>353</sup>

---

<sup>353</sup> Commissariaat voor de Media, 4 april 2001, in: M. Dellebeke & J. Kabel, Omroep en commercie 2000-2002, Amsterdam: Cramwinckel 2003, p. 97-99. Uitspraak ook beschikbaar op WWW <<http://home.planet.nl/~delle069/bes.htm>>.

### III.2.2 Gemeenschappelijke (crossmediale) projecten (televisie en pers en/of internet) met min of meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op eigen specialisatie

#### III.2.2.a Uitwisselen content, evt. aanhaken bij identiteit

39. Een initiatief tot samenwerking op het gebied van de uitwisseling van *content* en het aanhaken bij de identiteit van een programma-onderdeel van een publieke omroepinstelling, dat strandde vanwege beperkingen in de (uitleg van de) Mediawet was het blad Willem Wever. De NCRV en uitgever VNU (Sanoma) stelden een overeenkomst op voor het maken van een Willem Wever-tijdschrift bij het gelijknamige kinderprogramma. In deze overeenkomst werd door de NCRV een licentie verleend aan Sanoma voor gebruik van de programmanaam Willem Wever voor het tijdschrift. De NCRV zou op basis van de overeenkomst input leveren voor het tijdschrift, bestaande uit programmamateriaal. Ook zou de NCRV zich inzetten voor promotie van het blad. Sanoma zou het samenstellen en uitgeven van het tijdschrift volledig voor eigen rekening en risico nemen. Zij zou de NCRV jaarlijks een vast percentage per abonnement en per los verkocht nummer doen toekomen, alsmede een jaarlijks vastgesteld garantiebedrag. Het samenwerkingsproject werd door het Commissariaat voor de Media in twee instanties afgewezen op grond van het concurrentievervalsingsverbod (artikel 57a lid 1 sub c Mediawet), het verbod op dienstbaarheid (artikel 55 Mediawet) en het reclameverbod (artikel 52 Mediawet).<sup>354</sup>
40. Een eerder geval waarin de samenwerking tussen een uitgever en een publieke omroepinstelling met betrekking tot een tijdschrift om vergelijkbare redenen evenmin doorgang kon vinden was Belfleur. De TROS werkte samen met uitgever Kiekoover Holding B.V. in een multimediaal project, waarbij een programma en tijdschrift met de naam Belfleur tegelijk opgestart werden. De TROS gaf de naam en het programmaconcept van het televisieprogramma Belfleur in licentie aan Kiekoover Holding B.V., de uitgever van het weekblad Belfleur. In de licentie-overeenkomst verplichtte zij zich ook tot 'normaal' gebruik van het merk Belfleur, meer specifiek door het televisieprogramma met deze naam te blijven uitzenden. De samenwerking werd door het Commissariaat voor de Media verboden op grond van strijdigheid met het dienstbaarheidsverbod en het reclameverbod (artikel 55 respectievelijk 52 Mediawet).<sup>355</sup> De contractuele verplichting tot 'normaal' gebruik van het merk achtte het Commissariaat voor de Media in strijd met het beginsel dat de publieke omroepinstellingen verantwoordelijk zijn voor hun eigen programmering (artikel 48 Mediawet). Ook deze samenwerking kon dus niet worden voortgezet.

<sup>354</sup> Commissariaat voor de Media 1 juni 2001, inzake Willem Wever, niet gepubliceerd. Commissariaat voor de Media 19 oktober 2001, inzake beslissing op bezwaar Willem Wever, beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>355</sup> Commissariaat voor de Media, 20 augustus 1990, inzake Belfleur, in: J.J.C. Kabel & M.M. Reijntjes (red.), Publieke Omroep en Commerce; uitspraken en adviezen 1988-1992, Amsterdam: Otto Cramwinckel 1993, p. 236 e.v.



41. In een andere situatie werd het opstarten van een tijdschrift in samenwerking tussen publieke omroepen en een uitgever wel goedgekeurd door het Commissariaat voor de Media, maar liep de samenwerking voornamelijk mis vanwege praktische bezwaren. Het betrof de samenwerking tussen Sanoma en de publieke omroepen betrokken bij het televisiejeugdblok Z@ppelin voor het blad Z@pp&Zo. Dit was een soort *general interest* tijdschrift voor kinderen gebaseerd op de sterke merken van Z@ppelin, zoals Klokhuis en Jeugdjournaal. Het Commissariaat voor de Media beschouwde het blad als een toelaatbare nevenactiviteit van de publieke omroepinstelling.<sup>356</sup> Z@pp&Zo is uiteindelijk echter stopgezet omdat het tijdschrift onvoldoende winstgevend was. Een mogelijke reden die betrokkenen gaven voor het gebrek aan winst was het feit dat het blad niet de naam Z@ppelin mocht dragen, maar dat dit moest worden verbasterd tot Z@pp&Zo. Marketingtechnisch zou het zeker bij een tijdschrift voor kinderen onvoordelig zijn wanneer de programmanaam niet mag worden gebruikt. Een andere mogelijke beperking was het gebrek aan promotie dat gemaakt zou kunnen worden voor het tijdschrift welke zou voortvloeien uit de reclameregeling voor de publieke omroepinstellingen in de Mediawet. Afzonderlijk reclame inkopen rondom het betreffende programma zou voor uitgevers naar eigen zeggen te duur zijn, zeker bij een tijdschrift met kleine oplage. Een andere reden die wellicht het succes van Z@pp&Zo in de weg zou hebben gestaan, zou volgens geïnterviewden de intrede van Nickelodeon in de markt voor kindertelevisie zijn. Daarmee kwam een stevige concurrent voor Z@ppelin op de markt. Een laatste als belangrijk aangemerkt obstakel dat werd ervaren bij het project was de beperking voor merchandising. Tijdschriften bij een programma van een commerciële omroepinstelling zouden wat dat betreft een voorsprong hebben.
42. Een niet toegelaten samenwerking met betrekking tot *content* was het verrichten van opmaakwerkzaamheden door de AVRO, de KRO en de NCRV voor het Algemeen Dagblad via B.V. Programmabladen AKN. Deze activiteit werd door het Commissariaat voor de Media in strijd geacht met het relatievereiste (57a lid 1 sub b). Opmaken voor derden is volgens het Commissariaat voor de Media een omroepvreemde activiteit.<sup>357</sup>
43. Veel van de mislukte samenwerkingsvormen zijn in het stadium van plannen maken blijven steken. Zo heeft in 2005 een omroepinstelling getracht een samenwerkingsverband aan te gaan met een uitgever van een 'gamesmagazine' om een internetpagina te maken. Deze samenwerking is gestrand voordat een volwaardig begin was gemaakt. Mede debet hieraan was volgens betrokkenen dat partijen geen grote investeringen wilden doen omdat rekening werd gehouden met de mogelijkheid dat de activiteit niet zou worden goedgekeurd vanwege het verbod op concurrentievervalsing. Bovengenoemde vrees werd onder meer gevoed door de gang van zaken rondom Stichting Colourful Radio. Deze zaak maakte dat zij te weinig zekerheid over de voortgang meenden te hebben om een dergelijk experiment

<sup>356</sup> Commissariaat voor de Media, 3 juni 2003, inzake kindertijdschrift Z@pp&Zo (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>357</sup> Commissariaat voor de Media 24 februari 2005, inzake TVGids.nl. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

voortvarend te kunnen ontwikkelen. De kaders voor publiek-private samenwerking waren voor partijen niet duidelijk genoeg en de subjectiviteit van sommige gehanteerde normen heeft een afremmende werking. Ook een andere omroepinstelling gaf aan dat een plan voor het gezamenlijk met een uitgever houden van een internetsite op niets uitliep omdat het Commissariaat voor de Media daarvoor teveel beperkende voorwaarden zou opleggen.[Geanonimiseerd]

44. Een van de omroepen gaf aan het uitbrengen van een nieuw tijdschrift niet te hebben aangedurfd, onder meer vanwege de vereisten in de Mediawet. Met name artikel 55 werd als belemmerend ervaren en werd als een obstakel gezien voor het doen van relatief grote financiële investeringen. Dit gold eveneens ten aanzien van de internetactiviteiten die rondom het blad zouden moeten plaatsvinden. [Geanonimiseerd]. Plannen van een omroepinstelling om met een krant een multimediale samenwerking aan te gaan (koppeling van een nieuwe krant aan een tv-programma) werden niet doorgezet vanwege de juridische beperkingen die volgens betrokkenen voortvloeien uit de Willem Wever en Belfleur uitspraken.
45. Een door partijen geambieerde publiek-private samenwerking die men uiteindelijk niet durfde aan te gaan, onder meer in verband met onzekerheden en risico's op grond van de Mediawet, was een samenwerking tussen een omroepinstelling en een uitgever van een jongerenblad. De omroepinstelling heeft op televisie een programma-onderdeel voor jongeren, waartoe ook een internetsite behoort. Wens van de partijen was een samenwerkingsverband waarbij voor beiden het bereik zou kunnen worden vergroot. Men wilde dat bezoekers van de omroep-internetsite zouden kunnen doorklikken op redactionele informatie over artiesten. De bezoeker zou na het doorklikken op een site van het jongerentijdschrift komen, waar alle biografieën en interviews van artiesten staan. Verder wilde de uitgever van het jongerentijdschrift een hitlijst van het jongeren televisieprogramma afdrukken in zijn blad en verwijzen naar de tv uitzendingen. Mede door onduidelijkheid over de vraag of deze samenwerkingsvorm geoorloofd was onder het huidige regime van de Mediawet, werd samenwerking niet doorgezet. [Geanonimiseerd].

### **III.2.2.b Programmatische samenwerking: uitwisselen van redactieleden en geschreven media met een publieke omroepinstelling**

46. Teleac/NOT heeft in het verleden een samenwerkingsproject gehad met het muziekblad Oor. Het tijdschrift leverde aan Teleac/NOT redactieleden om niet voor het programma 'Geschiedenis van de Nederlandse popmuziek'. Volgens de betrokken omroepinstelling mochten deze redactiewerkzaamheden echter niet in het programma vermeld worden. Het

probleem van de samenwerking zat hier niet zozeer in de redactionele werkzaamheid zelf, maar in de beperkingen om een dergelijke bijdrage te kunnen vermelden.

### **III.2.2.c Productionele samenwerking: mogelijk maken van gezamenlijke crossmediale projecten**

47. Er is een aanzet geweest tot het opstarten van multimediale jongeren televisie. Dit project is echter niet verder doorgezet. Hierbij speelde een belangrijke rol dat partijen zich ontmoedigd voelden door de vele juridische beperkingen. [Geanonimiseerd]

### **III.2.3 Cross-ownership**

48. In deze categorie zijn geen voorbeelden ter beschikking gesteld.

### **III.2.4 Overig**

49. De VPRO heeft ooit voor de website '3 voor 12' een onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor samenwerking met het tijdschrift Oor en discotheek Paradiso. Daarbij had men nog geen concrete samenwerkingsvorm voor ogen. De voortgang liep vooral stuk op praktische bezwaren.

## **III.3 Initiatieven en wensen voor samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen in de toekomst**

50. Met partijen is gesproken over wensen en initiatieven voor de toekomst. Omdat het hier vaak gaat om nog geheime plannen, zagen onderzoekers zich genoodzaakt reacties te anonimiseren of initiatieven zelfs geheel onvermeld te laten.

### **III.3.1 Initiatieven voor samenwerking in de toekomst**

51. Een omroepinstelling heeft het voornemen met een universiteit en Kennisnet samen te gaan werken in een stichting, met als doel de ontwikkeling van het multimediaal leren. De bedoeling is dat de partijen gezamenlijk producten gaan ontwikkelen en in de markt gaan zetten. De omroepinstelling wil dan in een informatief televisieprogramma aangeven dat een cursus behorend bij het programma betrokken kan worden bij de universiteit of Kennisnet.

Men vreest op voorhand bij realisatie en melding van dit project aan het Commissariaat voor de Media tegen artikel 55 Mediawet aan te zullen lopen. [Geanonimiseerd]

52. Een omroepinstelling is voornemens als programmabegeleidend materiaal spellen te maken in samenwerking met een spellenfabrikant. Tevens wil zij in samenwerking met een commerciële partij programmabegeleidende poppen op de markt brengen. Ook merchandising in andere vormen wordt overwogen. [Geanonimiseerd].
53. Een omroepinstelling heeft het voornemen programma's voor een beperkte doelgroep voor derden te gaan produceren ('narrowcasting'). Deze programma's zijn bedoeld voor bedrijven in een bepaalde branche, zoals kappers of luchtvaartmaatschappijen (filmpjes voor in het vliegtuig). Het geld van deze activiteit zal weer terugvloeien naar de eigen programmareserves [Geanonimiseerd].
54. Een omroepinstelling is momenteel in gesprek met een uitgeverij voor multimediale samenwerking. Men wil radio- en televisieprogramma's combineren met artikelen in een krant. Op deze manier zouden de redacties een gezamenlijke meerwaarde krijgen. Ook wordt gesproken over het gezamenlijk maken van een nieuwszender. Men vindt dit goed passen in het idee van staatssecretaris Medy van der Laan dat omroepinstellingen zich zouden moeten ontwikkelen tot maatschappelijke multimediale ondernemingen.
55. De Volkskrant en de VARA overwegen gezamenlijk over een bepaald thema een televisieprogramma te maken.

### III.3.2 Wensen voor samenwerking in de toekomst

56. Een aanzienlijk aantal wensen van de publieke omroepen heeft betrekking op de exploitatie van programmamateriaal in brede zin. Zo bestaat bij een publieke omroepinstelling de wens om in samenwerking met derden programmagerelateerd materiaal te produceren en te exploiteren, zoals poppen, boeken, tijdschriften, spellen, theatershows, etc. (karakter- en titelexploitatie in brede zin). [Geanonimiseerd] Twee andere omroepinstellingen gaven aan ook behoefte te hebben aan het produceren en exploiteren van cd's in de toekomst. [Geanonimiseerd] Een van deze omroepinstellingen wil ook graag zelf uiteenlopend programmagerelateerd materiaal gaan verkopen in een eigen internetwinkel. [Geanonimiseerd] Ook zou deze omroepinstelling op internet de mogelijkheid aan het publiek willen bieden om een abonnement af te sluiten voor bepaalde programma-onderdelen, die dan op bestelling kunnen worden ontvangen. Een wens die niet zozeer betrekking heeft op de eigen exploitatie is de wens van een omroepinstelling om op zijn

internetsite tips te kunnen geven waar het publiek bepaalde muziek kan kopen.

[Geanonimiseerd]

57. Naast het exploiteren van een bestaand programma-onderdeel is ook het omgekeerde idee geopperd, namelijk om programma's te maken bij bestaande formats of producten. Zo bestond bij een van de omroepen de uitdrukkelijke wens een animatieprogramma te maken van een bestaand boek. Dit zou moeten gebeuren door middel van het verkrijgen van een licentie op de inhoud van het boek. De omroepinstelling zou de animatie dan willen exploiteren, waarbij de uitgever een deel van de opbrengst zou krijgen. Met betrekking tot de exploitatie van dit concept bestaat vervolgens de wens om een combinatie van het boek en de dvd met de daarop gebaseerde animatie te kunnen aanbieden. [Geanonimiseerd]
58. Met betrekking tot verschillende wijzen van verspreiding bestaat ook de wens meer gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die de technologie biedt. Een van de publieke omroepinstellingen zou graag willen experimenteren met het ontwikkelen van mobiele toepassingen om de band met het publiek te kunnen versterken en te voorkomen dat een deel van de doelgroep zich afwendt. [Geanonimiseerd]. Weer een andere omroepinstelling zou meer publiek-private samenwerking op het gebied van pod-casting wenselijk vinden. Ook hier gaat het om innovatieve vormen van distributie van programmamateriaal over nieuwe kanalen. [Geanonimiseerd]
59. Wat betreft het uitwisselen van informatie en het aanhaken bij de identiteit (sterke merken) van (programma-onderdelen) van de publieke omroepinstellingen, bestaat ook behoefte aan meer samenwerking. Een van de geïnterviewde uitgevers gaf aan (redactionele) inhoud van publieke omroepinstellingen te willen hergebruiken, bijvoorbeeld op internet of digitale televisie en deze eventueel gezamenlijk met publieke omroepinstellingen te willen exploiteren. Dezelfde uitgever zou ook interesse hebben in het starten van een nieuw gezamenlijk merk met publieke omroepinstellingen, waaronder bestaande informatie bij beide bedrijven zou kunnen worden gecombineerd en waaronder eveneens gezamenlijk zou kunnen worden gewerkt aan nieuwe *content*. Deze uitgever heeft eveneens interesse in multimediale uitbouw van bestaande merken gezamenlijk met publieke omroepinstellingen, waarbij kan worden gedacht aan het maken van een televisieprogramma bij een blad en andersom. [Geanonimiseerd] Een van de omroepinstellingen gaf aan voor informatieve programma's graag te willen aansluiten bij bestaand materiaal dat aanwezig is bij bijvoorbeeld universiteiten. [Geanonimiseerd]
60. Een van de omroepinstellingen gaf een zeer concreet (en inspirerend) voorbeeld van de wens tot samenwerking. Deze omroepinstelling wil samen met derden een (thema)kanaal opzetten voor wetenschap, technologie en kennis. Voor dit doel zoekt de omroepinstelling samenwerking met uitgeverijen, universiteiten, kenniscentra en onderzoeksinstituten. Het

eindresultaat van de samenwerking moet een digitaal, interactief en audiovisueel netwerk voor de kenniseconomie worden, waarbij organisaties uit het veld inhoudelijk en financieel betrokken zijn. Zo kunnen programma's worden gemaakt op het gebied van wetenschap en technologie. Die programma's wil men vervolgens op internet plaatsen via Streaming Video, Audio, Vod en Pod Cast. Marketing van de programma's zou dan lopen via de deelnemende organisaties. Ook wil men een continu audiovisueel digitaal wetenschaps- en kennisplatform creëren. In de daluren zouden dan gezamenlijk gerealiseerde digitale producties kunnen worden uitgezonden. [Geanonimiseerd]

61. Bij omroepinstellingen bestaat ook de behoefte om programmagegevens samen met een derde partij, zoals een uitgever, in de markt te zetten. [Geanonimiseerd]
62. Ook op redactioneel gebied is er zowel van de kant van uitgevers als van de publieke omroepinstellingen animo voor meer samenwerking. De wens voor deze samenwerking varieert van het uitwisselen van redactionele ruimte tot redactionele inhoudelijke samenwerking en samenstelling. [Geanonimiseerd] Een van de uitgevers beoogt specifiek een multimediale samenwerking gericht op bepaalde doelgroepen. Daarbij zou voor een *on line* doelgroepenplatform van de uitgever kunnen worden samengewerkt met een bij de doelgroep aansluitende omroepinstelling [Geanonimiseerd].
63. Door een van de uitgevers is de wens geuit om in de toekomst met een publieke omroepinstelling gezamenlijk een multimediaal bedrijf te beginnen [Geanonimiseerd]
64. Naast de ideeën en wensen voor samenwerking, gaven verschillende uitgevers ook aan graag zélf televisieprogramma's te willen maken en laten uitzenden. Op dit moment is dat uitsluitend mogelijk via web-tv of een digitaal kanaal. Sommige uitgevers zagen mogelijkheden voor het gezamenlijk maken van programma's in een samenwerkingsverband als dat van de Volkskrant met Palazzina. [Geanonimiseerd]

## **Hoofdstuk IV. Nationaal: toepassing regelgeving op casusposities**

1. In het tweede hoofdstuk kwam de wet- en regelgeving aan de orde die op vormen van publiek-private samenwerking tussen de publieke omroepinstellingen en commerciële derden van toepassing is, alsmede de uitleg daarvan in de rechtspraak en door het Commissariaat voor de Media in zijn beleidslijnen en beslissingen. In hoofdstuk drie werd in opklimmende graad van betrokkenheid een aantal ondernomen en gewenste vormen van samenwerking besproken. In dit hoofdstuk zullen deze gegevens gecombineerd worden en zal bekeken worden welke (aspecten van) publiek -private samenwerking binnen het huidige Mediawettelijk kader toelaatbaar worden geacht en welke niet.

### **IV.1 Samenwerkingsverbanden waarbij de omroepinstelling overwegende invloed heeft op het eindresultaat**

#### **IV.1.1 Distributie over verschillende platforms**

2. Het distribueren van programma-inhoud over verschillende kanalen en het afsluiten van overeenkomsten met derden daaromtrent is toegelaten. Voor de distributie van het radioprogramma FunX werden bijvoorbeeld overeenkomsten gesloten met derden, waaronder kabelexploitanten, een satellietexploitant en XS4ALL (met de laatste ten behoeve van de verspreiding via internet). Het Commissariaat voor de Media oordeelde dat het aangaan van dergelijke overeenkomsten met derden was aan te merken als een toegelaten en normaal economisch handelen van omroepen. Dat de betrokken derden in hun promotionele uitingen wijzen op de aard van hun diensten, dan wel op de inhoud van hun programmapakketten, deed daar volgens het Commissariaat voor de Media niet aan af.<sup>358</sup> Ook het sluiten van een distributieovereenkomst voor sms-diensten rond de Tour de France werd door het Commissariaat voor de Media als een toegelaten exploitatieactiviteit van publieke omroepinstellingen beoordeeld.<sup>359</sup>

#### **IV.1.2 Exploitatie van de programma-inhoud in de ruimste zin**

3. Het in opdracht van publieke omroepinstellingen door commerciële derden laten produceren van cd's, boeken en dvd's bij programma's van de publieke omroepinstelling wordt de publieke omroepinstellingen door het Commissariaat voor de Media over het algemeen toegestaan als een vorm van exploitatie van de vastlegging van een programma-onderdeel. Deze vorm van exploitatie wordt door het Commissariaat voor de Media beschouwd als een

---

<sup>358</sup> Commissariaat voor de Media, 14 april 2005, inzake FunX. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>359</sup> Commissariaat voor de Media 8 november 2001, inzake Sms-berichtendienst Tour de France. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

toegelaten activiteit van publieke omroepinstellingen. De omroepinstellingen mogen op televisie ook mededelingen doen over deze specifieke nevenactiviteit. Artikel 52 lid 4 Mediawet bevat in principe een verbod voor oproepen in het kader van nevenactiviteiten, dat ook geldt voor mededelingen omtrent uitgaven in het kader van de exploitatie van auteursrechten op programma's van publieke omroepinstellingen. Het Commissariaat voor de Media bepaalde in de Richtlijn Neven- en Verenigingsactiviteiten publieke omroep dat mededelingen over het ter beschikking stellen van programma's of programma-onderdelen of vastleggingen daarvan, uitgezonderd worden van het verbod van artikel 52 lid 4 Mediawet. Voorwaarde hierbij is wel dat de mededeling meteen in aansluiting op het programma wordt uitgezonden waarop zij betrekking heeft; dat de uitgave of het product pas een maand na de laatste mededeling erover in de handel verkrijgbaar is en dat in de mededeling uitsluitend de betrokken omroepinstelling als uitgever wordt vermeld.<sup>360</sup>

4. Het is publieke omroepinstellingen ook toegestaan om educatief programmabegeleidend materiaal uit te geven bij een educatief programma en, onder de condities van artikel 28 en 29 Mediabesluit, op televisie te wijzen op dit materiaal.<sup>361</sup> Overigens is het in dit verband relevant te vermelden dat het maken van een boek bij een programma door het Commissariaat voor de Media wel wordt toegelaten, maar – andersom - het maken van een programma bij een boek niet. Het Commissariaat voor de Media geeft hieromtrent aan dat het risico op overtreding van het dienstbaarheidsverbod bij een dergelijke constructie te groot zou zijn.<sup>362</sup>
5. Andere vormen van exploitatie dan bovengenoemde vastleggingen van programma-onderdelen en educatief programmabegeleidend materiaal (zoals merchandising in de vorm van poppen e.d.) stuiten al snel op weerstand bij het Commissariaat voor de Media. Dergelijke merchandising is slechts toegelaten wanneer deze voldoet aan alle criteria voor nevenactiviteiten.<sup>363</sup> Publieke omroepen mogen slechts onder beperkte voorwaarden merchandising op de markt brengen. Er kan daarbij gemakkelijk strijd ontstaan met het verbod op concurrentievervalsing en het dienstbaarheidsverbod. Iedere keer als een programma wordt uitgezonden krijgt het merchandisingartikel immers gratis publiciteit. Bovendien wordt bij iedere uitzending reclame gemaakt voor het betreffende merchandising

---

<sup>360</sup> Richtlijn Neven- en Verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 15 (par. 2.3).

<sup>361</sup> Artikelen 28 en 29 van het Mediabesluit laten onder bepaalde voorwaarden vermijdbare reclame-uitingen in de vorm van het vermelden van product of dienst toe en ook het aankondigen en recenseren van boeken, video's, compact discs en soortgelijke culturele uitingen, alsmede van toneel-, muziek- en filmuitvoeringen, tentoonstellingen en soortgelijke evenementen van kunstzinnige aard. Uitingen als bedoeld in artikel 28 en 29 die (mede) betrekking hebben op een nevenactiviteit van een publieke omroepinstelling worden ook gezien als oproepen in het kader van nevenactiviteiten, waarvoor het verbod van artikel 52 lid 4 Mediawet geldt. Het Commissariaat voor de Media bepaalde echter in de Richtlijn Neven- en Verenigingsactiviteiten dat deze beperking niet geldt voor uitingen die betrekking hebben op educatief programmabegeleidend materiaal bij educatieve programma-onderdelen (zie Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 15 (par. 2.3)). Een dergelijke vermelding is dus niet in strijd met artikel 52 lid 2 of lid 4 van de Mediawet.

<sup>362</sup> Brief van het Commissariaat voor de Media aan Teleac/NOT, gedateerd 7 november 2001.

<sup>363</sup> Merchandising wordt door bij publiek-private samenwerking betrokken partijen als belangrijk aangemerkt. Een van de geïnterviewde uitgeverij gaf aan dat mede vanwege het feit dat commerciële omroepen meer ruimte hebben voor het uitbrengen van merchandising, rond programma's, het creëren en vervolgens succesvol op de markt brengen van een multimediaconcept met website, tijdschrift voor bijvoorbeeld jongeren in samenwerking met een commerciële omroep aanmerkelijk eenvoudiger is.



artikel, waardoor het reclameverbod kan worden overtreden. Daarnaast blijkt dat ook relatie met de publieke taak lang niet altijd voldoende kan worden aangetoond. Bij producten als boeken en tijdschriften geldt het vereiste dat 50% van de inhoud van het product uit programmagerelateerd materiaal bestaat.<sup>364</sup> Op grond van de relatietoets sneuvelen voor het overige onder andere pyjama's van Z@ppelin. Het Commissariaat voor de Media oordeelde dat voor het (doen) verkopen van deze pyjama's bij een warenhuis onvoldoende relatie met de publieke taak bestond.

6. De 50%-eis van het Commissariaat geldt overigens niet voor (zelf)promotionele artikelen, die alleen door de omroepinstellingzelf mogen worden verkocht. Denk aan de T-shirts van Z@ppelin die op de website besteld kunnen worden. De publieke omroepinstelling kan een derde de opdracht verstrekken om dergelijke producten te laten vervaardigen. Zolang de omroepinstelling zelfpromotionele artikelen in eigen beheer verkoopt is dit een toegestane nevenactiviteit van de publieke omroepinstellingen, evenals het in dit kader verlenen van een licentie op een omroeplogo aan de commerciële derde om daarmee de betreffende producten te bedrukken.<sup>365</sup>
7. Hoewel zelfpromotionele artikelen dus toegelaten werden, is merchandising door of met toestemming van een publieke omroepinstelling dus aan behoorlijk wat beperkingen onderworpen. Wanneer echter een buitenlandse producent een programma aan een publieke omroepinstellingin licentie geeft om dat uit te zenden, mag deze wél merchandising op de Nederlandse markt brengen zonder aan de eisen voor nevenactiviteiten te hoeven voldoen. Bekende voorbeelden van programma's van buitenproducenten die door een Nederlandse publieke omroepinstelling worden uitgezonden en waarbij merchandising wordt verkocht zijn Sesamstraat, Teletubbies en Kabouter Plop.
8. Toch is het op de markt brengen van programmabegeleidende producten zeker niet in alle gevallen verboden. Zo was het naar het oordeel van het Commissariaat BNN wel toegestaan het gezelschapsspel De Lama's op de markt te brengen, dat zelfs was vernoemd naar het gelijknamige programma-onderdeel.<sup>366</sup>

---

<sup>364</sup> Commissariaat voor de Media, 4 april 2001, inzake BNN agenda, in: Dellebeke & Kabel 2003, p. 97-99. Uitspraak ook beschikbaar op WWW <<http://home.planet.nl/~delle069/bes.htm>>. Commissariaat voor de Media, 3 juni 2003, inzake kindertijdschrift Z@pp&Zo; Commissariaat voor de Media, 25 juli 2002, inzake Z@pp DoeBoek; Commissariaat voor de Media, 27 november 2002, inzake jeugdboek Z@ppSint. Laatste drie uitspraken beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>365</sup> Commissariaat voor de Media 21 mei 2001, inzake verlening licentie op BNN logo aan Universal Music. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>366</sup> Commissariaat voor de Media 1 november 2005, inzake het ontwikkelen en verkopen van het gezelschapsspel 'De Lama's'. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

### **IV.1.3 Facilitaire samenwerking**

9. Terzake van facilitaire samenwerking bij de totstandkoming van programma's met commerciële derden worden geen juridische obstakels waargenomen. De publieke omroepinstelling betaalt een derde hierbij voor het leveren van diensten bij de totstandkoming van het programma.
10. De Europese aanbestedingsrichtlijn (2004/18/EG) bevat een groot aantal regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Dit zijn overeenkomsten tussen ondernemers en aanbestedende diensten (artikel 1 lid 2 sub a). De publieke omroep valt onder de richtlijndefinitie van aanbestedende dienst. (zie bijlage III bij de Richtlijn). Artikel 16 zondert van de werking van de Richtlijn uit overheidsopdrachten voor diensten betreffende de aankoop, ontwikkeling, productie of de co-productie van programmamateriaal bestemd voor uitzendingen door radio-omroeporganisaties en overeenkomsten betreffende zendtijd.

### **IV.2 Gemeenschappelijke (crossmediale) projecten met min of meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op de eigen specialisatie**

11. Naarmate de samenwerking inniger wordt, en de private samenwerkingspartner meer invloed heeft binnen de samenwerking, zijn ook meer juridische beperkingen aan de orde. Bij het uitwisselen van *content*, het aanhaken bij de inhoud van een programma en bij redactionele samenwerking speelt het beginsel van non-commercialiteit van de publieke omroep een belangrijke rol. Er kan met name wrijving ontstaan met de regels over sponsoring, reclame, concurrentievervalsing en dienstbaarheid. Daarnaast dienen de publieke omroepinstellingen in alle gevallen van samenwerking de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid over hun programma-inhoud en programmering te houden.

#### **IV.2.1 Redactionele samenwerking**

12. Redactionele samenwerking tussen uitgevers en publieke omroepinstellingen met het oog op de totstandkoming van een programma komt regelmatig voor. Een juridisch obstakel dat in de praktijk wordt ervaren bij dergelijke samenwerking is dat de bijdrage van de commerciële derde aan een programma van een publieke omroepinstelling op grond van (uitleg van de) regels over sponsoring, reclame en dienstbaarheid te weinig (nadrukkelijk) vermeld zou mogen worden, waardoor uitgevers minder gemotiveerd blijken om dergelijke publiek-private samenwerkingsverbanden aan te gaan.
13. Hieronder zullen de regels terzake van de vermelding van derden in omroepprogramma's tegen het licht worden gehouden. Bij redactionele samenwerking zijn twee situaties

denkbaar: redactionele bijdrage van een derde *om niet* aan een publieke omroepinstelling en redactionele bijdrage van een derde *tegen een vergoeding*.

#### IV.2.1.1 Redactionele bijdragen om niet

14. Een onbetaalde redactionele bijdrage van een derde aan een publieke omroepinstelling dient volgens het Commissariaat voor de Media als sponsoring te worden aangemerkt wanneer de bijdrage van de derde partij niet evenredig is aan die van de publieke omroepinstelling (zie sub II.2.4.3 Sponsoring). Samenwerking met een min of meer gelijke redactionele inbreng beschouwt het Commissariaat voor de Media niet als sponsoring. Een voorbeeld van vooralsnog toelaatbaar geachte redactionele samenwerking is de samenwerking van de VPRO met de Volkskrant op de website Cinema.nl. Zoals reeds in hoofdstuk III te lezen viel, is hier sprake van een samenwerking waarbij beide partijen personeel en inhoud voor de site leveren. De Volkskrant stelt artikelen beschikbaar en levert gegevens over bioscoopfilms. De VPRO levert artikelen, beeldmateriaal en gegevens over films op televisie. Partijen beslissen gezamenlijk over inhoud, lay-out en vormgeving van de website en het hoofd van de redactie wordt gezamenlijk betaald. Indien een onbetaalde redactionele bijdrage van een derde in overeenstemming is met die van de publieke omroepinstelling, is sprake van wat het Commissariaat aanduidt als een "bijdrage van ondergeschikte betekenis". Een dergelijke gelijkwaardige bijdrage mag ook op de aftitelrol van een programma vermeld worden met de mededeling 'met dank aan', zoals dat ook geldt voor andersoortige bijdragen met een waarde van onder de 500 Euro.<sup>367</sup>
15. In de gevallen waarin een commerciële derde, zoals een uitgever of een platenproducent, een onevenredig groot deel van de redactie voor zijn rekening neemt, is wel sprake van sponsoring. Dat betekent dat een dergelijke vorm van bijdragen – nog afgezien van het vereiste van redactionele eindverantwoordelijkheid voor de programma-inhoud ex artikel 48 Mediawet - voor de meeste programma-onderdelen van publieke omroepinstelling verboden zal zijn. Artikel 52a lid 1 bevat immers een totaal sponsorverbod. Slechts een klein aantal programmasoorten is uitgezonderd van dit verbod, waaronder culturele programma's. Op grond van lid 3 mogen deze programma's echter niet worden gesponsord inzien zij nieuws, actualiteiten of politieke informatie bevatten, dan wel bestemd zijn voor minderjarigen beneden de leeftijd van twaalf jaar. Dit alles om redactionele beïnvloeding van dergelijke programma-onderdelen volledig uit te sluiten. Informatieve, opiniërende programma's zijn in veel gevallen juist de programma's waarbij een samenwerking van publieke omroepinstellingen met uitgevers van boeken, kranten of opiniebladen gewenst is.

---

<sup>367</sup> Zie het Besluit ontheffing vermelding niet-sponsor van het Commissariaat voor de Media van 15 augustus 2000, zoals gewijzigd bij besluit van 5 juli 2005, art. 4 lid 1.

16. Het Commissariaat volgt bij beoordeling of sprake is van een programma van culturele aard de MJB indeling,<sup>368</sup> maar sluit programma's met een overwegend informatief karakter van sponsoring uit. Wel voor sponsoring in aanmerking komen bijvoorbeeld programma's in de categorie binnenlands licht drama, binnenlands en buitenlands serieus drama en programma's over muziek, dans en ballet.
17. In de uitzonderlijke gevallen waarin sponsoring wel toegelaten is, mag (of beter: moet) de sponsor (de verschafter van de redactionele bijdrage), getoond worden volgens de regels van artikel 52b Mediawet, zoals uitgewerkt in artikel 7 en volgende van de Beleidsregels Sponsoring publieke omroep 2005. Dat betekent eenvoudig gesteld dat de naam of het (beeld)merk van de verschafter van de bijdrage niet langer dan 5 seconden in beeld mag komen aan het begin of einde van het programma. De vermelding mag uitsluitend uit stilstaande beelden bestaan, mag niet beeldvullend zijn en mag evenmin voldoen aan de definitie van een reclameboodschap. Vermelding van de sponsor tijdens het uitzenden van programma-onderdelen is niet toegestaan.<sup>369</sup>

#### **IV.2.1.2 Redactionele bijdrage tegen betaling**

18. Indien een publieke omroepinstelling een (marktconforme) vergoeding betaalt voor redactionele bijdragen door derden, is geen sprake van sponsoring (of van een bijdrage van ondergeschikte betekenis).<sup>370</sup> Het sponsorverbod vormt geen belemmering voor een dergelijke vorm van redactionele samenwerking. De vermelding van een inhoudelijke bijdrage van dien aard in het programma kan echter wel in strijd komen met het reclameverbod uit artikel 52 lid 2 Mediawet en het dienstbaarheidsverbod uit artikel 55 Mediawet.<sup>371</sup>

#### **IV.2.1.3 Naams- of bronvermelding**

19. De mogelijkheden voor naamsvermelding bij redactionele samenwerking voor totstandkoming van een programma-onderdeel kunnen als volgt worden samengevat. Er kan sprake zijn van vermelding als sponsor bij bepaalde programma's. Verder kan bij

---

<sup>368</sup> De Meer Jaren Begroting-indeling, of MJB indeling wordt in de eerste plaats gehanteerd om te bepalen of de publieke omroep voldoet aan de in de Mediawet gestelde programmavoorschriften, daarnaast wordt door het Commissariaat voor de Media de MJB indeling gebruikt om te bepalen of een programma aangemerkt kan worden als uiting van kunst of cultuur, zodat het gesponsord mag worden.

<sup>369</sup> Zie de toelichting bij artikel 8 Beleidslijn Sponsoring publieke omroep 2005.

<sup>370</sup> Bij onbetaalde redactionele bijstand door een uitgever aan een publieke omroepinstelling zou wellicht ook kunnen worden gedacht aan betaling in de vorm van een beschikbaarstelling door de publieke omroepinstelling van het programmamateriaal aan de uitgever. Dan moet natuurlijk wel sprake zijn van een redelijke, marktconforme vergoeding.

<sup>371</sup> Advies van 12 mei 1993 en uitspraak Commissariaat voor de Media 18 juni 1993, in: Van Putten & Kabel (red.) 1994, p. 59-63. Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 21 augustus 1997, in: Dellebeke & Kabel (red.) 1998, p. 15-18. Besluit Commissariaat voor de Media 16 december 1997, in: Dellebeke & Kabel (red.) 1998, p. 18-20 (TROS Aktua in Bedrijf).

“bijdragen van ondergeschikte betekenis” (daaronder begrepen uitruil van gelijkwaardige redactionele input op meerdere platforms) melding van de naam van de derde worden gemaakt op de aftiteling onder vermelding van de tekst ‘met dank aan’. Een andere wijze van vermelding van de derde, die een auteursrechtelijk beschermde bijdrage heeft geleverd aan het programma door bijvoorbeeld mee te schrijven aan het script, is op de aftiteling naast een copyright notice ©.

20. Verder is het publieke omroepinstellingen toegestaan externe redacteurs als deskundigen aan het woord te laten in programma's onder vermelding van de eigen naam en de product- of bedrijfsnaam. Denk bijvoorbeeld aan een tafeldiscussie waaraan de adjunct hoofdredacteur van de Volkskrant deelneemt. Wanneer zij in beeld komt kan een regel tekst worden ingemonteerd met de tekst: *Suzanne Weusten: Adjunct hoofdredacteur Volkskrant*. Deze bijdrage mag overigens geen promotie voor krant of uitgever opleveren. Denk daarbij aan het veelvuldig noemen van de naam van de krant in wervende zin. Tot slot is bronvermelding toegestaan. Wanneer een redacteur van het FD bijvoorbeeld een grafiek heeft gemaakt tezamen met de redactie van een actualiteitenprogramma zoals NOVA, dan kan bij die grafiek als bron worden vermeld (FD/NOVA).

#### **IV.2.2 Crossmediale samenwerking: tijdschriften**

21. Bij de inhoudelijke samenwerking op meerdere platforms en het daaromtrent aanhaken bij elkaars naam of identiteit worden de nodige juridische obstakels waargenomen.
22. Frictie kan bijvoorbeeld ontstaan in de situatie dat een programma van een publieke omroepinstelling wordt gecombineerd met een tijdschrift. In Nederland zijn door publieke omroepinstellingen verschillende pogingen ondernomen om een tijdschrift op de markt te brengen in samenwerking met derden. Uit de zaken Willem Wever en Belfleur blijkt dat het Commissariaat voor de Media het gebruik van de naam van een programma voor een tijdschrift niet toelaatbaar acht.<sup>372</sup> Van concurrentievervalsing was volgens het Commissariaat voor de media sprake omdat de uitgever van een tijdschrift met de naam van een programma minder moeite zou hoeven doen om tot bekendheid van het blad te komen dan de uitgever van een tijdschrift dat niet de naam van een programma draagt. Van handelen in strijd met het dienstbaarheidsverbod zou bovendien sprake zijn omdat de door het concurrentievoordeel opgebouwde bekendheid van de naam van het tijdschrift de uitgever in staat stelt meer winst te behalen dan anderen die geen gebruik kunnen maken van de naam van het programma.

---

<sup>372</sup> Commissariaat voor de Media, 19 oktober 2001, inzake Willem Wever (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)); Commissariaat voor de Media, 20 augustus 1990, inzake Belfleur, in: Kabel & Reijntjes (red.) 1993, p. 236.

23. Blijkens de Willem Wever en Belfleur zaken leidt het gebruik van een programmanaam voor een tijdschrift bovendien steeds tot het maken van reclame voor het tijdschrift (artikel 52 lid 2 Mediawet), iedere keer als het programma wordt uitgezonden. Het beroep van de NCRV in de zaak Willem Wever op artikel 28 Mediabesluit wees het Commissariaat voor de Media af. Het gebruik van een merknaam in een programmatitel is volgens het Commissariaat voor de Media steeds in strijd met het reclameverbod, omdat de vertoning of vermelding in de titel overdreven en overdadig (artikel 28 en 29 Mediabesluit) is. Het Commissariaat voor de Media overwoog:

'Het Commissariaat is, gelet op doel en strekking van de normering, van oordeel dat met het gebruik van een handelsmerk in de programmatitel per definitie de grenzen van 52, tweede lid, van de Mediawet worden overtreden'.<sup>373</sup>

Het verwees daarbij nog naar de uitspraak Belfleur, waar het Commissariaat voor de Media een vergelijkbaar standpunt had ingenomen.<sup>374</sup>

24. Bij het verbod van gebruik van een programmanaam voor een tijdschrift maakt het Commissariaat voor de Media geen onderscheid tussen de gevallen waarin het tijdschrift bij een bekend programma wordt gemaakt (Willem Wever) of het tijdschrift en programma tegelijk worden opgestart (Belfleur). Het maken van een programma bij een tijdschrift of boek met gelijkkluidende titel is evenmin toegestaan.
25. Wanneer een publieke omroepinstelling gezamenlijk met een commerciële uitgever een tijdschrift wil maken bij een programma dienen de titels dus in elk geval verschillend zijn. Het verschil hoeft, om strijdigheid met het reclameverbod te voorkomen, overigens niet bijzonder groot te zijn. De titel van het blad Z@pp&Zo verschilde volgens het Commissariaat voor de Media voldoende van de naam van het televisiejeugdblok Z@ppelin, waarop het blad gebaseerd was. Ook het beeldmerk van Z@ppelin, een zeppelin, mocht gewoon op de omslag van het blad staan, zolang de naam Z@ppelin daar maar uit verwijderd werd. Voor toetsing aan het dienstbaarheidsverbod en het concurrentievervalsingsverbod achtte het Commissariaat voor de Media vooralsnog geen noodzaak aanwezig. Het nam dus niet op voorhand aan dat sprake was van overtreding van deze verboden.<sup>375</sup>
26. Het Commissariaat voor de Media acht het door een publieke omroepinstelling (doen) uitgeven van een tijdschrift of boek bij een programma-onderdeel dus niet in strijd met artikel 52 lid 2 Mediawet, als de naam op de omslag van het tijdschrift of de titel van het

<sup>373</sup> Commissariaat voor de Media, 19 oktober 2001, inzake Willem Wever (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>374</sup> Commissariaat voor de Media, 20 augustus 1990, inzake Belfleur, in : Kabel & Reijntjes (red.) 1993, p. 236.

<sup>375</sup> Het door Sanoma uitgegeven kindertijdschrift Z@pp&Zo, behorend bij het televisiejeugdblok Z@ppelin, vond het Commissariaat voor de Media niet strijdig met artikel 52 Mediawet (Commissariaat voor de Media, 3 juni 2003, inzake Z@pp&Zo. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)). De reden hiervoor was dat de naam Z@ppelin niet in de titel van het tijdschrift voorkwam en uit het beeldmerk op de omslag was verwijderd.

boek voldoende verschilt van de naam van het programma-onderdeel. Het is overigens wél toegestaan de naam van het betreffende programma-onderdeel *in* het tijdschrift of het boek te noemen, zo blijkt uit de uitspraken van het Commissariaat over de nevenactiviteiten rond Z@ppelin.<sup>376</sup>

27. Bij het gezamenlijk uitgeven van een tijdschrift moet ook rekening worden gehouden met het feit dat het Commissariaat voor de Media het beschikbaar stellen van programmamateriaal door de publieke omroepinstelling aan de uitgever van een tijdschrift in strijd kan achten met het dienstbaarheidsverbod. In de zaak Willem Wever wilde de NCRV om niet programmamateriaal beschikbaar stellen aan uitgever Sanoma voor de vulling van het tijdschrift. Het Commissariaat voor de Media overwoog dat de NCRV met publieke middelen substantiële investeringen had gedaan om het materiaal te produceren en Sanoma met de verschaffing daarvan in staat zou stellen meer winst te behalen dan het had kunnen doen zonder dat materiaal. Wanneer de betrokken uitgever een marktconforme vergoeding betaalt voor de geleverde *content*, zou dit bezwaar volgens onderzoekers overigens moeten kunnen worden weggenomen.
28. Niet alleen het kosteloos beschikbaar stellen van materiaal aan een uitgever stuit op bezwaren van het Commissariaat voor de Media, maar ook het verrichten van opmaakactiviteiten door een publieke omroepinstelling voor een uitgever wordt als ontoelaatbaar aangemerkt. Het Commissariaat voor de Media besliste in de zaak TVGids.nl dat een dergelijke activiteit niet aan de relatietoets voldoet omdat het opmaken voor printmedia van derden als een aan de omroep vreemde activiteit wordt aangemerkt.<sup>377</sup>
29. Wanneer een publieke omroepinstelling samen met een derde een tijdschrift in aansluiting op een programma maakt, mag zij zich bovendien niet contractueel verplichten tot het (blijven) uitzenden van dat programma. In de zaak Belfleur bepaalde het Commissariaat voor de Media dat een dergelijke verplichting in strijd is met artikel 48 van de Mediawet, volgens hetwelk een publieke omroepinstelling verantwoordelijk is voor de eigen programmering. De publieke omroepinstelling moet de vrijheid hebben om te kunnen besluiten het programma niet meer uit te zenden. Bovendien moet de publieke omroepinstelling zelf de inhoud van het programma bepalen en redactioneel onafhankelijk zijn. Dit moet ook voor het publiek duidelijk zijn.

---

<sup>376</sup> Met betrekking tot een Z@pp DoeBoek en het boek Z@ppSint was het oordeel vrijwel hetzelfde als in Z@pp&Zo. Het Commissariaat voor de Media vond de namen van de boeken voldoende afwijkend van de programmaam. Voorts overwoog het dat het voorkomen van de naam Z@ppelin in de boeken niet aan dit oordeel afdoet (Commissariaat voor de Media, 25 juli 2002, inzake Z@pp DoeBoek; Commissariaat voor de Media, 27 november 2002, inzake jeugdboek Z@ppSint. Beide uitspraken beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)). Overigens is het Z@pp&Zo tijdschrift nooit een succes geworden, wat men weet aan het feit dat het merk Z@ppelin niet gebruikt mocht worden.

<sup>377</sup> Commissariaat voor de Media 24 februari 2005, inzake TVGids.nl. Zie eventueel ook Commissariaat voor de Media 31 mei 2005, beslissing op bezwaar opmaakactiviteiten Algemeen Dagblad. Beide uitspraken beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl). In deze zaak maakten de AKN-omroepen programma-overzichten op voor publicatie in (de papieren versie van) het Algemeen Dagblad.

30. Bij samenwerking met uitgevers moet een publieke omroepinstelling er op grond van de concurrentievervalsingstoets ook zorg voor dragen dat zij zich niet beperkt tot de exclusieve samenwerking met één bepaalde uitgeverij. Bovendien zal de uitgever doorgaans verzocht worden de financiële risico's op zich te nemen zodat deze nevenactiviteiten geen nadelige invloed hebben op de publieke taak (schadetoets, artikel 57a lid 1 sub a Mediawet). In de praktijk gebeurt dit meestal in de vorm van een vrijwaringsclausule in de samenwerkingsovereenkomst.
31. De beperkingen die gelden voor de samenwerking tussen de publieke omroepinstellingen en uitgevers voor het maken van een blad bij een programma, gelden niet (in een gelijke mate) wanneer een publieke omroepinstelling zélf een blad uitgeeft. Het Commissariaat voor de Media merkte in de Willem Wever zaak op dat er minder snel strijd met de Mediawet zou ontstaan wanneer de NCRV het uitgeven van een tijdschrift zelf ter hand zou nemen. Daarbij zou de NCRV volgens het Commissariaat voor de Media praktische zaken aan een derde mogen uitbesteden.<sup>378</sup> Gebruikmaking van de naam van het programma-onderdeel voor het tijdschrift zou dan overigens nog steeds naar de huidige stand van zaken strijd opleveren met het reclameverbod.<sup>379</sup>
32. Het in gebruik geven van een programmatitel door het Commissariaat voor de Media wordt niet steeds afgewezen. Bij het door een publieke omroepinstelling in licentie geven aan een commerciële derde van een programmaam en programmaconcept voor het naspelen van een programma op feesten en evenementen interpreteerde het Commissariaat voor de Media de beperkingen in de Mediawet minder strikt dan bij tijdschriften. Waar het in de Belfleur zaak nog bepaalde dat het verschaffen van een merklicentie van een programmaam aan een persmedium 'bijna per definitie in strijd [is] met het beginsel van de non-commercialiteit in een publiek omroepbestel en in het bijzonder met het bepaalde in artikel 55 van de Mediawet, alsmede onoverkomelijk in strijd met het bepaalde in artikel 52',<sup>380</sup> oordeelde het Commissariaat voor de Media in de zaak tussen Kunst en Kitsch dat de verlening van een merklicentie op een programmaam (én op de programmarechten) aan een evenementenorganisator geen strijd met de Mediawet opleverde. In de laatstgenoemde zaak (besproken in hoofdstuk II.2.3.2.1 ) kwam deze licentieverlening zonder problemen door de relatie- en schadetoets van artikel 57a lid 1 Mediawet heen en zag het Commissariaat voor de Media evenmin reden om nog aan het concurrentievervalsingsverbod of het dienstbaarheidsverbod te toetsen. Ook het het reclameverbod van artikel 52 Mediawet leverde in casu kennelijk geen probleem op. Het

---

<sup>378</sup> Een dergelijke vorm van samenwerking waarbij de publieke omroepinstelling opdracht geeft aan een derde om een tijdschrift te drukken behoort overigens feitelijk tot de Sub IV.1 genoemde vorm van samenwerking.

<sup>379</sup> Brakman 2003.

<sup>380</sup> Commissariaat voor de Media 20 augustus 1990, inzake Belfleur, in: Kabel & Reijntjes (red.) 1993, op p. 37.



gebruik van een programmaam voor een evenement waarbij het programma wordt 'nagespeeld' wel toelaatbaar geacht.<sup>381</sup>

#### IV.2.3 Crossmediale samenwerking: internet

33. Naast samenwerking op het gebied van televisie en geschreven media wordt de samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en commerciële derden op het gebied van nieuwe media, zoals internet, steeds belangrijker.<sup>382</sup> Het Commissariaat voor de Media stelt vast dat de reclame- en sponsorbepalingen uit de Mediawet niet zonder meer toepasbaar zijn op internetdiensten.<sup>383</sup> Wel benadrukt het in de Notitie Neventaken publieke omroep 2002 dat ook voor internet het beginsel van non-commercialiteit van de publieke omroep geldt. Daaruit vloeit voort dat op internetsites slechts sprake mag zijn van een beperkt reclame- en sponsorvolume. Criterium is dat de vorm en omvang van de reclame- en sponsoruitingen niet overheersend mag zijn.<sup>384</sup> Ook dient sprake te zijn van een herkenbare scheiding tussen redactionele uitingen van de omroepinstellingen commerciële uitingen van derden. Advertorials zijn op websites van publieke omroepinstellingen dan ook niet toegestaan. Een reclameboodschap moet duidelijk als zodanig herkenbaar zijn en dient voorzien te zijn van de vermelding 'advertentie' of 'ingezonden mededeling'.<sup>385</sup> Het in redactionele context opnemen van een hyperlink naar een site van een commerciële derde is wél toelaatbaar, onder de voorwaarde dat de hyperlink past binnen de context en op neutrale wijze – dat wil zeggen niet wervend – is aangebracht.<sup>386</sup>
34. De reclame-exploitatie voor internet wordt op landelijk niveau geregeld door de STER. Dat beperkt de omroepinstellingen in hun bewegingsvrijheid met derden te onderhandelen terzake van reclame op gemeenschappelijke internetsites. Daarbij moet worden opgemerkt dat slechts de reclamegelden die worden gegenereerd door middel van de hoofd- of neventaken van de landelijke publieke omroep geïnd hoeven te worden door de STER. Dit geldt dus in beginsel niet voor de nevenactiviteiten, zoals de programmabladen, die kostendekkend moeten zijn.<sup>387</sup>

---

<sup>381</sup> Het Commissariaat verklaarde dit verschil in de beoordeling als volgt: op het moment dat het de publieke omroep toestaat een titel van een programma te gebruiken voor een tijdschrift (en vice versa), zou het voor commerciële omroepen sponsoring van een programmatitel mogelijk moeten maken. Het Commissariaat vindt dat de verdeling van bevoegdheden tussen de publieke en de commerciële omroep in verhouding moet blijven: wanneer de publieke omroep op gebied van exploitatie meer mag, dan moet de commerciële omroep ook meer bevoegdheden krijgen dan hij nu heeft.

<sup>382</sup> Zie hierover ook Alberdingk Thijm 2003.

<sup>383</sup> Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 9 (par. 5.1).

<sup>384</sup> Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 9 (par. 5.1). Reclameboodschappen kunnen bijvoorbeeld de vorm aannemen van een button of een banner en kunnen voorzien worden van een hyperlink naar de site van een derde.

<sup>385</sup> Voor de herkenbaarheid kan blijkens een uitspraak van het Commissariaat voor de Media onder andere de kleurstelling van een advertentiebutton van belang zijn. Die moet om strijd met artikel 55 Mediawet te voorkomen voldoende verschillen van de kleur van de website. Zie Commissariaat voor de Media 22 december 2005, inzake verkoop producten en diensten van derden via [www.tvkids.nl](http://www.tvkids.nl). Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>386</sup> Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 9 (par. 5.1).

<sup>387</sup> Commissariaat voor de Media 22 december 2005, inzake verkoop producten en diensten van derden via [www.tvkids.nl](http://www.tvkids.nl). Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl) Notitie Neventaken publieke omroep 2002, p. 9 (par. 5.1).

35. Op het internet kan worden samengewerkt met een derde op de eigen website van een publieke omroepinstelling, of er kan gezamenlijk een website worden opgestart. In de eerste situatie kan men samenwerken door het over en weer aanbrenge van skins<sup>388</sup> en (diep)links<sup>389</sup> naar de website van de ander. Het Commissariaat voor de Media bepaalde in de uitspraak TVGids.nl dat dit een toegelaten onderdeel is van het hebben en onderhouden van een internetsite.<sup>390</sup> Het is een publieke omroepinstelling niet toegestaan op haar website commerciële derden in staat te stellen rechtstreeks producten en diensten aan te bieden die tegen betaling geleverd worden, zo bleek uit een tweede uitspraak van het Commissariaat voor de Media over dezelfde site TVGids.nl<sup>391</sup> In deze zaak hadden de AKN omroepen aan de reeds door het Commissariaat voor de Media goedgekeurde site TVGids.nl onderdelen toegevoegd waar producten, *ringtones* en logo's van derden konden worden besteld. Het Commissariaat voor de Media vond dit in strijd met het dienstbaarheidsverbod. In zijn oordeel woog het mee dat deze onderdelen te bereiken waren via het keuzemenu van de site waarmee ook redactionele onderdelen van de site konden worden benaderd. Ook vond het Commissariaat van belang dat de onderdelen in belangrijke mate dezelfde opmaak hadden, of in ieder geval duidelijke gelijkenis vertoonden met de onderdelen van de gidsfuncties op de site TVGids.nl.
36. Naast de samenwerking via eigen websites, is ook het gezamenlijk houden van een internetsite (inhoudelijke samenwerking) een in beginsel toegestane vorm van publiek-private samenwerking. Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking is de site Cinema.nl van de VPRO en de Volkskrant.<sup>392</sup> Wel moeten daarbij de hiervoor genoemde beperkingen in acht worden genomen.

### IV.3 Cross-ownership

37. We hebben hiervoor kunnen zien wat op dit moment de mogelijkheden van samenwerking tussen twee onafhankelijke partijen zijn. Een stap verder dan deze samenwerking tussen twee autonome entiteiten, gaat het gemeenschappelijk deelnemen in een rechtspersoonlijkheid teneinde publiek-private samenwerking te realiseren. Een publieke omroepinstelling mag in principe deelnemen in commerciële bedrijven zoals uitgeverijen of

<sup>388</sup> Een skin is een grafische gebruiksverschijning (ook wel: Graphical User Interface of GUI) die kan worden toegepast op computerprogramma's of websites. Door de skin kan de opmaak en lay-out van een dergelijk programma worden aangepast aan de wensen van de gebruiker. Een skin is dus als het ware een 'huid' die het programma kan worden aangetrokken.

<sup>389</sup> Een link of hyperlink is een verwijzing naar een andere pagina binnen dezelfde website of een homepage van een andere website. Een dieplink is een hyperlink die niet verwijst naar de homepage van een andere website maar naar een specifieke pagina of afbeelding binnen die andere website.

<sup>390</sup> Commissariaat voor de Media, 24 februari 2005, inzake TVGids.nl. Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>391</sup> Commissariaat voor de Media 22 december 2005, inzake verkoop producten en diensten van derden via [www.tvgids.nl](http://www.tvgids.nl). Beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>392</sup> De website [www.kapper.tv](http://www.kapper.tv) werd eveneens gezamenlijk door een publieke omroepinstelling met commerciële partijen opgezet.

productiemaatschappijen,<sup>393</sup> ook indien deze tevens werkzaamheden voor derden verrichten.<sup>394</sup> Een geval waarin een omroepinstelling deelnam in een bedrijf dat ook voor derden werkte, was de TROS in het facilitaire bedrijf 'After The Break Productions'. Het Commissariaat voor de Media vond dit een toelaatbare nevenactiviteit na uitvoering van zowel de eerste als de tweede fase toets.<sup>395</sup>

38. Ook het gezamenlijk met commerciële partijen (zoals uitgevers) oprichten van een (media)bedrijf, waarin beide partijen aandelen bezitten, is een in beginsel toegelaten nevenactiviteit van publieke omroepinstellingen. De relatietoets vereist daarbij volgens het Commissariaat voor de Media wel dat tenminste 50% van de activiteiten van het bedrijf ten dienste staat aan de hoofdtaak van de omroepinstelling. Ook moeten de financiële transparantie-eisen in acht worden genomen. Zo moeten de geldstromen in een dergelijk bedrijf goed gescheiden worden en moet de winst eerlijk verdeeld worden.
39. Als een publieke omroepinstelling participeert in een rechtspersoon, wordt de laatste door het Commissariaat voor de Media beschouwd als een bij de omroepinstelling betrokken rechtspersoon.<sup>396</sup> De handelingen van rechtspersonen waarin de omroepinstelling een (financieel) belang heeft, of waarop de omroepinstelling invloed uitoefent, worden toegerekend aan de omroepinstelling.<sup>397</sup> De volgende aspecten zijn van belang voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een bij de omroepinstelling betrokken rechtspersoon:

' - de omroepinstelling heeft een belang verworven in een rechtspersoon om andere redenen dan het beleggen van overtollig vermogen;

---

<sup>393</sup> Vergelijk Handboek Financiële Verantwoording 2005, par. 1.3. Een voorbeeld van een deelname door een publieke omroepinstelling in een commercieel bedrijf is die van de TROS in TROS Uitgevers BV. De TROS bezit 100% aandelen in TROS Uitgevers BV (zie register neventaken en nevenactiviteiten van het Commissariaat voor de Media).

<sup>394</sup> In de Stokvis uitspraken liep een deelname van de NOS in een productiebedrijf nog stuk op het feit dat het productiebedrijf ook werkzaamheden voor derden verrichtte. Vlak voor de Stokvis uitspraken (in de periode waarop de uitspraken betrekking hadden) bevatte artikel 57 lid 1 Mediawet nog de bepaling dat instellingen die zendtijd hadden verkregen naast het verzorgen van hun programma geen andere activiteiten mochten verrichten dan waarin de Mediawet voorzag of waarvoor het Commissariaat voor de Media toestemming had gegeven. Het Commissariaat voor de Media merkte in een besluit van 3 juni 1998 een deelname door de NOS in het productiebedrijf René Stokvis Producties BV aan als een nevenactiviteit van de NOS. In een besluit van 12 februari 1999 legde het Commissariaat voor de Media de NOS een boete op voor overtreding van artikel 57 (oud) lid 1 Mediawet (Zie Dellebeke & Kabel 1999, p. 195-199). De reden hiervoor was het feit dat Stokvis ook werkzaamheden voor derden verrichtte. In zijn besluit overwoog het Commissariaat voor de Media dat het de handelingen van Stokvis, waarin de NOS deelnam, toerekende aan de NOS. Op grond van artikel 57 Mediawet (oud) waren alle activiteiten naast het verzorgen van een programma verboden, behoudens toestemming van het Commissariaat. Het produceren voor derden kon volgens het Commissariaat voor de Media niet worden aangemerkt als het verzorgen van een programma en was dus niet toegelaten. Ook het bedrijf Stokvis mocht dus geen activiteiten voor derden verrichten. Toestemming wilde het Commissariaat voor de Media niet verlenen omdat dit niet in doel en strekking van de voormalige Mediawet zou passen. In zijn beslissing op de bezwaren van de NOS van 27 juli 1999 handhaafde het Commissariaat zijn eerdere besluiten (Zie Dellebeke & Kabel 2000, p. 70-74). Later (in 1997) werd het nevenactiviteitenregime in de Mediawet verruimd en werd deelname in een bedrijf dat ook werkzaamheden voor derden verricht wel mogelijk.

<sup>395</sup> Commissariaat voor de Media 22 juni 2001, inzake deelneming in After The Break Productions BV; Commissariaat voor de Media 27 november 2002, inzake deelneming in After The Break Productions BV tweede fasetoetsing. Beide uitspraken beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

<sup>396</sup> Beleidslijn publiek-private samenwerking op lokaal en regionaal niveau.

<sup>397</sup> Indien een publieke omroepinstelling een dochtervennootschap heeft of een direct of indirect belang heeft in een rechtspersoon die een activiteit verricht, die niet rechtstreeks verband houdt met of ten dienste staat van de hoofdtaak van de publieke omroep, maar daarmee wel op enigerlei wijze verbonden is (een nevenactiviteit), geldt dit als een nevenactiviteit van de publieke omroepinstelling. Zie artikel 57 lid 2 Mediawet en Richtlijn Neven- en Verenigingsactiviteiten, p. 5 (par. 2.1.).

- de omroepinstelling heeft op enigerlei wijze aanspraak op de door de rechtspersoon gegenereerde winst;
- de omroepinstelling is betrokken bij het ontstaan van een rechtspersoon;
- in de doelomschrijving van een rechtspersoon wordt verwezen naar de behartiging van één of meer belangen van de betrokken omroepinstelling;
- de rechtspersoon voert een taak uit die voorheen door de betrokken omroepinstelling aan zich was getrokken of door de omroepinstelling als één van haar taken werd gezien;
- de omroepinstelling heeft statutair en/of feitelijk invloed op de bestuurssamenstelling van de rechtspersoon en/of op de beslissingen van het bestuur van een rechtspersoon;
- de omroepinstelling draagt op enigerlei wijze ( al dan niet financieel) bij in de financiering van de bedrijfsvoeringsmiddelen van een rechtspersoon.<sup>398</sup>

40. De omroepinstelling is betrokken bij een rechtspersoon indien één of meer van de genoemde aspecten, eventueel in onderling verband gezien, van toepassing zijn. De opsomming is niet limitatief.<sup>399</sup>

---

<sup>398</sup> Handboek Financiële Verantwoording 2005, par. 1.3. Naar het Handboek wordt verwezen in de Richtlijn Neven- en Verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 5 (par. 2.1.). Zie voor een vergelijkbare opsomming de Beleidslijn publiek-private samenwerking op lokaal en regionaal niveau, p. 3.

<sup>399</sup> Zie Handboek Financiële Verantwoording 2005, par. 1.3.

## **Hoofdstuk V. Inventarisatie stand van zaken publiek-private samenwerking in een aantal Europese landen**

### **V.1 Inleiding**

1. Voor dit deel van het rapport waarin de situatie terzake van publiek-private samenwerking in een aantal Europese landen wordt besproken, is gebruik gemaakt van contactpersonen bij de Europese partners van de opdrachtgevers PO en NUV, de EBU (omroep), de ENPA (dagbladen) en de FAEP (tijdschriften netwerk)
2. Aan een groot aantal omroepen en buitenlandse uitgevers is een Questionnaire gezonden. Helaas is de respons op deze Questionnaire beperkt gebleven. Uitsluitend van België, Duitsland en Denemarken mochten we substantiële inhoudelijke reacties ontvangen, die hieronder zijn verwerkt. Bij bespreking van de situatie van de publieke omroep in deze landen in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk is bovendien dankbaar gebruik gemaakt van het rapport van TNO Quick Scan Beleid publieke omroep dat in opdracht van een van onze opdrachtgevers, het ministerie van OCW, werd opgesteld.
3. Het Commissariaat voor de Media was daarnaast desgevraagd zo vriendelijk een recentelijk binnenshuis uitgevoerd onderzoek naar titelsponsoring in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk ter beschikking te stellen, waarvoor de onderzoekers het Commissariaat bijzonder erkentelijk zijn. De resultaten van dit laatste onderzoek kunnen in een rapport over publiek-private samenwerking met uitgevers ook eigelijk niet onvermeld blijven. In de derde en laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen uit het onderzoek van het Commissariaat besproken. Daarbij dient benadrukt te worden dat het Commissariaat voor de Media louter geïnventariseerd heeft en hieraan (in ieder geval vooralsnog) geen consequenties heeft verbonden voor het eigen beleid.

### **V.2 Questionnaire**

4. De vragenlijst die aan de contactpersonen van de twee opdrachtgevers werd voorgelegd en hieronder nader is uitgewerkt was als volgt geformuleerd:

*Public Private Partnerships (PPP)*<sup>400</sup>

1. Can you provide us with the examples you know of current PPP between Public Broadcasting companies and commercial parties, such as publishers, in your country? You

---

<sup>400</sup> In de Questionnaire werden PPP's als volgt omschreven: "For the purpose of our investigation project we define PPP as: a cooperation in which the Public Broadcasting Company and private companies, preserving their own identity and responsibility, realise a project together based on a clear division of tasks and risks."

can think of the following categories of PPPs, but we would also be interested in learning other forms of PPPs:

- a. Partnership in the field of production and technical facilities
  - b. Programmatic partnership (exchanging editors of newspapers and magazines with editors of radio and TV-programmes)
  - c. Partnership in multimedia or cross media projects
2. Can you give an indication of the costs and revenues that emanate from the PPP projects indicated in your answer to the above (if possible preferably for both the Public Broadcasting Company and the commercial entity, such as the publisher)?

#### *Legislation governing PPPs*

3. What legislation and which rules (European and national, including lines of policy and case law) govern PPPs in your country? If there is specific legislation, regulations or case law regarding the PPP between the Public Broadcasting corporation(s) and any commercial parties, could you please provide us with these particular materials<sup>401</sup>?
4. To what extent do the legislation and rules indicated sub 3 allow or prohibit (specific forms of) PPPs?
5. a. Are you aware of any events where PPPs failed because legislation or case law made the realisation of such initiatives impossible? Can you describe the aspired PPP and the obstacle in the legislation?  
b. Has this impossibility given rise to adaptations to the law to make certain forms of PPP possible after all? If so, please indicate these changes to us.
6. a. What PPP would you, in addition to the unrealised initiatives in 5a, furthermore aspire?  
b. What adaptations in the law do you consider necessary to make such PPP possible?  
c. Is there an amendment of the law currently announced or expected in the foreseeable future to broaden the possibilities for PPP?

#### *Broadcasting system and Government*

7. a. Can you provide us with a short overview of the broadcasting system in your country with special attention for the position of the Public Broadcasting Corporation?  
b. With regard to the position of the Public Broadcasting Corporation, we are amongst others interested in its relation with the government. Could you please describe that relation?
8. What influence, other than legislative, does the government have on PPPs in your country; *inter alia* is it promoting or steering such partnerships in any way?

---

<sup>401</sup> If available, we appreciate receiving English translations of such materials. If not, could you provide us with comprehensive summary?

9. The financing of the Public Broadcasting Corporation can be of an influence to PPPs. Therefore we would like you to answer the following questions:
  - a. In what way does the public pay for public broadcasting: through a separate and recognizable levy or is the contribution incorporated in general taxes?
  - b. Is advertisement a source of income for the Public Broadcasting Corporation in your country?
  - c. Is 'soft sponsoring' (e.g. charities or non profit organisations) a source of income for the Public Broadcasting Corporation in your country?
  - d. Is the Public Broadcasting Corporation in your country allowed to independently undertake commercial activities (like editing magazines)?

## V.2.1 België - Vlaanderen

### *i. Schets van het omroepbestel met de nadruk op de positie van de publieke omroep.*

5. In de Vlaamse Gemeenschap is de VRT de enige publieke radio- en televisie-omroep. Begin jaren negentig is de VRT grondig gereorganiseerd naar aanleiding van het teruglopende marktaandeel als gevolg van de commerciële concurrentie. Hierbij is de autonomie van de publieke omroep ten opzichte van de politiek vergroot.<sup>402</sup>
6. De VRT is een naamloze vennootschap van publiek recht, waarvan de Vlaamse Gemeenschap de enige aandeelhouder is. De Belgische vennootschapswetgeving is slechts van toepassing voor wat niet in de Vlaamse *gecoördineerde decreten van 4 maart 2005 betreffende de radio-omroep en televisie* (het oprichtingsdecreet) en in de statuten is geregeld. De VRT is dan toch een openbare instelling met een eigen wettelijk statuut.<sup>403</sup> De Vlaamse overheid heeft de VRT belast met de uitvoering van de openbare omroepopdracht in het oprichtingsdecreet. Als gevolg van de reorganisatie begin jaren negentig, worden de afspraken tussen de overheid en de VRT sinds 1998 vastgelegd in vierjarige beheersovereenkomsten. In de eerste beheersovereenkomst lag de nadruk op het (terugwinnen van) bereik onder kijkers, in de tweede - naar aanleiding van een discussie over onderscheidendheid t.o.v. de commerciële omroep - op kwaliteit.<sup>404</sup> De VRT moet bepaalde opdrachten uitvoeren en ontvangt in ruil daarvoor een jaarlijkse bijdrage van de overheid (donatie). Deze wordt bij voldoening aan de opdracht jaarlijks met vier procent verhoogd.<sup>405</sup>
7. Op dit moment zijn er in Vlaanderen twee publieke televisiekanalen, te weten TV1 en Ketnet/Canvas, en drie commerciële. TV1 is een algemene zender en op het andere

<sup>402</sup> Leurdijk 2004, p. 28.

<sup>403</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships - Belgium.

<sup>404</sup> Leurdijk 2004, p. 29.

<sup>405</sup> Leurdijk 2004, p. 29.

televisiekanaal zendt Ketnet tot de namiddag programma's uit voor kinderen en jongeren, gevolgd door voornamelijk informatieve en culturele programma's uitgezonden door Canvas.<sup>406</sup>

8. De Vlaamse publieke omroep VRT geldt in Europa als een publieke omroep die erin geslaagd is om met een eigen en onderscheidend profiel op succesvolle wijze te concurreren met de commerciële omroepen. Kenmerkend voor de strategie van de VRT zijn onder andere een heldere netstructuur en programmering.<sup>407</sup>

*ii. Wet- en regelgeving van toepassing op de publieke private samenwerking in België.*

9. De Vlaamse publieke omroep VRT is in het oprichtingsdecreet specifiek gemachtigd om in het kader van zijn maatschappelijk doel deel te nemen aan vennootschappen, verenigingen en samenwerkingsverbanden voor zover deze deelname bijdraagt tot de verwezenlijking van de omroepactiviteiten.<sup>408</sup> De omroepactiviteiten zijn vrij ruim bepaald en bevatten ondermeer ook het volgen van technologische ontwikkelingen en het aanbieden van nieuwe mediatoepassingen.
10. Met het *Vlaams Decreet van 19 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking (B.S. 19 september 2003)* heeft de Vlaamse regering een wettelijk kader gecreëerd. De definitie van publiek-private samenwerking in dit decreet luidt: projecten die door publiek- en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen.<sup>409</sup> Het decreet bepaalt de rol van het zogenaamde Vlaams Kenniscentrum publiek-private samenwerking als een centraal kennispunt om een globale visie inzake publiek-private samenwerkingen voor Vlaanderen te bewerkstelligen.<sup>410</sup>
11. Het decreet reikt Vlaamse overheden die een publiek-private samenwerking willen aangaan een aantal juridische faciliteiten aan (bijvoorbeeld de mogelijkheid om zakelijke rechten te vestigen op onroerende goederen van de overheid in het kader van een publiek-private samenwerking). Deze regelgeving bepaalt ook de voorwaarden voor de Vlaamse overheden om deel te nemen aan rechtspersonen in het kader van een publiek-private samenwerking. De mogelijkheid van de VRT om deel te nemen aan rechtspersonen is eveneens geregeld in zijn eigen oprichtingsdecreet. Het *Vlaams Decreet van 19 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking* is dan ook niet speciaal afgestemd op de publiek-private samenwerking die een publieke omroep zou kunnen aangaan.

---

<sup>406</sup> Leurdijk 2004, p. 27.

<sup>407</sup> Leurdijk 2004, p. 29.

<sup>408</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Belgium.

<sup>409</sup> Decreet van 19 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking (B.S. 19 september 2003), Art. 2.

<sup>410</sup> <http://www.vlaanderen.be/pps>.



12. Voorts dient de publieke omroep bij het aangaan van een publiek-private samenwerking, de Europeesrechtelijke beginselen als het gelijkheidsbeginsel, het transparantiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel in acht te nemen. Ook zijn er overeenstemmende Belgische beginselen, in het bijzonder het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>411</sup>
13. Tot slot wordt nog gewezen op de Europese regelgeving uit het EG-Verdrag, die publiek-private samenwerkingen beheersen, zoals de mededingingsbeperkende regels van artikel 81-89 en de artikelen 25 en 49 betreffende het vrije verkeer van goederen en diensten.

*iii. Vormen van publiek- private samenwerking die op dit moment plaats vinden.*

14. Op dit moment vinden er in België drie vormen van samenwerking tussen televisiekanalen en commerciële partijen plaats. Allereerst een samenwerking met bedrijven uit de audiovisuele productiesector aan een innovatief technologisch proefproject in verband met productiemethodes, daarnaast een samenwerking met een telecomoperator aan een proefproject voor een innovatief technologisch distributieplatform en tenslotte een samenwerking in een consortium samen met een aantal wetenschappelijke partners (universiteiten) en industriële partners aan een aantal innovatieve technologische proefprojecten.<sup>412</sup>

*iv. Eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving om bepaalde vormen van publiek-private samenwerking mogelijk te maken.*

15. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

*v. Eventuele mislukte initiatieven waarbij de wet- of regelgeving in de weg stond.*

16. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

*vi. Eventuele herzieningsinitiatieven in wet- of regelgeving om bepaalde vormen van publiek-private samenwerking alsnog mogelijk te maken.*

17. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

---

<sup>411</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Belgium.

<sup>412</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Belgium.

vii. Eventuele (andere) noodzakelijke wijzigingen om bepaalde publiek-private samenwerking alsnog mogelijk te maken.

18. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

## V.2.2 Duitsland

i. Schets van het omroepbestel met de nadruk op de positie van de publieke omroep.

19. De zeggenschap over het reguleren en organiseren van de omroepen ligt in Duitsland niet bij de Bondsregering, maar bij de Duitse deelstaten.<sup>413</sup> Duitsland kent een duaal systeem van niet-winstgerichte publieke omroepen en commerciële omroepen, die bijna geheel afhankelijk zijn van reclame-inkomsten. Deze scheiding is vastgelegd in het *Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland* (Rundfunkstaatsvertrag<sup>414</sup>), waarmee commerciële omroep in heel Duitsland mogelijk werd. Het Rundfunkstaatsvertrag bevat tevens sterke waarborgen voor de publieke omroep en regels op het gebied van mediaconcentratie.<sup>415</sup>
20. De publieke omroepen zijn onafhankelijk van zowel de nationale Bondsregering als de deelstaten. Om de financiële onafhankelijkheid te garanderen, worden de publieke omroepen betaald uit radio- en televisiegelden, die door de luisteraars en kijkers opgebracht worden. Hier staat tegenover dat de publieke omroepen moeten voldoen aan een divers programmeringsbeleid en een bepaald niveau van de programma's, hetgeen inhoudt dat een compleet palet aan internationale, Europese, nationale en regionale gebeurtenissen in de programma's aangeboden dient te worden.<sup>416</sup> Tevens dienen de programma's alle sociale en maatschappelijke belangen die essentiële functies vervullen voor de democratie en het culturele leven op een objectieve manier te belichten en bij te dragen aan de vrije vorming van meningen en daartoe ruimte bieden aan belangrijke politiek, ideologische en maatschappelijke groepen.<sup>417</sup>
21. De basis voor de omroepwetgeving vormen de Grondwet (opdracht aan omroepen om te voorzien in meningsvorming en vrije berichtgeving), het overkoepelende Rundfunkstaatsvertrag en wetten en verdragen die op regionaal niveau worden vastgesteld. Het Rundfunkstaatsvertrag kent algemene verplichtingen voor publieke en commerciële

---

<sup>413</sup> Libertus 2004, p. 7.

<sup>414</sup> Laatste revisie 1 april 2004.

<sup>415</sup> Leurdijk 2004, p. 35.

<sup>416</sup> Libertus 2004, p. 11-13.

<sup>417</sup> Leurdijk 2004, p. 36-38.

omroepen en vormt de legitieme basis voor de ARD - en diens deelstaatomroepen - en de ZDF.<sup>418</sup>

22. Duitsland telt twee publieke en zes commerciële omroepen met landelijk bereik. Voor de publieke omroep is de ARD het overkoepelende orgaan van negen regionale omroepen<sup>419</sup>, die per regio onder de naam 'das Dritte Programm' uitzenden.<sup>420</sup> Deze negen regionale omroepen baten gezamenlijk het eerste landelijke publieke televisiekanaal 'Das Erste' uit. Naast deze zender kent Duitsland nog een tweede nationale publieke omroep: de ZDF.

*ii. Wet- en regelgeving van toepassing op de publieke private samenwerking in Duitsland.*

23. Er bestaat geen specifieke wet- of regelgeving met betrekking tot publiek-private samenwerking en de Duitse overheid en de deelstaten stimuleren de publiek-private samenwerking in de omroepsector ook niet specifiek.<sup>421</sup>
24. Echter, de WDR - de regionale publieke zender voor Noordrijn-Westfalen - kent in het *WDR-Gesetz* wel enkele provisijs met betrekking tot de samenwerking met derde partijen. In § 3 para. 8 van het *WDR-Gesetz* is bepaald dat de WDR samen mag werken met derde partijen om uitzendingen te produceren en commercieel te gebruiken. Voorts mag de WDR aandelen nemen in andere bedrijven voor dit doel (§ 45). De WDR mag echter geen uitzendingen produceren dan wel laten produceren met louter het doel van commercieel gebruik.<sup>422</sup>
25. De regels in het EG-Verdrag die publiek-private samenwerkingen beheersen, zoals de mededingingsbeperkende regels van artikel 81-89 en de artikelen 25 en 49 betreffende het vrije verkeer van goederen en diensten, zijn uiteraard ook in Duitsland van toepassing op publiek-private samenwerking.
26. Voor het specifieke deel betreffende titelsponsoring en merchandising voor media, zie V.3.1

*iii. Vormen van publiek-private samenwerking die op dit moment plaatsvinden.*

---

<sup>418</sup> Libertus 2004, p. 7.

<sup>419</sup> Noordrijn-Westfalen: Westdeutscher Rundfunk; Hessen: Hessischer Rundfunk; Hamburg, Sleeswijk-Holstein, Meckelenburg-Voorpomeren, Nedersaksen: Norddeutscher Rundfunk; Bremen: Radio Bremen; Rijnland-Palts, Baden-Württemberg: Südwestrundfunk; Saksen, Saksen-Anhalt, Thüringen: Mitteldeutscher Rundfunk; Saarland: Saarländischer Rundfunk; Beieren: Bayerischer Rundfunk; Berlijn, Brandenburg: Rundfunk Berlin Brandenburg.

<sup>420</sup> Leurdijk 2004, p. 33.

<sup>421</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Germany.

<sup>422</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Germany.

27. De WDR heeft op dit moment geen bijzondere publiek-private samenwerkingsprojecten lopen. Wel houdt de WDR aandelen in private ondernemingen tezamen met andere private aandeelhouders. Ook is er momenteel een aantal (niet nader geadstrueerde) co-producties met commerciële partners en wordt terzake van éénmalige evenementen ook wel samengewerkt met commerciële derden.<sup>423</sup>

*iv. Eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving om de publiek-private samenwerking mogelijk te maken.*

28. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

*v. Eventuele mislukte initiatieven waarbij de wet- of regelgeving in de weg stond.*

29. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

*vi. Eventuele herzieningsinitiatieven in wet- of regelgeving om bepaalde vormen van publiek-private samenwerking alsnog mogelijk te maken.*

30. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

*vii. Eventuele (andere) noodzakelijke wijzigingen om bepaalde publiek-private samenwerking alsnog mogelijk te maken.*

31. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

### **V.2.3 Denemarken**

*i. Schets van het omroepbestel met de nadruk op de positie van de publieke omroep.*

32. DR ("Deense Radio") is de publieke omroep van Denemarken en bestaat uit vier nationale radiozender en twee televisiezenders, te weten DR 1 en DR 2. Voorts is er een tweede nationale publieke omroep: TV2. De Deense radio/TV licentie wordt door de regering steeds voor een periode van vier jaar verstrekt. Van de opbrengsten van de licenties, stroomt het grootste deel van deze opbrengsten terug naar DR, omdat TV2 (de tweede grootste

---

<sup>423</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Germany.

publieke omroep van Denemarken), anders dan DR, voornamelijk gefinancierd wordt door de reclameopbrengsten.<sup>424</sup>

33. In de *Act of Broadcasting* is de politieke onafhankelijkheid expliciet neergelegd en hebben beide omroepen de verantwoordelijkheid om objectieve en maatschappelijk toegankelijke programma's te maken voor de Deense bevolking. Kwaliteit, veelzijdigheid en diversiteit moeten bij het maken van de programma's voorop staan.<sup>425</sup>
34. Naast deze twee landelijke publieke omroepen, bestaan er circa 50 lokale omroepen, de in private handen zijn en slechts beperkte subsidie van de overheid krijgen.<sup>426</sup> In Denemarken bestaat er een niet sterke concurrentie tussen de commerciële en de publieke omroepen.<sup>427</sup>

*ii. Wet- en regelgeving van toepassing op de publiek-private samenwerking in Denemarken.*

35. Allereerst is publiek-private samenwerking niet verboden zolang deze geen mededingingsbeperkend effect heeft. De kaders van de publiek-private samenwerking wordt dan ook voornamelijk bepaald door het EG-Verdrag, met name de artikelen 87 (betreffende staatssteun), artikel 81 en 82 (betreffende mededinging) en de regels betreffende het vrije verkeer van goederen en diensten.
36. Daarnaast bestaan er nog aanbestedingsregels met betrekking tot de mededinging. De beperkte nationale wet- en regelgeving met betrekking tot publiek-private samenwerkingen in het algemeen, en in het bijzonder de publiek-private samenwerkingen tussen publieke omroepen en commerciële partijen, volgt de contouren van het Europees recht.<sup>428</sup>

*iii. Vormen van publiek-private samenwerking die op dit moment plaats vinden.*

37. Op dit moment zijn er niet al te veel specifieke voorbeelden van publiek-private samenwerking. Er is samenwerking tussen publieke omroep en mobiele telefonie-aanbieders - te weten Danish Broadcasting Cooperation, Nokia en TDC. Andere mobiele telefonie-aanbieders als Motorola en Siemens hebben interesse getoond in de ontwikkelende businessmodellen om DVB-H en andere gerelateerde diensten aan te bieden.<sup>429</sup>

---

<sup>424</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Denmark.

<sup>425</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Denmark.

<sup>426</sup> <http://www.dr.dk/omdr>.

<sup>427</sup> Leurdijk 2004, p. 4.

<sup>428</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Denmark.

<sup>429</sup> Questionnaire on Public Private Partnerships – Denmark.

*iv. Eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving om de publiek-private samenwerking mogelijk te maken.*

38. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

*v. Eventuele mislukte initiatieven waarbij de wet- of regelgeving in de weg stond.*

39. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

*vi. Eventuele herzieningsinitiatieven in wet- of regelgeving om bepaalde vormen van publiek-private samenwerking alsnog mogelijk te maken.*

40. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

*vii. Eventuele (andere) noodzakelijke wijzigingen om bepaalde publiek-private samenwerking alsnog mogelijk te maken.*

41. Hierover is vooralsnog geen informatie verstrekt.

### **V.3 Titelsponsoring en merchandising in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk**

#### **V.3.1 Duitsland**

##### *Titelsponsoring*

42. Het is in Duitsland onder omstandigheden toegestaan om in de titel van een programma-onderdeel de naam of het logo van een printmedium te voeren. In Duitsland bestaat het fenomeen van de zogenaamde 'Uitgevers-TV' ('Verlags-TV'), zoals de '*Spiegel-TV*', '*Stern-TV*' en '*Focus-TV*' (allen te zien bij commerciële omroepen). Dergelijke vorm van sponsoring (titelsponsoring) kent aparte regels die vervat zijn in het Rundfunkstaatsvertrag en gemeenschappelijke richtlijnen van de toezichthouders (Landesmedienanstalten) uit de deelstaten, waaronder de ARD-Richtlijn.<sup>430</sup> Bij de constructie van 'VerlagsTV' zijn de algemene sponsor- en reclameregels niet van toepassing. Wanneer deze figuur zou worden

---

<sup>430</sup> ARD-Richtlinien für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring, 06. Juni 2000.

aangemerkt als reguliere sponsoring, zou dit immers bij programma's als '*Spiegel-TV*' strijdt opleveren met het sponsorverbod van nieuws, actualiteiten en politieke informatie uit de Richtlijn Televisie zonder grenzen. De Duitse richtlijnen stellen eenvoudigweg dat geen sprake is van reclame bij deze figuur en verwijzen op geen enkele wijze naar het woord sponsoring. Gezien onder andere de definitie van sponsoring in voornoemde Richtlijn, kan men zich overigens afvragen of deze constructie in Europees verband houdbaar is:

“sponsoring: elke bijdrage van een overheidsbedrijf of particuliere onderneming die zich niet bezighoudt met televisie-omroepactiviteiten of met de vervaardiging van audiovisuele producties, aan de financiering van televisieprogramma's met als doel zijn naam, handelsmerk, activiteit of realisaties meer bekendheid te geven”<sup>431</sup>

43. Verwijzingen naar print-mediabedrijven zijn onder de volgende voorwaarden toegestaan:
- i) . Noch de inhoud noch de vorm van het programma-onderdeel mag verwijzen naar een huidig of volgende uitgave van het print-medium;
  - ii). Verwijzingen naar het print-medium of de uitgever mogen niet wervend zijn;
  - iii). Het mag niet gaan om een van het programma-onderdeel afgeleid product waar naar mag worden verwezen;
  - iv). Er mag geen reclame worden gemaakt door het gebruik van wervende teksten of het overheersend tonen van of het verwijzen naar het product (Artikel 10.6 ARD-Richtlijn). Indien voldaan wordt aan deze regels, wordt een dergelijk programma niet beschouwd als sluikreclame of als een inbreuk op het vereiste onderscheid tussen redactie en commercie en gelden de algemene sponsor- en reclameregels niet.
  - v) Voor de publieke omroepen geldt nog het vereiste dat de verantwoordelijkheid voor het programma volledig bij de publieke omroepinstelling dient te liggen.
44. Voor de publieke omroepen bestaat er niet zoiets als 'Verlags-TV', toch hebben zij in beginsel wel dezelfde mogelijkheden als de commerciële omroepen. De samenwerking mag plaatsvinden tussen de redacties van de betrokken media, mits de redactionele verantwoordelijkheid voor het programma volledig bij de omroep ligt (Artikel 10.5 ARD-Richtlijn). Voor de publieke omroepen is er een strikter regime met betrekking tot titelsponsoring van programma's door niet-media bedrijven dan voor de commerciële omroep. De titel van een programma van de publieke omroep mag geen commerciële (merk-) naam bevatten. Dit mag alleen bij de uitzending van evenementen, waarbij de aan het evenement gekoppelde merknaam in de programmatitel voorkomt. Zo is toegestaan Nokia Night of the Proms, maar verboden Pepsi Charts' omdat laatstgenoemde hitlijst niet kan worden beschouwd als evenement.

---

<sup>431</sup> Richtlijn van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (89/552/EEG), zoals gewijzigd met Richtlijn (97/36/EG), Pb 30.7.1997 L202, art. 1 e.

45. Op dit moment zendt de publieke regiozender NDR Mare-TV uit, een programma dat gekoppeld is aan het gelijknamige tijdschrift.<sup>432</sup> Aan dit tijdschrift is tevens een website en een radioprogramma gekoppeld. De publieke omroep ARD heeft in het verleden ook dergelijke programma's uitgezonden,<sup>433</sup> maar op dit moment lopen er bij deze omroep geen.

### *Merchandising*

46. Met betrekking tot de verwijzing naar afgeleide producten (merchandising) geldt voor de Duitse publieke omroep de regel dat deze niet als reclame wordt beschouwd en toegestaan is onder artikel 14 van de ARD-Richtlijn.<sup>434</sup> Aankondigingen voor video's, dvd's -niet zijnde vastleggingen-, boeken en spellen worden niet als reclame beschouwd als er een duidelijke samenhang met de inhoud van het bewuste programma is (Artikel 14.1 ARD Richtlijn). Deze samenhang is er indien zij een verduidelijkende, verdiepende of aanvullende functie vervullen ten aanzien van de inhoud van het programma (Artikel 14.2 ARD-Richtlijn).<sup>435</sup> Het gaat hierbij dus feitelijk om wat in Nederland programmabegeleidend materiaal genoemd wordt.
47. De aankondigingen en verwijzingen naar deze 'merchandising' kan niet alleen plaatsvinden in het programma of direct erna, maar ook op de uitzenddag in samenhang met de programma-aankondiging. Dit geldt uitsluitend voor programmabegeleidend materiaal, echte merchandising die voornamelijk dient als aanvullende inkomstenbron mag niet zodanig worden aangekondigd. Dat wil zeggen: dat wel de dvd met vastlegging van het kinderprogramma Kapitein Blauwbeer getoond mag worden, maar niet de bijbehorende speelgoed knuffelbeer.

## **V.3.2 Verenigd Koninkrijk**

### *Titelsponsoring*

48. In het Verenigd Koninkrijk worden programma's die vernoemd zijn naar bedrijven of producten gereguleerd als 'titelsponsoring', waarop de reguliere reclame- en sponsorregels van toepassing zijn, zoals neergelegd in de hoofdstukken 9 en 10 van de *Broadcasting Code*.<sup>436</sup> Nieuws- of actualiteitenprogramma's mogen conform de Richtlijn Televisie zonder

---

<sup>432</sup> Commissariaat voor de Media, Memo betreft overzicht Duitsland en VK: Titelsponsoring, crossmediale samenwerking en merchandising, 15 december 2005, p. 4.

<sup>433</sup> o.a. Bunte-TV, Wellness-TV en Brigitte-TV.

<sup>434</sup> ARD-Richtlinien für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring, 06.Juni 2000.

<sup>435</sup> Commissariaat voor de Media, Memo betreft overzicht Duitsland en VK: Titelsponsoring, crossmediale samenwerking en merchandising, 15 december 2005, p. 5.

<sup>436</sup> Commissariaat voor de Media, Memo betreft overzicht Duitsland en VK: Titelsponsoring, crossmediale samenwerking en merchandising, 15 december 2005, p. 2. Hoofdstuk 9 van de Ofcom Broadcasting Code bevat regels voor sponsoring en hoofdstuk 10 behandelt commerciële verwijzingen. Beide hoofdstukken zijn niet van toepassing op de BBC diensten die



grenzen dan ook niet gesponsord worden, aanverwante programma's - zoals een 'sports show' – overigens wel. In het Verenigd Koninkrijk wordt, anders dan in Duitsland, een specifiek onderscheid gemaakt tussen titelsponsoring van mediabedrijven en niet-mediabedrijven.<sup>437</sup>

49. Bij verwijzingen naar een sponsor in de titel van het programma-onderdeel mag zowel de naam als het logo van de sponsor (uitgever) worden opgenomen. Ook mag het logo van een sponsor in het decor worden verwerkt, zoals bijvoorbeeld met instemming van de Engelse toezichthouder (OFCOM) bij The Guardian Sports Show gebeurde. Er mag echter geen sprake zijn van 'overdreven aanwezigheid' (*undue prominence*). Wanneer daarvan sprake is, zal uiteraard afhangen van de omstandigheden van het geval. Rechtstreekse promotie voor het product van de sponsor is echter niet toegestaan.
50. In het Verenigd Koninkrijk is het eveneens toegestaan een programma te maken met de naam van een reeds bestaand product (*Trivial Pursuit*), ook hier dient *undue prominence* vermeden te worden.

### Merchandising

51. Voor afgeleide producten (merchandising) gelden ook de reclame- en sponsorregels van de Broadcasting Code, waarbij voorop staat dat er geen sprake is van *undue prominence*.<sup>438</sup> Volgens de Engelse toezichthouder is het onvermijdelijk dat het enkel uitzenden van een programma promotie voor de van dat programma afgeleide producten genereert. Alleen bij rechtstreekse promotie van dergelijke producten komt OFCOM in actie.

---

gefinancierd worden door de licence fee of door verleende steun. De principes waarop de regels over sponsoring zijn gebaseerd, zijn transparantie, onderscheid (tussen sponsorboodschap en programma en sponsorboodschap en reclame) en redactionele onafhankelijkheid. De regels waarin deze beginselen zijn uitgewerkt bepalen onder meer dat nieuws- en actualiteitenprogramma's niet gesponsord mogen worden. Verder zijn bepaalde soorten sponsors, zoals gokbedrijven, niet toegelaten. Sponsors mogen volgens de Code de redactionele inhoud van het programma niet beïnvloeden. Zij mogen dan ook geen direct of indirect belang hebben bij de inhoud van het programma. Ook mag de vermelding van de sponsor niet promotioneel zijn. Sponsors moeten door verwijzing aan het begin of einde van het programma duidelijk identificeerbaar zijn. Financieel moeten de sponsorbijdragen duidelijk van de programma's gescheiden worden door middel van tijd of ruimte.

<sup>437</sup> Commissariaat voor de Media, Memo betreft overzicht Duitsland en VK: Titelsponsoring, crossmediale samenwerking en merchandising, 15 december 2005, p. 3.

<sup>438</sup> Het in voetnoot 37 reeds genoemde hoofdstuk 10 van de Ofcom Broadcasting Code geeft regels over commerciële verwijzing en andere zaken. De principes waarop de regels in dit hoofdstuk berusten zijn het verzekeren van redactionele onafhankelijkheid over de programma-inhoud, het voorkomen van verstoring van programma's voor commerciële doeleinden en het verzekeren dat reclame enerzijds en programma-elementen van een dienst anderzijds worden gescheiden. Een regel die uit deze beginselen voortvloeit is dat producten en diensten niet in een programma gepromoot mogen worden. Dit gaat niet op voor programmagerelateerd materiaal (regel 10.3). In programma's mag verder geen onnodige nadruk (*undue prominence*) worden gelegd op producten of diensten (regel 10.4). Product placement (het insluiten van of verwijzen naar een product in een programma in ruil voor een tegenprestatie) is volgens de Code verboden (regel 10.5). Het verwijzen naar producten die gratis of tegen gereduceerde prijs zijn verkregen wordt niet gezien als product placement, mits het voorkomen van het product in het programma redactioneel verantwoord is. Op televisie mag ook een korte tekstverwijzing naar de verschaffer van het (bijna) gratis product worden opgenomen in de aftiteling. Ook het verschijnen van producten in buitenlandse producties en bioscoopfilms wordt niet beschouwd als product placement. Net als in Nederland mag in het VK op programmagerelateerd materiaal worden gewezen, maar alleen indien dat redactioneel verantwoord is (regel 10.6). De omroepinstelling is verantwoordelijk voor al het programmagerelateerde materiaal (regel 10.7). Ook mag programmagerelateerd materiaal worden gesponsord en de sponsor mag kort (apart van de programma-sponsor) vermeld worden. Reclame moet volgens de Code goed worden onderscheiden van programma's en mag alleen in een programma zelf voorkomen wanneer het redactioneel verantwoord is (regel 10.12). Voor liefdadigheidsoproepen is meer toegelaten.

## **Hoofdstuk VI Conclusies en aanbevelingen**

### **VI.1 Conclusies**

1. Diverse initiatieven tot publiek-private samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers zijn tot op heden genomen. Verschillende van die initiatieven zijn succesvol geweest, een aanzienlijk aantal werd vanwege praktische en bedrijfsculturele redenen niet tot een goed einde gebracht. Vrijwel alle geïnterviewden gaven aan dat grote bedrijfsculturele verschillen bestaan tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers. Waarbij laatstgenoemden niet alleen gewend zijn zichzelf volledig te bedruipen en daarom over het algemeen een (zeer) resultaatgerichte projectbenadering kiezen, maar er eveneens grote verschillen in werkwijze bestaan veroorzaakt door de verschillende media (televisie en print) waarover partijen gewend zijn hun boodschap te brengen. Wanneer naast al deze praktische en bedrijfsculturele obstakels ook nog serieuze juridische belemmeringen worden ervaren, raken partijen ontmoedigd samenwerkingsverbanden aan te gaan. Partijen gaven aan, dat in een groot aantal gevallen juist de ervaren onzekerheid over de (uitleg van de) regels en uit vrees dat (aspecten van) initiatieven zullen worden afgekeurd door het Commissariaat voor de Media maakten, dat de soms toch al moeizame samenwerking (soms bij voorbaat) werd opgegeven. Op deze door partijen ervaren juridische belemmeringen richt dit onderzoek zich.
2. Na een korte uiteenzetting van de reeds bestaande vormen van publiek-private samenwerking en de door partijen in de (nabije) toekomst nog geambieerde vormen van samenwerking, volgt een analyse van de juridische houdbaarheid van (aspecten van) publiek-private samenwerkingsvormen onder het huidige mediawettelijke stelsel (VI.1 Conclusies). In het tweede deel van dit slothoofdstuk (VI.2 Aanbevelingen) wordt een aantal aanbevelingen gedaan waarmee publiek-private samenwerking, althans op het juridische vlak, gefaciliteerd zou kunnen worden.

#### **VI.1.1 Initiatieven tot publiek-private samenwerking**

3. De onderzochte vormen van publiek-private samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en private partijen zoals uitgevers, kunnen in een drietal categorieën worden ingedeeld, waarbij de eerste categorie de minst innige samenwerkingsvorm behelst en de laatste de meest innige. Allereerst worden de samenwerkingsverbanden aangegeven waarbij de omroep overwegende invloed heeft op het eindresultaat, maar inbreng van een derde nodig heeft om een product te kunnen maken of een project te kunnen uitvoeren. Daarbij komen zowel de exploitatie van omroepprogramma's in ruime zin als facilitaire samenwerkingsvormen aan de orde. In de tweede categorie worden gemeenschappelijke

crossmediale projecten met min of meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op de eigen specialisatie besproken. Denk daarbij aan het uitwisselen van *content* (incl. het over en weer aanhaken aan identiteit), aan programmatische samenwerking, alsmede aan productionele samenwerking; het gezamenlijk mogelijk maken van crossmediale projecten. De derde en meest innige vorm van samenwerking is het gezamenlijk oprichten van rechtspersonen waarin (crossmediale) samenwerking gerealiseerd wordt.

#### *Opdrachtgever/opdrachtnemer*

4. In de eerste plaats zijn er de samenwerkingsverbanden waarbij de omroep een overwegende invloed heeft op het eindresultaat (opdrachtgever/opdrachtnemer relatie) maar een derde nodig heeft om een product te kunnen maken of een project uit te kunnen voeren. Veel van deze wijze van exploiteren van programma-onderdelen vindt plaats in samenwerking met commerciële derden en wordt door de meeste omroepinstellingen geschaard onder de generiek aangemelde en door het Commissariaat goedgekeurde "verkoop van vastleggingen van programma-onderdelen". De omroepinstelling geeft hierbij opdracht aan een commerciële derde om een bepaald product tot stand te brengen. Denk hierbij aan het uitbrengen van dvd's en cd's met programmamateriaal, maar ook aan het in samenwerking met uitgevers maken van programmabegeleidende boeken en tijdschriften (van het "Z@pp Doeboek" tot "Stephen Hawkins Universe"). Verder behoort tot deze categorie bijvoorbeeld een project van BNN waarbij in samenwerking met een spelletjesontwikkelaar een op een programma-onderdeel gebaseerd gezelschapsbordspel De Lama's op de markt wordt gebracht. Deze twee laatstgenoemde exploitatievormen dienen overigens wel afzonderlijk te worden aangemeld bij het Commissariaat voor de Media. Bovendien geldt dat de omroepinstelling steeds een voldoende nauwe band met de hoofdtak moet kunnen aantonen. Hetzelfde geldt voor crossmediale distributie van bestaand en speciaal te produceren programmamateriaal als exploitatievorm. Ook hierbij is steeds sprake van een kort of langdurig samenwerkingsverband met een private partij. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de overeenkomst van de NOS met Unwired Concepts voor een op teletekstberichten gebaseerde Tour de France sms-dienst. Bij de zuivere facilitaire/operationele samenwerking die tot slot nog tot deze eerste categorie van publiek-private samenwerking behoort is sprake van een puur uitvoerende taak van de private partij.

#### *Gelijkwaardige inbreng*

5. Naast de hiervoor omschreven vormen van samenwerking waarbij publieke omroepinstellingen overwegende invloed hebben op de inhoud van het product, wordt de tweede hier onderscheiden categorie gevormd door die samenwerkingsvormen die een meer gelijkwaardige inbreng van beide partijen op het gebied van de eigen specialisatie kennen. Binnen deze categorie is vaak sprake van crossmediale projecten met inzet van

radio en televisie en internet en/of persmedium (bijv. Radio 2 klassenfeest in samenwerking met schoolbank.nl). In zulke gevallen wisselen partijen inhoud (*content*) op verschillende platforms uit.

6. Daarnaast komt het binnen deze tweede categorie van publiek-private samenwerking regelmatig voor dat redacties met elkaar samenwerken waarbij een bepaald thema wordt onderzocht dat vervolgens wordt uitgewerkt in beide media. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij het programma-onderdeel NOVA dat samenwerkt met de redacties van het Financieel Dagblad en BNR. De inhoudelijke samenwerking tussen uitgeverij Zwijsen en Teleac/NOT heeft verder bijvoorbeeld geleid tot de ontwikkeling van een leesmethode voor groep 3 met een bijbehorend televisieprogramma. Hoewel nadrukkelijk gewenst door de betrokken private partijen leidt dergelijke inhoudelijke samenwerking in de praktijk maar zelden tot naamsvermelding (*exposure*) in of rond het programma-onderdeel. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan om aanhakend te adverteren. Ook omgekeerd geldt dat de naam van een programma-onderdeel, op een enkele uitzondering na, niet gebruikt mag worden voor andere producten of diensten, ook niet als de inhoud daarvan samenhangt met het programma-onderdeel.
7. Naast inhoudelijke samenwerking op verschillende niveaus komt ook productionele samenwerking regelmatig voor: het mogelijk maken van gezamenlijke (crossmediale) projecten. Denk daarbij aan het gezamenlijk organiseren van een multimediaal festival of het organiseren van een theatertour. Ook hierbij is over het algemeen sprake van min of meer gelijkwaardige inbreng van beide zelfstandige partijen.

#### *Gezamenlijk oprichten rechtspersonen*

8. De derde en meest innige vorm van samenwerking is het gezamenlijk oprichten van rechtspersonen waarin (crossmediale) samenwerking gerealiseerd wordt. Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking is de deelname die de drie AKN-omroepinstellingen (NCRV, KRO en AVRO) tezamen met Sanoma hebben in de gemeenschappelijke BV Programmabladen AKN. Ieder van de deelnemers bezit één vierde aandeel in het bedrijf. De onderneming geeft onder andere programmabladen uit en houdt zich bezig met activiteiten in het kader van de elektronische programmagids (EPG) tvgids.nl. Ook bestaat er een joint venture tussen een commerciële televisieproducent en een uitgever, namelijk de Volkskrant-Palazzina combinatie VP-tv.
9. Tot slot kunnen we in dit verband nog een zeer recent initiatief van BNN en Endemol noemen. De publieke omroepinstellingen en het productiebedrijf hebben gezamenlijk een nieuw bedrijf opgericht dat mobiele *content* gaat ontwikkelen en produceren. Onder de titel O, NO (Onderweg naar Overmorgen) richt men zich op de ontwikkeling en productie van

digitale toepassingen (inzet van nieuwe crossmediale platforms: mobiel en breedband.).  
BNN en Endemol zijn ieder voor 50 procent eigenaar van het nieuwe bedrijf.

### *Toekomst*

10. Met uitgevers en publieke omroepinstellingen is gesproken over wensen en initiatieven voor de toekomst. Partijen preluderen bij hun initiatieven niet alleen op de hiervoor omschreven samenwerkingsvormen, maar blijken ook met elkaar in gesprek te zijn over nieuwe samenwerkingsvormen. Omdat het hier vaak gaat om nog vertrouwelijke materie, waren we genoodzaakt reacties te anonimiseren of hebben we initiatieven zelfs geheel onvermeld moeten laten. Het volgende kunnen we er wel over zeggen.
11. Met betrekking tot verschillende wijzen van verspreiding van de boodschap bestaat de wens meer gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die de technologie biedt. Publieke omroepinstellingen zouden in samenwerking met private partijen meer willen experimenteren met het ontwikkelen van mobiele toepassingen om de band met het publiek te kunnen versterken en te voorkomen dat een deel van de doelgroep zich afwendt. Ook bestaat de wens tot meer publiek-private samenwerking op het gebied Streaming Video, Audio, Vod en Pod Cast. Ook hier gaat het om innovatieve vormen van distributie van bestaand en nieuw (eventueel voor een specifieke doelgroep te produceren) programmamateriaal over nieuwe kanalen.
12. Er bestaan bij omroepinstellingen verschillende plannen voor het aangaan van multimediale publiek-private samenwerking in de sfeer van educatie, wetenschap en technologie. Juist deze onderwerpen lenen zich bij uitstek voor het brengen van de boodschap op meerdere platforms. Doelstelling is daarbij het mogelijk maken van multimediaal en interactief leren. Betrokken omroepinstellingen willen in een informatief programma-onderdeel kunnen aangeven dat een cursus behorend bij het programma-onderdeel betrokken kan worden bij bijvoorbeeld een universiteit of Kennisnet. Zonder een dergelijke vermelding is de investering in een dergelijk project volgens betrokken partijen te risicovol. Vooralsnog stagneert de realisatie van dergelijke projecten wegens de vrees dat het door het Commissariaat voor de Media zal worden afgekeurd wegens strijd met het dienstbaarheidsverbod en de reclameverboden.
13. Met betrekking tot het in samenwerking met private partijen aanbieden van programmabegeleidend materiaal bij (kinder)programma's (zoals poppen, spellen, tijdschriften en theatershows) bestaat dezelfde vrees. Bovendien is het niet duidelijk welke van de producten door het Commissariaat voor de Media geacht zullen worden voldoende relatie te hebben met de publiek taak. Het hieromtrent aangaan van overeenkomsten met private partijen is onmogelijk totdat zekerheid is verkregen over de juridische houdbaarheid.

Er bestaat bovendien onduidelijkheid over de vraag of dergelijke producten op (gezamenlijke) internetsites verkocht kunnen worden en of op dergelijke websites verwezen kan worden naar derden die producten (met name muziek) *on line* verkopen.

14. Naast het exploiteren van een bestaand programma-onderdeel leeft ook het omgekeerde idee, namelijk om programma's te maken bij bestaande formats of producten. Zo bestaat bij een omroepinstelling de uitdrukkelijke wens een animatieprogramma te maken van een bestaand boek. Dit zou moeten gebeuren door middel van de verkrijging van een licentie op de inhoud van het boek. De omroepinstelling zou de animatie dan willen exploiteren, waarbij de uitgever een deel van de opbrengst zou krijgen. Met betrekking tot de exploitatie van dit concept bestaat bovendien de wens om een combinatie van het boek en de dvd met de daarop gebaseerde animatie te kunnen aanbieden.
15. Diverse publieke omroepinstellingen en uitgevers zijn met elkaar in gesprek over de realisatie van multimediale samenwerkingsprojecten. Het gaat daarbij zowel om educatieve en kinderboekenuitgevers als om uitgevers van persmedia. Ook wordt overwogen om gezamenlijk digitale kanalen op te richten en het zich overigens gezamenlijk manifesteren op het internet rond bepaalde thema's (muziek, actualiteit, sport), al dan niet tegen betaling en al dan niet vergezeld van printmedia. Op deze wijze kunnen gezamenlijk maatschappelijke multimediale ondernemingen worden gerealiseerd. Daarbij kan (redactionele) inhoud van publieke omroepinstellingen worden hergebruikt, bijvoorbeeld op internet of digitale televisie die dan gezamenlijk met publieke omroepinstellingen kan worden geëxploiteerd. Ook kan gezamenlijk *content* worden ontwikkeld. Daarbij zouden publieke omroepinstellingen en uitgevers namen van programma-onderdelen willen kunnen gebruiken voor tijdschriften. Uitgevers geven bovendien aan grote interesse te hebben in het kunnen geven van de naam van hun (sport) tijdschriften aan programma-onderdelen van publieke omroepinstellingen.

#### **VI.1.2 Belangrijkste juridische beperkingen bij publiek-private samenwerking**

16. Een aanzienlijk aantal (beleids)regels is van toepassing op de samenwerking tussen de publieke omroepinstellingen en private partijen. Meerdere uitgevers geven aan in publieke omroepinstellingen interessante partners voor samenwerking te zien, maar beschouwen het complex van toepasselijke regels en de interpretatie daarvan als belemmering voor de realisatie van dergelijke samenwerking. Hetzelfde geldt voor publieke omroepinstellingen. Voornaamste obstakels zijn volgens betrokkenen het onvoldoende mogen vermelden van de redactionele bijdragen van derden, het niet mogen gebruiken van de titel van een programma-onderdeel voor gezamenlijke crossmediale projecten, met name tijdschriften en (andersom) het verbod op het gebruik van een titel van een tijdschrift voor een programma-

onderdeel (titelsponsoring). De beperkingen terzake van merchandising rond programma-onderdelen maakt bovendien samenwerking met publieke omroepinstellingen minder aantrekkelijk. Aantrekkelijker partners voor uitgevers zijn wat dat betreft de commerciële omroepen, die veel meer mogen op dit gebied. Daarnaast wordt door betrokkenen aangegeven dat er onzekerheid bestaat over het beleid van het Commissariaat voor de Media terzake van publiek-private samenwerking. Niet altijd is duidelijk wat partijen te wachten staat. Analyse van de juridische beperkingen bij en houdbaarheid van (aspecten van) publiek-private samenwerkingsvormen onder het huidige mediawettelijke stelsel, levert het volgende beeld op.

#### **VI.1.2.1 Ervaren rechtsonzekerheid**

17. Enerzijds hebben partijen bij het aangaan van publiek-private samenwerking te maken met de vrij stringente interpretatie die het Commissariaat voor de Media aan de open geformuleerde wetsbepalingen geeft en anderzijds met het feit dat er aan de hand van de huidige beleidslijnen en beslissingen van het Commissariaat niet altijd eenvoudig uitgemaakt kan worden wat wel en niet meer toelaatbaar is. Dit laatste leidt tot rechtsonzekerheid bij de bij publiek-private samenwerking betrokken partijen.

#### *Concurrentievervalsings- en dienstbaarheidsverbod*

18. Rechtsonzekerheid terzake van de houdbaarheid van bepaalde samenwerkingsinitiatieven blijkt in de eerste plaats te bestaan vanwege het feit het Commissariaat voor de Media het concurrentievervalsingsverbod en het dienstbaarheidsverbod (met uitzondering van de sporadische ambtshalve toetsing) niet onmiddellijk bij de melding van de activiteit toetst, maar pas achteraf wanneer de samenwerking al is opgestart en een benadeelde derde daartoe het Commissariaat verzoekt.
19. In de tweede plaats blijkt dat de invulling die het Commissariaat voor de Media aan het concurrentievervalsings- en dienstbaarheidsverbod geeft niet altijd duidelijk is. Zo lijkt het dienstbaarheidsverbod inmiddels vooral te zijn geëvalueerd tot een vereiste van marktconformiteit, als omschreven sub II.2.3.2.2. De vraag is dan, hoe deze uitleg van het dienstbaarheidsverbod zich verhoudt tot het concurrentievervalsingsverbod. En of deze een zwaardere toets inhoudt dan het concurrentievervalsingsverbod. Een derde aspect dat de rechtsonzekerheid vergroot is dat reeds gewezen beslissingen van het Commissariaat op bepaalde punten niet altijd eenvoudig kunnen worden teruggevonden, zodat daarop dan niet kan worden teruggegrepen door betrokkenen.

20. Uitgevers gaven aan dat zij daarom terugdeinzen voor het doen van grote investeringen om een project op te zetten, wanneer de kans bestaat dat het project vroeger of later zal worden stopgezet. In de praktijk blijken partijen behoefte te hebben aan een kraakhelder kader voor de uitleg van de regels rond publiek-private samenwerking, zodat zij de kans van slagen van een samenwerkingsproject beter van tevoren kunnen inschatten en de samenwerking zodanig kunnen inrichten dat deze juridisch geoorloofd is.
21. Er bestaat dan ook enerzijds behoefte aan een wat duidelijker en consistentere invulling van artikel 57a lid 1 sub c en artikel 55 Mediawet door het Commissariaat. Anderzijds geven partijen aan erbij gebaat te zijn wanneer deze toets in een eerder stadium zou kunnen worden uitgevoerd, zodat ze weten waar ze aan toe zijn. Om het investeringsrisico dat een publiek-private samenwerkingsvorm in veel gevallen behelst aan te kunnen gaan, hechten betrokkenen eraan van tevoren op de hoogte te zijn van de houdbaarheid van hun plannen.

#### *Relatie met de publieke taak*

22. De rechtsonzekerheid over de uitleg van bepalingen uit de Mediawet heeft overigens niet alleen betrekking op de concurrentievervalsings- en de dienstbaarheidstoets. Ook de relatietoets blijkt meermaals rechtsonzekerheid op te leveren. Met name is er rechtsonzekerheid in de gevallen waarbij het niet volstrekt helder is of een bepaalde activiteit als neventaak of als nevenactiviteit beschouwd moet worden. Daarbij dient vooralsnog,<sup>439</sup> waar het een neventaak (13 lid 1 sub c Mediawet) betreft vanwege de mogelijkheid van financiering met publieke gelden een nadrukkelijke inhoudelijke relatie met de publieke taak te kunnen worden aangetoond, terwijl het Commissariaat bij de relatietoets terzake van de nevenactiviteit een minder nauw verband vereist. Het mediawettelijke criterium (art. 57a lid 1 sub b Mediawet) dat de nevenactiviteit verband dient te houden met of ten dienste moet staan aan de publieke taak, wordt door het Commissariaat wat ruimer uitgelegd. Vereist is dat het een “zekere relatie heeft met de hoofdtaak, het verzorgen van omroepprogramma’s”.<sup>440</sup> Het is dan ook van groot belang of een bepaalde activiteit wordt aangemerkt als neventaak of als nevenactiviteit. Daarover bestaat in de praktijk nog wel eens onduidelijkheid. Zo is er met name onduidelijkheid terzake van de definiëring van de taken van de publieke omroep met betrekking tot internet. Welke activiteiten van omroepinstellingen - al dan niet in samenwerking met private partijen - dienen te worden beschouwd als neventaak en welke als nevenactiviteit? Denk daarbij bijvoorbeeld aan het downloaden van een programma-onderdeel dat wordt beschouwd als neventaak, terwijl de

---

<sup>439</sup> Vooralsnog verklaart artikel 55b lid 2, eerste volzin, artikel 57a Mediawet nog van toepassing op neventaken. Binnenkort zal hier echter verandering in komen. In wetsvoorstel 29 991 is een wijziging van artikel 55b opgenomen, die de toepassing van artikel 57a op neventaken doet vervallen (zie Kamerstukken II, 29 991, nr. 7). In plaats van toepassing van artikel 57a zal een algemene maatregel van bestuur het regime voor de neventaken gaan regelen. De wijzigingswet is reeds gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 426 van 16 juli 2005). De wijziging in artikel 55b zal in werking treden bij een nog nader te nemen Koninklijk Besluit.

<sup>440</sup> Commissariaat voor de media, Richtlijn neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep 1999, p. 13.



verkoop op een fysieke drager van hetzelfde programma-onderdeel wordt beschouwd als nevenactiviteit.

23. Ook bij toepassing van de relatietoets bij nevenactiviteiten op andere dan elektronische media lijkt het Commissariaat voor de Media – afhankelijk van het medium – steeds een wat andere insteek te kiezen. Bij een tijdschrift of boek hanteert het Commissariaat in de praktijk de toets dat dit tenminste 50% van tot het televisieprogramma herleidbare gegevens dient te bevatten,<sup>441</sup> terwijl terzake van andere van programma-onderdelen afgeleide producten zoals gezelschapsspellen of op basis van programma-onderdelen georganiseerde evenementen<sup>442</sup> een dergelijk vereiste niet gesteld lijkt te worden. In zijn algemeenheid kan betwijfeld worden of een in kwantitatieve percentages uitgedrukt criterium wel een toetssteen moet zijn bij het bepalen van een “zeker verband met de publieke taak”. Het criterium uit de Tussen Kunst en Kitsch-zaak, waarbij wordt meegewogen dat de betrokkenheid van het publiek bij het programma-onderdeel door de betreffende nevenactiviteit wordt versterkt, lijkt echter juist wel een deugdelijk en bovendien mediumneutraal toepasbaar criterium.

#### **VI.1.2.2 Aanhaken identiteit: naams- en titelvermelding**

24. Vrijwel alle geïnterviewden hebben aangegeven dat de kwestie van naamsvermelding bij de samenwerking tussen uitgevers en publieke omroepinstellingen een punt van aandacht en zorg is. Daarbij gaat het enerzijds om de door partijen gewenste mogelijkheid om te kunnen aanhaken aan de naam van de titel van een programma-onderdeel voor een publicatie. Anderzijds willen met name uitgevers de naam van een krant of tijdschrift kunnen aandragen voor een programma-onderdeel. Bij programma-onderdelen die met redactionele inbreng van een redacteur van een persmedium tot stand zijn gebracht is bovendien de wijze waarop de naam van dat medium vermeld mag worden een belangrijk onderwerp gebleken.

##### *Titel van programma-onderdeel voor een perspublicatie*

25. Wanneer een publieke omroepinstelling gezamenlijk met een commerciële uitgever een tijdschrift wil maken bij een programma, dienen de titels volgens vaste rechtspraak van het Commissariaat voor de Media zodanig verschillend te zijn dat van het programma-onderdeel geen wervend effect uitgaat voor de verkoop van het tijdschrift.<sup>443</sup> Hoewel het

---

<sup>441</sup> Commissariaat voor de Media, 3 juni 2003, inzake kindertijdschrift Z@pp&Zo (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)); Commissariaat voor de Media, 4 april 2001, inzake BNN schoolagenda, in: Dellebeke & Kabel (red.) 2003, p. 97-99. Uitspraak ook beschikbaar op WWW <<http://home.planet.nl/~delle069/bes.htm>>.

<sup>442</sup> cvdm, 13 oktober 2005, inzake MAX theatertour Supersenioren (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)); Commissariaat voor de Media, 17 januari 2005, inzake licentiëren rechten intellectuele eigendom aan FC Klap B.V (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>443</sup> Commissariaat voor de Media, 19 oktober 2001, inzake Willem Wever (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)); Commissariaat voor de Media, 25 juli 2002, inzake Z@pp Doeboek; Commissariaat voor de Media, 27 november 2002, inzake jeugdboek Z@ppSint

concurrentievervalsingsverbod en het dienstbaarheidverbod deze titelvermelding in de weg zullen staan wanneer de uitgever niet zou voorzien in een marktconforme vergoeding, is vooral het huidige reclameregime doorslaggevend voor de ontoelaatbaarheid van de titelvermelding. Het Commissariaat is van oordeel dat de vertoning of vermelding van de programmatitel wanneer deze overeenkomt met een naam voor een boek of tijdschrift, eigenlijk altijd overdreven en overdadig is. Het wordt daarom als verboden reclame-uiting aangemerkt. Het Commissariaat volgt daarbij naar eigen zeggen de in de Memorie van Toelichting bij artikel 28 Mediabesluit aangegeven vrij stringente richtlijnen. Het gebruik van de titel van een programma-onderdeel voor een (terugkerend) evenement, zoals een theatershow of het op feesten naspelen van het programma Tussen Kunst en Kitsch<sup>444</sup> wordt overigens wel door het Commissariaat toegelaten.

26. Hoewel het dus niet is toegestaan de titel van een programma-onderdeel te gebruiken voor een publicatie stelt het Commissariaat wel de eis dat minimaal 50% van de *inhoud* van de schriftelijke publicatie uit programmabegeleidend materiaal moet bestaan.<sup>445</sup> Enerzijds is té herkenbaar verwijzen naar het programma-onderdeel dus verboden, terwijl anderzijds in het kader van de relatietoets het opnemen van tenminste 50% herkenbaar programmabegeleidend materiaal in een publicatie wordt vereist.
27. Betrokkenen geven aan dat wanneer een titel van een programma-onderdeel voor een publicatie zou mogen worden gebruikt, dit een duidelijke stimulans zou zijn voor publiek-private samenwerking tussen publieke omroepinstellingen en uitgevers.

*Titel van een perspublicatie voor een programma-onderdeel*

28. Uitgevers van kranten en tijdschriften zouden ook graag zien dat ze hun naam zouden kunnen geven aan een gelijksoortig programma-onderdeel dat wordt uitgezonden door een publieke omroepinstelling. De hiervoor omschreven belemmeringen uit het huidige reclameregime gelden uiteraard ook voor deze vorm van titelvermelding. Wanneer de uitgever niet voorziet in een marktconforme vergoeding kan bovendien sprake zijn van strijd met het dienstbaarheidsverbod en kan er concurrentievervalsing zijn ten opzichte van die persmedia die niet op een dergelijke *exposure* van het eigen merk op televisie kunnen rekenen.

---

(beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)); Commissariaat voor de Media, 3 juni 2003, inzake kindertijdschrift Z@pp&Zo (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>444</sup> cvdm, 13 oktober 2005, inzake MAX theatertour Supersenioren (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)); Commissariaat voor de Media, 17 januari 2005, inzake licentiëren rechten intellectuele eigendom aan FC Klap B.V (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).

<sup>445</sup> Commissariaat voor de Media, 3 juni 2003, inzake kindertijdschrift Z@pp&Zo (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)); Commissariaat voor de Media, 27 november 2002, inzake jeugdboek Z@ppSint (beschikbaar op [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)); Commissariaat voor de Media, 4 april 2001, inzake BNN schoolagenda, in: Dellebeke & Kabel (red.) 2003, p. 97-99. Uitspraak ook beschikbaar op WWW <<http://home.planet.nl/~delle069/bes.htm>>.

29. In die gevallen waarin de naam van een persmedium gegeven zou worden aan een programma-onderdeel zal vrijwel steeds sprake zijn van sponsoring omdat daartegenover een aanzienlijke vergoeding van de uitgever zal (dienen te) staan. Juist terzake van sponsoring van programma-onderdelen van publieke omroepinstellingen heeft het Commissariaat recent beleidsregels opgesteld waarin een expliciete voorziening is opgenomen die titelvermelding van de sponsor verbiedt. In artikel 8 van de Beleidsregels houdende sponsoring publieke omroep 2005 wordt het vermelden of tonen van een naam of (beeld) merk van een sponsor in de titel of leader van een (gedeelte van een) gesponsord programma-onderdeel aangemerkt als niet toegestane vermijdbare reclame-uiting. Uitsluitend met betrekking tot sponsoren van evenementen is het toegestaan hun naam of (beeld) merk in de titel of leader van een programma-onderdeel bestaande uit een verslag of weergave van dat evenement te tonen.
30. Verder verdient ook artikel 48 Mediawet juist bij de figuur van titelsponsoring nadrukkelijke aandacht. De publieke omroepinstelling dient zelf de vorm en inhoud van haar programma te bepalen en is verantwoordelijk voor hetgeen wordt uitgezonden. Het Commissariaat voor de Media controleert daarom ook standaard of in samenwerkingsovereenkomsten geen bepalingen worden opgenomen die ertoe kunnen leiden dat de omroepinstelling inhoudelijk kan worden gedomineerd door commerciële derden.<sup>446</sup> Bovendien dient het zowel intern als voor derden steeds duidelijk te zijn dat de omroepinstelling verantwoordelijk is voor de programmering.<sup>447</sup>

#### *Redactionele samenwerking*

31. Terzake van de vraag in hoeverre mag worden vermeld dat een commerciële derde een redactionele bijdrage heeft geleverd, blijkt nogal wat onduidelijkheid te bestaan. De mogelijkheden voor naamsvermelding worden onder het huidige regime door betrokkenen als (te) beperkt aangemerkt. Dit wordt ten dele veroorzaakt door de veelheid van toepasselijke (beleids)regels. De mogelijkheden onder het huidige regime, zijn echter minder beperkt dan algemeen wordt aangenomen.
32. Allereerst kan onder bijzondere omstandigheden sponsorvermelding plaatsvinden. Uitgangspunt daarbij is dat de programma-onderdelen van de publieke omroep niet gesponsord mogen worden. Uitsluitend programma-onderdelen van culturele aard, programma-onderdelen bestaande uit een verslag van sportevenementen of evenementen ten behoeve van ideële doelen komen voor sponsoring in aanmerking. Een substantiële onbetaalde redactionele bijdrage van een journalist van een persmedium kan worden aangemerkt als sponsoring van het programma-onderdeel. In een dergelijk geval kan (en moet) het persmedium met wie redactioneel is samengewerkt (de sponsor) worden vermeld.

---

<sup>446</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau van het Commissariaat voor de Media, p. 4.

<sup>447</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau, p. 4.

Deze vermelding mag voor en na afloop van het programma-onderdeel plaatsvinden en mag slechts 5 seconden duren. De vermelding mag in elk geval niet de vorm aannemen van een reclameboodschap.<sup>448</sup> In artikel 11 van de Beleidsregels sponsoring publieke omroep 2005 is een aantal gevallen genoemd waarin in ieder geval sprake is van een reclameboodschap. Vermelding van de sponsor in het programma-onderdeel is in elk geval niet toegestaan.<sup>449</sup>

33. Wanneer geen sprake is van sponsoring maar van min of meer gelijkwaardige redactionele input op meerdere platforms - door het Commissariaat wel aangeduid als bijdragen van ondergeschikte betekenis - kan de naam van het persmedium waar de betreffende redacteur werkzaam is, genoemd worden op de aftiteling onder vermelding van de tekst 'met dank aan'. Wanneer de redacteur een auteursrechtelijk beschermde bijdrage heeft geleverd aan het programma door bijvoorbeeld mee te schrijven aan het script kan de naam van diens werkgever op de aftiteling naast een copyright notice © worden vermeld.
34. Daarnaast is het publieke omroepinstellingen in ieder geval toegestaan externe redacteuren als deskundigen aan het woord te laten in programma's onder vermelding van de eigen naam en de naam van het persmedium. Deze bijdrage mag overigens geen promotie voor krant of uitgever opleveren. Denk daarbij aan het veelvuldig noemen van de naam van een krant in wervende zin. Tot slot is bronvermelding toegestaan. Wanneer een redacteur van het FD bijvoorbeeld een grafiek heeft gemaakt tezamen met de redactie van een actualiteitenprogramma zoals NOVA, dan kan bij die grafiek als bron worden vermeld (FD/NOVA).

### **VI.1.2.3 Merchandising: programmabegeleidend materiaal of promotie-artikel?**

35. Ook het aanbieden van merchandisingproducten bij programma-onderdelen blijkt een onderwerp te zijn waar in het kader van publiek-private samenwerking tussen uitgevers en publieke omroepinstellingen belang aan wordt gehecht. Publieke omroepen mogen bij hun eigen programma's slechts onder beperkte voorwaarden producten op de markt brengen. Er moet daarbij steeds voldaan worden aan alle criteria voor de toelaatbaarheid van de nevenactiviteiten, waaronder een aantoonbaar verband met de hoofdtaak. Voldoende verband met de hoofdtaak houdt volgens het Commissariaat voor de Media het gezelschapsbordspel waarmee het programma de Lama's kan worden nagespeeld. Voor het overige zal het op de markt brengen van spelletjes en poppen etc. niet snel voldoende verband hebben met de hoofdtaak. Bovendien zal zeker wanneer er geen sprake is van een marktconforme vergoeding, gemakkelijk strijd ontstaan met het verbod op concurrentievervalsing en het dienstbaarheidsverbod. Iedere keer als een programma wordt

---

<sup>448</sup> Zie artikel 52b lid 2 Mediawet.

<sup>449</sup> Zie de toelichting bij artikel 8 van de Beleidslijn sponsoring publieke omroep 2005.

uitgezonden krijgt het merchandisingartikel immers gratis publiciteit, waardoor eveneens strijd zou kunnen ontstaan met het reclameverbod.

36. Terzake van een andere vorm van merchandising, namelijk het op de markt brengen van promotie-artikelen zoals T-shirts en petten voor de omroepinstelling, geldt het vereiste dat deze uitsluitend bij de publieke omroepinstelling zelf verkocht mogen worden, dat daarop naam en/of logo van de publieke omroepinstelling dient voor te komen en dat de producten slechts een geringe waarde mogen vertegenwoordigen.
37. Het aanbieden van producten bij een eigen programma of ter promotie van de eigen omroep is dus aan behoorlijk wat voorwaarden gebonden. Voor een derde vorm van merchandising waarbij een (buitenlandse) externe producent een programma aan een publieke omroep in licentie geeft om uit te zenden, geldt dat het de licentiegever wel is toegestaan allerlei producten bij het programma op de Nederlandse markt te brengen. Denk daarbij aan Teletubbie-tandpasta en Sesamstraat-kinderkwark et cetera. Met iedere uitzending van het betreffende programma door een publieke omroepinstelling worden deze producten steviger in de markt gezet. Omdat deze laatstgenoemde vorm van merchandising buiten het bereik van Mediawet en –besluit valt, kunnen primaire (auteurs)rechthebbenden hiervan in volle omvang profiteren. Publieke omroepinstellingen worden niet geacht hiervan een graantje mee te pikken, door middel van het maken van afspraken terzake van een percentage van de opbrengst.

## VI.2 Aanbevelingen

38. Publieke omroepinstellingen die betrokken zijn bij publiek-private arrangementen, bevinden zich in het spanningsveld tussen publieke taak, bedrijfseconomische overwegingen, belangen van de private partner (uitgever), het Commissariaat voor de Media (toezichthouder) en de politiek.<sup>450</sup> Op grond van de in dit rapport geconstateerde fricties, komen we tot de volgende aanbevelingen waarbij we allereerst – het Europese kader indachtig – de grondvoorwaarden voor publiek-private samenwerking bespreken. Bij publiek-private samenwerking kan sprake zijn van (in)directe staatssteun aan private organisaties wanneer private ondernemingen (indirect) profiteren van met staatssteun tot standgebrachte programma's of daarop gebaseerde producten. Daarnaast vindt er concurrentie plaats tussen de private organisaties die in publiek-privaat verband samenwerken met derden in de markt en private partijen die niet in een dergelijk verband vergelijkbare activiteiten uitoefenen. Dit alles maakt publiek-private samenwerking potentieel mededingingsgevoelig.

---

<sup>450</sup> Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen, Rapport Algemene rekenkamer, Kamerstukken II, 2004-2005, 30 220, nr. 2, p. 49.

39. Vervolgens zal in het onderstaande worden beschouwd op welke wijze het Commissariaat voor de Media publiek-private samenwerking in de handhavingspraktijk zou kunnen faciliteren. Daarna zal worden onderzocht of de wetgever binnen de werkingsfeer van de huidige Mediawet maatregelen zou kunnen nemen. Tot slot zal enige aandacht worden besteed aan een toekomstige Mediawet zoals aangekondigd in het beleidsplan *Met het oog op morgen. De publiek omroep na 2008*.<sup>451</sup>

## VI.2.1 Grondvoorwaarden voor publiek-private samenwerking

40. Vanuit Europees perspectief is het van het allergrootste belang dat ieder risico van weglekken van publieke middelen en kruissubsidiëring wordt vermeden. In dat kader is een transparante en ordelijke bedrijfsvoering bij de bij publiek-private samenwerking betrokken omroepinstelling een grondvoorwaarde. Concurrentievervalsing is niet geoorloofd en de publieke omroepinstelling moet kunnen aantonen dat daarvan geen sprake is. Kernbegrippen in dit verband zijn relatie met de publieke taak, marktconformiteit, transparantie en redactionele onafhankelijkheid. Bij het vormgeven van de crossmediale publiek-private samenwerking moeten uiteraard ook de overige EG-rechtelijke randvoorwaarden in acht worden genomen, zoals de EG-regels inzake het vrije verkeer en de mededinging. Zo mag publiek-private samenwerking zeker niet leiden tot discriminatie jegens buitenlandse uitgevers.

### *Relatie met de publieke taak*

41. Voorzover direct of indirect met publieke middelen voortgebrachte programma-onderdelen of programmagerelateerd materiaal gebruikt worden voor een nevenactiviteit en/of worden ingebracht in een samenwerkingsverband met een private partij, is er sprake van commerciële exploitatie van de publieke dienst. Er dient voor deze activiteiten nadrukkelijk een relatie te kunnen worden aangetoond met die publieke taak.
42. In de eerste plaats is daarbij afbakening van de taak van publieke omroepinstellingen noodzakelijk. Een duidelijke omschrijving van de publieke taak is daarbij een vereiste, waarover hieronder meer. Daarnaast dient door de betrokken omroepinstelling het in relatie tot de hoofdtaak beoogde doel van een publiek-private samenwerkingsvorm te worden aangegeven. De activiteit dient in het licht te staan van het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van de publieke omroep. Gedacht kan daarbij worden aan
- het vergroten van betrokkenheid van het publiek bij het programma-onderdeel,
  - het verbeteren van de dienstverlening,
  - het beter aansluiten bij de behoeften van de verschillende doelgroepen,

---

<sup>451</sup> Met het oog op morgen. De publiek omroep na 2008, kabinetsvisie op de toekomst van de publieke omroep, Den Haag 2005.

- het bevorderen van innovatie.
43. Alle nevenactiviteiten van publieke omroepinstellingen, waaronder alle vormen van publiek-private samenwerking met uitgevers, dienen nadrukkelijk verband te houden met of ten dienste staan van de uitoefening van de publieke taak van de publieke omroepinstelling en kunnen in geen geval ten koste gaan van de publieke taakuitvoering.

#### *Marktconformiteit en kostprijsberekening*

44. Ter voorkoming van oneerlijke concurrentie met private partijen dient er sprake te zijn van een correcte kostprijsberekening. Wordt een gebrekkige kostprijsberekening gevoerd, dan brengt dat een risico van kruissubsidiëring van private activiteiten met publieke middelen met zich mee. Er dient een integrale kostprijsberekening te worden gevoerd waarbij in ieder geval, zoals nu reeds vereist door het Commissariaat voor de Media het volgende betrokken wordt:<sup>452</sup>
- Het verschaffen van vreemd vermogen dient te geschieden tegen marktconforme condities en de verschaffing van eigen vermogen dient tegen zoveel mogelijk marktconforme condities te geschieden
  - Er dient steeds sprake te zijn van tijdsevenredige toerekening loon- en andere personeelslasten van werknemers van de omroepinstelling
  - Bij de kostprijsberekening dient het gebruik van productiemiddelen en immateriële activa te worden betrokken
45. Verder zal voordat daadwerkelijk sprake is van eerlijke concurrentie in de markt, bij de bepaling van een marktconforme prijs niet alleen de kostprijs moeten worden meegenomen, maar bovendien ook een normale winstmarge.
46. Daarnaast dienen in ieder geval marktconforme licentievergoedingen betaald te worden door private partijen voor het (mede)exploiteren van intellectuele eigendomsrechten die berusten bij publieke omroepinstellingen. Probleem hierbij is dat niet eenvoudig is vast te stellen wat als een marktconforme licentievergoeding dient te worden beschouwd. Aansluiting zou bijvoorbeeld kunnen worden gezocht bij wat er in België voor vergelijkbare rechten van de publiek omroep wordt betaald en bij wat commerciële partijen onderling betalen voor licentievergoedingen. Voorzover licentieverlening op enigerlei wijze extra *exposure* oplevert voor de commerciële partij op televisie of radio dient bovendien voor die *exposure* te worden betaald. Desgevraagd lieten de geïnterviewden weten voor de omvang van een marktconforme licentievergoeding in ieder geval wel een bandbreedte aan te kunnen geven, rekening houdende met bijvoorbeeld de sterkte van het merk, het

---

<sup>452</sup> De publieke omroep mag daarbij zelf beslissen of tijd wordt geschreven of volstaan wordt met toerekeningsregels en project-administraties, vgl. Verantwoording inzet publieke middelen; brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 20 juli 2005, kenmerk HO/CBV/05/22162.

communicatievoordeel dat gebruik daarvan oplevert en met de vraag hoeveel materiaal wordt aangeleverd. Binnen de bandbreedte is het een kwestie van onderhandelen, waarbij het bedrijfsrisico dat de private partij loopt (kleine afzetmarkt et cetera) ook een rol kan spelen.

47. Ook alle financiële relaties van publieke omroepinstellingen met commerciële dochterondernemingen dienen marktconform te worden ingericht. Wanneer een publieke omroepinstelling een financieel belang neemt in een onderneming dient zij marktconform te handelen. Daarnaast dienen marktprijzen te worden betaald voor producten en diensten die deze dochtermaatschappijen afnemen van publieke omroepinstellingen.

### *Transparantie*

48. Bovengenoemde kostprijsberekening moet ook transparant zijn. Publiek ondernemerschap van publieke omroepen vereist een transparante, ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering die ook voldoet aan de eisen van de Europese wet- en regelgeving. De Transparantie-Richtlijn schrijft voor dat instellingen belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang een gescheiden boekhouding voeren. Dat betekent onder andere dat interne kostentoekening transparant en voor derden controleerbaar moeten zijn.<sup>453</sup> Daarbij dient een nadrukkelijke administratieve scheiding van publieke en private gelden te zijn. In dit verband zou bij een publiek-private samenwerkingsvorm, zoals het gemeenschappelijk houden van een website, een gemeenschappelijke exploitatierekening dienen te worden gemaakt, waarin alle kosten zo direct mogelijk worden toegeschreven zodat een scherp inzicht kan worden verkregen van ieders bijdragen in het project.
49. Sinds 15 februari 2002 is aan de Mededingingswet een nieuw hoofdstuk toegevoegd, getiteld: Financiële Transparantie binnen bepaalde ondernemingen (Hoofdstuk 4A, artt. 25a-25f). De bepalingen van dit hoofdstuk gelden voor ondernemingen waaraan van overheidswege een bijzonder of uitsluitend recht is verleend en voor ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en daarvoor in enige vorm overheidssteun ontvangen. Als zulke ondernemingen ook andere producten of diensten voortbrengen moeten ze een gescheiden administratie voeren met een kostprijsadministratie die voorziet in een correcte toerekening van baten en lasten. Met een gescheiden administratie wordt bedoeld dat inzichtelijk wordt gemaakt welke lasten en baten met de verschillende activiteiten verband houden en volgens welke methode deze worden toegerekend.

---

<sup>453</sup> Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen, Rapport Algemene rekenkamer, Kamerstukken II, 2004-2005, 30 220, nr. 2, p. 9.



50. In het vorige jaar vernieuwde Handboek Financiële Verantwoording (HFV)<sup>454</sup> Publieke Omroepinstellingen wordt bovendien exact aangegeven op welke wijze een transparantie administratie gevoerd kan worden door de publieke omroep. Daarin wordt onder meer vereist dat publieke omroepinstellingen een vlijmscherp onderscheid maken tussen directe aan programmering gerelateerde kosten en indirecte kosten. Tevens wordt daarin verlangd dat omroepinstellingen volledig inzicht bieden in de baten en de lasten van de nevenactiviteiten en verenigingsactiviteiten en in de externe financiering van programma's van de publieke omroepinstelling. Bovendien bevat het HFV diverse modellen, waaronder een per afzonderlijke activiteit in te vullen model exploitatierekening neventaken en nevenactiviteiten.
51. Transparantie wordt samenvattend bevorderd door het voeren van strikt gescheiden organisaties, bedrijfsvoering en geldstromen. Het oprichten van aparte vennootschappen is daartoe volgens de onderzoekers vrijwel steeds de meest geëigende weg.<sup>455</sup>

### *Aanbesteding*

52. De regels uit de Richtlijn 2004/18/EG betreft de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten zijn in beginsel van toepassing op de publieke omroep.<sup>456</sup> In artikel 16 van die Richtlijn wordt een uitzondering gemaakt voor overheidsopdrachten voor diensten betreffende de aankoop, ontwikkeling, productie of de co-productie van programmamateriaal bestemd voor uitzendingen<sup>457</sup> door radio-omroeporganisaties en overeenkomsten betreffende zendtijd.<sup>458</sup> Volgens overweging 25 uit de preambule mag bij overheidsopdrachten voor bepaalde audiovisuele diensten in de omroepsector rekening worden gehouden met overwegingen van cultureel en sociaal belang, waardoor toepassing van de aanbestedingsvoorschriften niet geschikt is:

'Bij het plaatsen van overheidsopdrachten voor bepaalde audiovisuele diensten in de omroepsector moet rekening kunnen worden gehouden met overwegingen van cultureel en sociaal belang, waardoor toepassing van de aanbestedingsvoorschriften niet geschikt is. Om die redenen is het wenselijk te voorzien in een uitzondering voor overheidsopdrachten voor diensten die betrekking hebben op de aankoop, de ontwikkeling, de productie of de co-productie van gebruiksklaar programmamateriaal en van andere voorbereidende diensten,

---

<sup>454</sup> Bijlage bij de Vaststellingsregeling modellen en voorschriften Handboek Financiële Verantwoording Publieke omroep 2005, inwerkingtreding 1 januari 2005, Stcr. 2005/ 88, m.n. art. 3.2.1 en 3.4.

<sup>455</sup> Algemene Rekenkamer "Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen (Kamerstukken II, 2004-2005, 30220, nrs 1-2).

<sup>456</sup> Artikel 1 lid 9 verstaat onder een publiekrechtelijke instelling iedere instelling: a) die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn; b) die rechtspersoonlijkheid bezit; en c) waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer onderworpen is aan toezicht door deze laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

<sup>457</sup> Hieronder moet volgens overweging 25 uit de preambulen worden verstaan: het uitzenden en verspreiden via enig elektronisch netwerk.

<sup>458</sup> Deze uitzondering geldt volgens overweging 25 uit de preambulen niet voor levering van technisch materiaal.

zoals die betreffende scenario's of de artistieke prestaties die nodig zijn voor de totstandbrenging van het programmamateriaal, alsmede voor opdrachten betreffende de zendtijd. Onder uitzending moet worden verstaan het uitzenden en verspreiden via enig elektronisch netwerk. Deze uitzondering dient evenwel niet te gelden voor de levering van het technisch materiaal dat nodig is voor de productie, de co-productie en de uitzending van dat programmamateriaal.<sup>9</sup>

Voorzover men een activiteit onderneemt die buiten de werkingssfeer van deze beperking valt, zijn de gewone aanbestedingsregels van toepassing.

### *Redactionele onafhankelijkheid en geen misleiding consument*

53. De publieke omroepinstelling draagt volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van het programma-onderdeel dat in samenwerking met een private partij tot stand wordt gebracht. De omroepinstelling kan met betrekking tot de inhoud van de programmering op geen enkele wijze gedomineerd worden door een commerciële derde.<sup>459</sup> Ook de kijker moet duidelijk weten dat de uitzendingen verzorgd worden door de publieke omroepinstelling.<sup>460</sup> Bij programmatische samenwerking met uitgevers, zoals bij redactionele samenwerking blijft bij de publieke omroepinstelling de leidende rol met betrekking tot de inhoud van het programma-onderdeel. Een dergelijke rol wordt de publieke omroepinstelling overigens alleen wettelijk toegekend terzake van omroepprogramma's en dus niet bij een met een private partij gezamenlijk gehouden website of bij een tijdschrift dat het resultaat is van een publiek-privaat samenwerkingsverband met een uitgever.<sup>461</sup>
54. Om de redactionele onafhankelijkheid zeker te stellen is sponsoring van nieuws- en actualiteitenrubrieken niet toegestaan, terwijl bij programma's die wel gesponsord zijn nadrukkelijk de sponsor vermeld dient te worden.<sup>462</sup> Dezelfde achtergrond heeft het vereiste dat reclame niet wordt uitgezonden in maar uitsluitend tussen de uitzending van programma-onderdelen. Bovendien dient commerciële inhoud duidelijk met optische of akoestische middelen te zijn afgescheiden van de redactionele inhoud.<sup>463</sup> Sluikreclame is op grond van de Europese Richtlijn Televisie zonder grenzen verboden.<sup>464</sup> Dat betekent overigens niet dat de naam van een samenwerkingspartner in geen geval vermeld kan worden, zolang dit maar niet gedaan wordt met de bedoeling om reclame te maken en er bovendien het gevaar bestaat dat het publiek misleid wordt.

---

<sup>459</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau van het Commissariaat voor de Media, p. 4.

<sup>460</sup> Beleidslijn PPS op lokaal en regionaal niveau, p. 4.

<sup>461</sup> Artikel 48 jo. art. 1f. Mediawet.

<sup>462</sup> Richtlijn 89/52/EEG betreffende coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, art. 17 lid 4.

<sup>463</sup> Richtlijn 89/52/EEG, art. 10 lid 1.

<sup>464</sup> Richtlijn 89/52/EEG, art.10 lid 4.

## VI.2.2 Bewegingsruimte Commissariaat voor de Media

55. Het Commissariaat voor de Media heeft de onderzoekers aangegeven de problemen die publieke omroepinstellingen en private partijen ervaren bij het realiseren van (crossmediale) samenwerking te erkennen en mee te willen denken over oplossingen. Als toezichthouder dient het Commissariaat daarbij uiteraard te opereren binnen de Europese en nationale mediawettelijke kaders. Binnen die kaders zouden volgens de onderzoekers de volgende maatregelen overwogen kunnen worden.

### *Rechtszekerheid verbeteren en investeringsrisico verkleinen: Volledige toetsing vooraf en Richtlijn (crossmediale) publiek-private samenwerking voor landelijke, regionale en lokale omroepen*

56. Allereerst zou de rechtszekerheid voor betrokkenen worden vergroot wanneer de beslissingen van het Commissariaat efficiënter doorzoekbaar gemaakt zouden worden. Overwogen kan worden te indexeren op kernbegrippen. Een goed voorbeeld van een toegankelijke, goed doorzoekbare en mooi geïndexeerde databank is de databank van de World Intellectual Property Organisation (WIPO) waarin gezocht kan worden naar arbitrale uitspraken die werden gewezen op grond van de Uniform Dispute Resolution Policy voor domeinnamen.<sup>465</sup>
57. Omdat een publiek-private samenwerkingsvorm in veel gevallen een aanzienlijk investeringsrisico met zich meebrengt, hebben de bij die samenwerking betrokken partijen er met name baat bij zo spoedig mogelijk op de hoogte te zijn van de houdbaarheid van hun plannen. Daartoe zouden de 1<sup>ste</sup> fase en 2<sup>de</sup> fase toets in elkaar geschoven kunnen worden, zodat men niet voor verrassingen kan komen te staan. Voorafgaande aan de feitelijke start van de samenwerking worden dan tegelijkertijd zowel de schade- en relatietoets uitgevoerd als de concurrentievervalsings- en dienstbaarheidstoets. Ook de Europese Commissie lijkt overigens voorstander van een dergelijke benadering in de aankondiging van de *ad hoc* staatssteun-zaak.<sup>466</sup> Neventaken behoeven naar het oordeel van de Commissie *in ieder geval* voorafgaande toestemming. Op grond van artikel 55b Mediawet komt de raad van bestuur van de NOS overigens wat dit aan gaat al een belangrijke taak toe bij het uitvoeren van de toets of neventaken niet in strijd komen met het gemeenschappelijk belang van de landelijke omroep (de zgn. collectiviteitstoets).
58. Het spreekt voor zich dat het Commissariaat bij toetsing van neventaken en -activiteiten een voorbehoud zal moeten maken voor veranderende omstandigheden. Ook betekent dit, dat om een dergelijke uitvoerige toets binnen redelijke termijn uit te kunnen voeren, zodat de

<sup>465</sup> <http://arbitrator.wipo.int/cgi-bin/domains/search/legalindex?lang=eng>.

<sup>466</sup> Steunmaatregelen van de Staten - Nederland, Steunmaatregel C 2/04 (ex NN 170/03) – Ad hoc maatregelen ten behoeve van de Nederlandse publieke omroepen en het NOB, Uitnodiging overeenkomstig artikel 88 lid 2, van het EG-Verdrag opmerkingen te maken, Pb C 61/8, 10 maart 2004.

samenwerking weer niet door vertragingen ontmoedigd wordt, het Commissariaat daartoe over voldoende capaciteit zal moeten beschikken. Van de zijde van de samenwerkingspartners kan (en moet) anderzijds worden vereist dat ze een duidelijk businessmodel met een volledig transparante boekhouding, evenredige kostenberekening en marktconforme tarifiering aan het Commissariaat zullen presenteren (zie VI.2.1) Alleen op deze wijze zal het Commissariaat in staat zijn deze toets uit te voeren. Aanbeveling daarbij verdient de publicatie van een checklist door het Commissariaat, waarin naast een uitdrukkelijke verwijzing naar het Handboek Financiële Verantwoording 2005 en de daarin voorgeschreven modellen, duidelijkheid wordt gegeven over de invulling van het concurrentievervalsingsverbod met name op de aspecten van kostprijsberekening en marktconformiteit.

59. Een dergelijke checklist zou onderdeel kunnen uitmaken van een algemene Richtlijn publiek- private Samenwerking van het Commissariaat, waarin een aantal voor samenwerking belangrijke aspecten wordt toegelicht. Zo een Richtlijn ligt ook juist nu voor de hand, gezien het feit dat crossmediale samenwerking momenteel vanuit het oogpunt van publiek belang en dienstverlening aan burgers ook van overheidswege wordt gestimuleerd, terwijl over de juridische vormgeving daarvan in de praktijk onzekerheid blijkt te bestaan.
60. In een Richtlijn publiek-private samenwerking zou, naast de checklist en de onder V.2.1 geformuleerde grondvoorwaarden, kunnen worden opgenomen dat samenwerking op niet-exclusieve basis dient plaats te vinden en dat de redactionele eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van programma-onderdelen nadrukkelijk bij de publieke omroepinstelling dient te liggen. In de Richtlijn zou bovendien in het bijzonder kunnen worden ingegaan op de verhouding van het concurrentievervalsingsverbod met het dienstbaarheidverbod (artikel 55) dat, zo valt ook uit de wetsgeschiedenis op te maken, althans voor nevenactiviteiten geen zelfstandige betekenis zou (moeten) toekomen naast de toetsingscriteria van artikel 57a Mediawet of zoals Aad Nuijs het met instemming van de Tweede Kamer al eens zei:

'Indien aan de criteria voor het verrichten van nevenactiviteiten, te weten geen concurrentievervalsing, geen strijdigheid met de hoofdtak en in het verlengde van de hoofdtak liggend, is voldaan, kan er geen sprake zijn van strijdigheid met artikel 55. Artikel 55 geldt dus als algemene regel naast speciale regels, die alle op hun eigen wijze de non-commercialiteit garanderen. Deze uitleg is door de Tweede Kamer uitdrukkelijk onderschreven'.<sup>467</sup>

61. Terzake van het onderwerp redactionele samenwerking zou in een Richtlijn publiek-private samenwerking kunnen worden aangegeven dat het de omroepinstelling is toegestaan melding te maken van een dergelijke samenwerking, waarbij een helder onderscheid dient te worden gemaakt tussen de toegelaten bronvermelding binnen de context van het

---

<sup>467</sup> Kamerstukken I, 1997–1998, 25 216, nr. 49a, p. 18.

programma (zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de programmaformule) en sluikreclame. De vermelding mag in geen geval ontaarden in een promotie van het merk van de commerciële partij of te veel gaan lijken op sponsorvermelding. Bij redactionele samenwerking voor programma-onderdelen waarvoor ex art. 52a Mediawet een sponsorverbod geldt, dient bovendien steeds sprake te zijn van een gelijkwaardige redactionele inbreng, omdat anders sprake zou zijn van een vorm van sponsoring.

62. Daarnaast zou in een Richtlijn publiek-private samenwerking nog omschreven kunnen worden op welke wijze de partners bij beëindiging van de samenwerking uit elkaar zouden moeten gaan. Voorzover de private partij ook na beëindiging van de samenwerking zou willen blijven profiteren van met publiek geld voortgebrachte inhoud, zal daarbij in ieder geval marktconforme licentievergoeding doorbetaald moeten worden. Bij de ontmanteling van een gezamenlijke gestarte rechtspersoon dienen daarbij uiteraard door een ieder de eigen kosten te worden genomen en zullen de opbrengsten naar rato moeten worden verdeeld.
63. Om in publiek-private samenwerking tot stand gebrachte programma's aan te kunnen kondigen, zou bovendien een beperkte herziening van het Besluit ontheffing zelfpromotie van het Commissariaat kunnen worden overwogen. Bij aankondigingen van programma-onderdelen zou dan samenwerking met een derde vermeld kunnen worden, mits een dergelijke vermelding redactioneel en niet promotioneel van aard is.

*Gebruik van de titel van een programma-onderdeel voor een perspublicatie en titelsponsoring*

64. Om het door betrokken uitgevers en omroepinstellingen bij publiek-private-samenwerking als belangrijk aangegeven aanhaken aan elkaars naam- en identiteit mogelijk te maken, zou een Richtlijn publiek-private samenwerking eveneens een ontheffingsbesluit op grond van artikel 52 lid 3 Mediawet kunnen bevatten. Op grond van dit artikellid kan de Minister ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 52, tweede lid eerste volzin (de programma's van instellingen die zendtijd hebben verkregen bevatten geen reclameboodschappen tenzij dit niet vermijdbaar is). Deze bevoegdheid is bij ministerieel besluit van 17 februari 1988 gedelegeerd aan het Commissariaat voor de Media.<sup>468</sup>
65. Op zodanige wijze zou in de eerste plaats het gebruik van een programmatitel voor aan programma-onderdelen gerelateerde publicaties of producten toegelaten kunnen worden bij crossmediale samenwerking, onder de strikte voorwaarde dat daarbij sprake is van marktconforme vergoeding en dat aan deze publicatie of dat product binnen het programma-onderdeel niet verder wordt gerefereerd. Er mag dan geen sprake zijn van rechtstreekse promotie en evenmin zou anderszins (overdreven of overdadige) aandacht

---

<sup>468</sup>Ministerieel besluit van 17 februari 1988, Stcrt.49.

aan de betreffende publicatie of het product mogen worden gegeven in het programma-onderdeel.<sup>469</sup>

66. Voor het omgekeerde figuur van de titelsponsoring (het gebruik van de naam van een printmedium voor een programma-onderdeel) geldt in de eerste plaats dat slechts een zeer beperkt aantal programma's van de publieke omroep in aanmerking komt voor sponsoring, namelijk de weergave van sportevenementen of evenementen van ideële doelstellingen, en programma's van culturele aard die niet overwegend informatieve elementen omvatten.<sup>470</sup> Veel printmedia, met name uitgevers van kranten, zijn juist geïnteresseerd in (titel)sponsoring van programma's van informatieve aard en met name in nieuws en actualiteiten. De meeste van dergelijke programma's komen alleen al vanwege het in de Richtlijn Televisie zonder grenzen neergelegde sponsorverbod van televisiejournals en politieke informatieprogramma's niet in aanmerking voor sponsoring, alsmede vanwege de implementatie daarvan in artikel 52a lid 3 van onze Mediawet (programma-onderdelen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie).<sup>471</sup> In de (vrij beperkte) situaties waarbij sponsoring wel is toegestaan kan overwogen worden titelsponsoring ook toe te laten. Bij titelsponsoring wordt het kijkers in ieder geval onmiddellijk duidelijk wie het betreffende programma heeft gesponsord.
67. Ten gunste van titelsponsoring bij crossmediale samenwerking zou in een ontheffingsbesluit, onder stringente voorwaarden van eerlijke concurrentie en marktconforme vergoedingen, het gebruik van de titel van een publicatie voor een programma-onderdeel kunnen worden geregeld. Naast het volledig marktconform vergoeden voor de naamsvermelding in de titel van het programma, zou als voorwaarde gesteld moeten worden dat in het programma-onderdeel voor het overige op geen enkele wijze (overdreven of overdadige) aandacht wordt besteed aan de sponsor of diens producten zodat voorkomen wordt dat het programma een reclameboodschap voor het persmedium wordt.<sup>472</sup> Of daarvan in een concrete situatie sprake is, zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden door het Commissariaat voor de Media. Een dergelijke maatregel zal in ieder geval ook aanpassing van de Beleidsregels Sponsoring publieke omroep 2005 vergen.

---

<sup>469</sup> I. Brakman, Concurrentieraakvlakken van nevenactiviteiten en neventaken van de publieke omroep (bijdrage aan symposium 'Van omroepmonopolie naar –concurrentie, en verder?' van 16 januari 2003), beschikbaar op WWW <<http://www.cvdm.nl/pages/actueel.asp?m=t&ID=1228>>.

<sup>470</sup> Art. 52a lid 2 Mediawet. Voor uitleg van het begrip 'programma-onderdeel van culturele aard' uit artikel 52a lid 2 Mediawet heeft het Commissariaat voor de Media blijkens de toelichting bij artikel 6 van de Beleidsregels Sponsoring publieke omroep 2005 aansluiting gezocht bij het systeem voor programma-indeling dat bij de publieke omroep wordt gebruikt, de zogenaamde MJB-indeling (de Meer Jaren Begroting – indeling). (Bron: Publieke Omroep – KLO Informatie & Advies).

<sup>471</sup> Richtlijn van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (89/552/EEG), zoals gewijzigd met Richtlijn (97/36/EG), Pb 30.7.1997 L202, art. 1 e.

<sup>472</sup> Doorvoor waarschuwt ook terecht I. Brakman, Concurrentieraakvlakken van nevenactiviteiten en neventaken van de publieke omroep (bijdrage aan symposium 'Van omroepmonopolie naar –concurrentie, en verder?' van 16 januari 2003), beschikbaar op WWW <<http://www.cvdm.nl/pages/actueel.asp?m=t&ID=1228>>.

## *Merchandising*

68. Voor uitgebreide merchandisingactiviteiten van publieke omroepinstellingen zien de onderzoekers binnen het huidig mediawettelijk kader geen mogelijkheid tot verruiming. Voor het op de markt brengen van producten die voortkomen uit en profiteren van met publieke middelen tot stand gebrachte programma-onderdelen kan (en moet) verwacht worden dat ze een nauwe relatie met die publieke taak hebben.
69. Het Commissariaat zou er in het kader van de mediumneutraliteit overigens naar het oordeel van de onderzoekers wel goed aan doen de relatie niet kwantitatief maar kwalitatief te beoordelen. Indien de (inhoudelijk) betrokkenheid van het publiek bij het programma-onderdeel door de nevenactiviteit kan worden versterkt, kan daarmee voldoende relatie tot die publieke taak worden aangenomen.

## **VI.2.3 Wetgever aan zet**

### **VI.2.3.1 Binnen de kaders van de huidige Mediawet**

#### *Neventaken*

70. Door de onduidelijkheid over de vraag of bepaalde activiteiten als toegelaten neventaken worden aangemerkt, kunnen marktpartijen niet altijd uitmaken welke activiteiten door de publieke omroepinstellingen geacht te worden verricht als neventaak. Om duidelijkheid te creëren over de vraag of bepaalde (crossmediale) publiek-private samenwerkingsprojecten als neventaak of als nevenactiviteit van de publieke omroepinstelling moeten worden aangemerkt, zodat deze al dan niet met publieke middelen bekostigd kunnen worden, kan op basis van artikel 55b van de Mediawet een Algemene Maatregel van Algemeen Bestuur (AMVB) worden opgesteld.<sup>473</sup> Laatstgenoemd artikel biedt de wettelijke grondslag voor het stellen van nadere regels omtrent het verrichten van activiteiten als bedoeld in artikel 13c lid 3 (de neventaken).
71. Met een dergelijke AMVB zou ook tegemoet gekomen worden aan de door de Europese Commissie in de aankondiging van de *ad hoc* staatssteun-zaak geuite kritiek op het Nederlandse neventakenregime.<sup>474</sup> Er zou volgens de Europese Commissie te veel ruimte voor twijfel zijn welke soort activiteiten door de publieke omroepinstelling als neventaak

---

<sup>473</sup>In wetsvoorstel 29 991 is een wijziging van artikel 55b opgenomen, die de toepassing van artikel 57a op neventaken doet vervallen (zie Kamerstukken II, 29 991, nr. 7). In plaats van toepassing van artikel 57a zal een algemene maatregel van bestuur het regime voor de neventaken gaan regelen. De wijzigingswet is reeds gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 426 van 16 juli 2005). De wijziging in artikel 55b zal in werking treden bij een nog nader te nemen Koninklijk Besluit.

<sup>474</sup>Steenmaatregelen van de Staten - Nederland, Steunmaatregel C 2/04 (ex NN 170/03) – Ad hoc maatregelen ten behoeve van de Nederlandse publieke omroepen en het NOB, Uitnodiging overeenkomstig artikel 88 lid 2, van het EG-Verdrag opmerkingen te maken, Pb C 61/8, 10 maart 2004.

zouden moeten worden beschouwd.<sup>475</sup> De Europese Commissie benadrukt het belang van duidelijke toewijzing en toezicht op de dienst van algemeen economisch belang.<sup>476</sup> De omschrijving van de publieke (neven) taak dient zorgvuldig en precies te worden geformuleerd. Er mag geen twijfel bestaan of een bepaalde activiteit al dan niet wordt beschouwd als onderdeel van de publieke taakopdracht. Zonder een duidelijke en precieze omschrijving van de verplichting die aan de omroep wordt opgelegd, kan de Europese Commissie haar controlerende bevoegdheid niet uitvoeren. De Europese Commissie heeft al aangegeven in dat geval geen afwijking te zullen toestaan op het verbod op staatssteun.

72. Bij een nieuw te formuleren AMVB voor neventaken zal leidend moeten zijn of de betrokken activiteiten van publieke omroepinstellingen voldoen aan dezelfde democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving als de programma-onderdelen in traditionele zin. De wijze van verspreiding van die boodschap is daarbij minder relevant. Vanwege de voortschrijdende technologische ontwikkelingen dient een dergelijke AMVB bij voorkeur – binnen de daartoe door de Europese Commissie aangegeven kaders - voldoende flexibiliteit te bezitten om ook in de (nabije) toekomst ruimte te kunnen geven aan publieke omroepinstellingen binnen de publieke taakomschrijving activiteiten te ontplooiën op thans nog niet ontwikkelde media of middelen thans nog onbekende platforms.
73. Om ondanks een flexibele en technologisch neutrale formulering van de neventaak onverkort een beroep te kunnen doen op de exceptie voor het verbod op staatssteun voor diensten van algemeen economisch belang ex artikel 86 lid 2 van het EG-Verdrag, dient voor iedere nieuwe activiteit die een publieke omroepinstelling wil verrichten als onderdeel van de publieke opdracht van tevoren formele toewijzing plaats te vinden. Toewijzing kan alleen dan plaatsvinden wanneer de publieke omroepinstelling gemotiveerd aangeeft dat de betreffende activiteit voorziet in dezelfde doelstellingen van democratie, sociaal culturele behoeften en pluriformiteit verwoord in artikel 13c Mediawet.

## STER

74. Voor de realisatie van publiek-private samenwerking op gezamenlijke internetsites zou het wenselijk zijn dat de STER in staat gesteld zou worden de reclameopbrengsten naar rato te verdelen tussen de Publieke Omroep en de private partner. Dit uiteraard onder de uitdrukkelijke voorwaarde van volledige redactionele onafhankelijkheid. Op dit moment komen reclameopbrengsten van de STER ten goede van de omroepmiddelen. Een gelijkwaardige allocatie van reclame-inkomsten van een gemeenschappelijke internetsite zal wijziging van de tekst van 28 Mediawet vergen, in ieder geval voorzover dit tot hoofdtaak

---

<sup>475</sup> Al eerder ook in de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen, 2001/C 320/04, Pb 15.11.2001, C 320/5, benadrukte de Commissie de noodzaak van een heldere taakomschrijving.

<sup>476</sup> Steunmaatregelen van de Staten - Nederland, Steunmaatregel C 2/04 (ex NN 170/03) – Ad hoc maatregelen ten behoeve van de Nederlandse publieke omroepen en het NOB, Uitnodiging overeenkomstig artikel 88 lid 2, van het EG-Verdrag opmerkingen te maken, Pb C 61/8, 10 maart 2004.



van STER aangemerkt zou worden. Ook zou de reclamewerving voor (gemeenschappelijke) websites als nevenactiviteit van de STER kunnen worden aangemerkt, aldus zouden deze activiteiten van de STER de toets van artikel 57a (55) in ieder geval moeten kunnen doorstaan.

### VI.2.3.2 Naar een nieuwe Mediawet

75. In de kabinetsvisie op de toekomst van de publieke omroep Met het oog op morgen<sup>477</sup> wordt publieke omroepinstellingen de mogelijkheid geboden om naast maatschappelijk ondernemen, zoals het thans reeds toegestaan in het nevenactiviteitenregime, binnen een daartoe opgerichte afzonderlijke onderneming eveneens *economisch* te ondernemen los van de publieke taak.

#### *Maatschappelijk ondernemen*

76. Vormen van publiek-private samenwerking kunnen als maatschappelijk ondernemen worden aangemerkt, indien de activiteiten aansluiten bij de publieke taak. Daarvan zou volgens de plannen van het kabinet in het nieuwe bestel sprake zijn binnen de functies opinievorming en maatschappelijk debat.<sup>478</sup> Daartoe zou volgens de kabinetsplannen ook behoren het exploiteren van rechten op en de bekendheid van het media-aanbod. Voorwaarden bij dergelijke vormen van maatschappelijk ondernemen zijn dat sprake is van marktconforme vergoedingen, dat deze vorm van maatschappelijk ondernemen kostendekkend geschiedt en dat de gemaakte winsten terugvloeien naar publieke programmering. Evenals thans onder het huidige nevenactiviteitenregime dienen geldstromen daarbij nadrukkelijk te worden gescheiden.

#### *Economisch ondernemen*

77. Naast maatschappelijk ondernemen is het publieke omroepinstellingen volgens de kabinetsplannen in de toekomst ook toegestaan om *economisch* te ondernemen. De publieke omroepinstelling ontplooit daarbij in samenwerking met private partijen economische activiteiten, los van de publieke taak. Daarbij worden geen publieke middelen gebruikt. Publieke omroepen zullen daardoor de kans krijgen zich te ontwikkelen tot zelfstandige multimediale ondernemingen. Daarbij heeft het kabinet bijvoorbeeld de constructie in gedachte dat de publieke omroepinstelling – in samenwerking met uitgevers – en productiemaatschappij opricht en daarmee producties aanbiedt in de functie cultuur, educatie en andere informatie aan de Raad van Bestuur van de NOS, maar ook aan de

---

<sup>477</sup> Met het oog op morgen. 2005.

<sup>478</sup> Ibid., p. 34.

commerciële omroep.<sup>479</sup> Met dergelijke gezamenlijk op te richten productiemaatschappijen kan economisch ondernomen worden. Strikte scheiding van organisatorische en financiële activiteiten van nieuw op te richten private onderneming is daarbij steeds een vereiste. Deze productiemaatschappijen kunnen meedingen naar opdrachten van de Raad van Bestuur en krijgen daarbij geen kwantitatieve of kwalitatieve voorkeurspositie jegens andere productiemaatschappijen conform de Europese regels. Verder kan daarbij gedacht worden aan het gezamenlijk maken van tijdschriften, het organiseren van evenementen, de exploitatie van eigen themakanalen, alsmede van het op de markt brengen van die merchandisingartikelen die niet kunnen worden aangemerkt als programma-ondersteunend of als vorm van zelfpromotie voor de publieke omroepinstelling.

78. Vereist bij economisch ondernemen van publieke omroepinstellingen is steeds dat de commerciële exploitatie op geen enkele wijze met of ten laste van publieke middelen geschiedt. Alleen met volledig marktconforme verrekening kan gebruik worden gemaakt van materiaal dat met overheidsgeld gemaakt is. Bovendien dient sprake te zijn van gescheiden financiële huishoudingen. Het oprichten van een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid is daarbij volgens onderzoekers de juiste weg. Op deze wijze kan een duidelijke scheiding gemaakt worden tussen publieke en private activiteiten. Rechtstreekse betrokkenheid van de publieke omroepinstelling in de dagelijkse gang van zaken van de onderneming is daarbij niet opportuun. Daarbij dient kruissubsidiering ten alle tijden voorkomen te worden.

---

<sup>479</sup> Ibid, p. 35.

## **Literatuur**

### **Alberdingk Thijm 2003**

C.A. Alberdingk Thijm, interview met Inge Brakman in: *JAVI* 2003-4, p. 159-160.

### **Albers 2000**

H.S.J. Albers, 'Publieke televisie: wie zal dat betalen?', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2000-3, p. 54-57.

### **Bardoel 2003**

J.L.H. Bardoel, *Macht zonder verantwoordelijkheid? Media, mediabeleid en de kwaliteit van openbare informatievoorziening* (oratie d.d. 21 februari 2003 aan de KU Nijmegen), WWW <<http://kunweb.hosting.kun.nl/concernpages/documenten/oraties/Bardoel.pdf>>.

### **BBC 2004**

BBC, *Building the public value; Renewing the BBC for a digital world*, WWW <[http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc\\_bpv.pdf](http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc_bpv.pdf)>, publicatie juni 2004, bezocht 30 januari 2006.

### **Brakman 2003**

I. Brakman, *Concurrentieraakvlakken van nevenactiviteiten en neventaken van de publieke omroep* (bijdrage aan symposium 'Van omroepmonopolie naar –concurrentie, en verder?' op 16 januari 2003), WWW <<http://www.cvdm.nl/pages/actueel.asp?m=t&ID=1228>>, publicatie 30 januari 2003, bezocht 2 januari 2006.

### **Canoy, Janssen & Vollaard 2001**

M. Canoy, M. Janssen & B. Vollaard, *PPS: een uitdagend huwelijk Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten* (CPB-document 2), Den Haag: CPB 2001. Ook beschikbaar op WWW <<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/2/doc2.pdf>>.

### **CvdM 1999**

Commissariaat voor de Media, *Omroepen 'on line', Mediawet 'off line'?*, WWW <<http://www.cvdm.nl/pages/actueel.asp?m=u&ID=1143>>, publicatie 14 december 1999, bezocht 11 januari 2006.

### **CvdM 2004**

Commissariaat voor de Media, *Vragen en antwoorden aangaande neventaken en nevenactiviteiten van lokale en regionale omroepen*, brochure digitaal verkrijgbaar op WWW <<http://www.cvdm.nl/documents/infoneven.pdf>>, geplaatst 20 december 2004.

### **CvdM 2005**

Commissariaat voor de Media, *Mediaconcentratie in beeld: Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2004*, Utrecht-Eindhoven: Roto Smeets Grafiservices 2005. Ook beschikbaar op WWW <<http://www.cvdm.nl/documents/mmc2004.pdf>>.

### **Chavannes 2004**

R.D. Chavannes, 'Neventaakfinanciering, staatssteun en de toekomst van de publieke omroep: back to basics?', *Mediaforum* 2004-10, p. 302-308.

### **Chavannes 2005**

R. Chavannes, 'Is er wel een toekomst voor de publieke omroep?', *Mediaforum* 2005-6, p. 219-220.

### **Commissie van de EG 2004**

Commissie van de EG, *Groenboek over publiek-private samenwerking en het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten*. Brussel, 30 april 2004, COM(2004) 327 definitief. Beschikbaar op WWW <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/nl/com/2004/com2004\\_0327nl01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/nl/com/2004/com2004_0327nl01.pdf)>.

### **Van Cuilenburg 2003**

J. van Cuilenburg, *Concurrentie in de omroep, waartoe en voor wie?* (bijdrage aan symposium 'Van omroepmonopolie naar –concurrentie, en verder?' op 16 januari 2003), WWW <<http://www.cvdm.nl/pages/actueel.asp?m=t&ID=1229>>, publicatie 30 januari 2003, bezocht 2 januari 2006.

### **Dellebeke 1995**

M. Dellebeke, 'Actualiteiten tv-reclame en sponsoring', *IER* 1995, p. 153-161.

### **Dellebeke & Kabel (red.) 1998**

M. Dellebeke, J.J.C. Kabel (red.), *Omroep & Commercie 1996-1997*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 1998.

### **Dellebeke & Kabel (red.) 1999**

M. Dellebeke & J.J.C. Kabel (red.), *Omroep & Commercie 1998*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 1999.

### **Dellebeke & Kabel (red.) 2000**

M. Dellebeke & J.J.C. Kabel (red.), *Omroep & Commercie 1999*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 2000.

### **Dellebeke & Kabel (red.) 2003**

M. Dellebeke & J.J.C. Kabel (red.), *Omroep & Commercie 2000-2002*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 2003.

### **Van Dijk, Nahuis & Waagmeester 2005**

M. van Dijk, R. Nahuis & D. Waagmeester, *Does public service Broadcasting serve the public? The future of television in the changing media landscape* (CPB-document 43), Den Haag: CPB 2005. Ook beschikbaar op WWW <<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/discussie/43/disc43.pdf>>, bezocht 2 februari 2003.

### **Dommering (red.) 2000**

E.J. Dommering (red.), *Informatierecht*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 2000.

### **Dommering 2004**

E.J. Dommering, 'Publieke omroep tussen overheid en markt', in: N.S.J. Koeman, A. ten Veen & J.R. van Angeren (red.), *Overheid en markt*, Deventer: Kluwer 2004, p. 159-177. Ook beschikbaar op WWW <<http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/Pub.omroep.pdf>>, geplaatst 9 februari 2005.

### **Dommering 2005**

E.J. Dommering, 'Bestaan er in de toekomst nog gereguleerde publieke elektronische media?', in: W.A. Dolfsma & R. Nahuis (red.), *Media & Economie, Markten in Beweging en een overheid die stuurt zonder kompas*, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde 2005, Bank Nederlandse Gemeenten, p. 76-89. Ook beschikbaar op WWW <[http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/media&economie\\_ho6.html](http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/media&economie_ho6.html)>, geplaatst 8 december 2005.

### **Dommering 2005a**

E.J. Dommering, 'De toekomst van de publieke omroep', *Mediaforum*, 2005-2, p. 44-52. Ook beschikbaar op WWW <[http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/mediaforum2005\\_2.html](http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/mediaforum2005_2.html)>, geplaatst 2 maart 2005.

### **Dommering 2005b**

E.J. Dommering, 'Hilversum volstaat niet meer', in: *De Volkskrant* 11 juni 2005. Ook beschikbaar op WWW <[http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/Volkskrant\\_Hilversum.html](http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/Volkskrant_Hilversum.html)>, geplaatst 14 juni 2005.

### **Van de Donk, Broeders & Hoefnagel 2005**

W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders & F.J.P.M. Hoefnagel (red.), *Trends in het medialandschap. Vier verkenningen* (WRR-rapport), Amsterdam: Amsterdam University Press 2005. Ook beschikbaar op WWW via <<http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=2817>>.

**Doucet 2006a**

J. Doucet, Marktanalyse derde geldstroom Publieke Omroep, rapport.

**Doucet 2006b**

J. Doucet, Marktanalyse derde geldstroom Publieke Omroep (managementsamenvatting).

**Dragstra e.a. 2004**

L. Dragstra e.a., *Publieke Omroep in de Regio: onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid bij provinciale financiering*, Amsterdam: Otto Cramwinckel 2004.

**Drijber 1999**

B.J. Drijber, 'The revised television without frontiers directive: is it fit for the next century?', *Common Market Law Review* 36 (1999) 1, p. 87-122.

**Van Eijk e.a. 2005**

N. van Eijk e.a., *De regulering van media in internationaal perspectief* (WRR-rapport), Amsterdam: Pallas Publications 2005. Ook beschikbaar op WWW via <<http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=2853>>.

**Grosheide 2000**

F.W. Grosheide (red.), *Hoofdstukken Communicatie- & Mediarecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2000.

**Hessel 2003**

B. Hessel, 'Bespreking Altmark-arrest', *Gemeentestem* 2003, 7168, p. 418-427.

**Hessel & Van Loteringen 2003**

B. Hessel & R.-J. van Loteringen, 'Financiële ondersteuning van regionale en publieke omroepen. De randvoorwaarden van het Gemeenschapsrecht', *Gemeentestem* 2003, 7188, p. 353-362.

**Hessel 2004**

B. Hessel, 'Ontwikkelingen rond staatssteun en diensten van algemeen economisch belang na het Altmark-arrest', *Gemeentestem* 2004, 7211, p. 405-412

**Hoed & Hoefnagel 2005**

P. den Hoed & F.J.P.M. Hoefnagel, *Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit* (WRR-rapport), Amsterdam: Pallas Publications 2005. Ook beschikbaar op WWW via <<http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=2855>>.

**Kabel 1992**

J.J. Kabel, 'Toepassing van de artikelen 52 en 55 Mediawet door de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State: overzicht periode 1988-1992', *Mediaforum* (4) 1992-1.

**Kabel & Reijntjes (red.) 1993**

J.J.C. Kabel & M.M. Reijntjes (red.), *Publieke Omroep en Commercie; uitspraken en adviezen 1988-1992*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 1993

**Kabel 2002**

J. Kabel, 'Publieke omroep op het web: oneerlijke overheidsconcurrentie?', *JAVI* 2002-2, p. 61-62. Ook beschikbaar op WWW <[http://www.ivir.nl/publicaties/kabel/%5Bniet\\_gebruikt!%5D/javi2002.html](http://www.ivir.nl/publicaties/kabel/%5Bniet_gebruikt!%5D/javi2002.html)>.

**Van Klinken & De Ru 1998**

O. van Klinken & H.J. de Ru, 'Gaaf de publieke omroep met Cohen de markt op?', *Mediaforum* 1998-2, p. 37.

**Kreijger & De Vries 1997**

P.J. Kreijger & P. de Vries, 'Liberalisering van de Mediawetgeving', *Ars Aequi* 46 (1997) 1, p. 26-33.

**Kreijger 2003**

P.J. Kreijger, 'De financiering van de publieke omroep in Europa: nieuw beleid van de Europese Commissie', *Mediaforum* 2003-3, p. 82-87.

**Kroes 2005**

Q.R. Kroes, 'Het Commissariaat als scheidsrechter op een (un)level playing field', *Mediaforum* 2005-7/8, p. 252-257.

**Larouche & Van der Haar 2005**

P. Larouche & I. van der Haar, *Een schets van het Europese mediabeleid* (WRR-rapport), Amsterdam: Pallas Publications 2005. Ook beschikbaar op WWW via <<http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=2851>>.

**Leurdijk 2004**

A. Leurdijk, *Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten* (TNO-rapport), Delft: TNO 2004. Ook beschikbaar op WWW <[http://www.minocw.nl/documenten/omroep-doc-2005-europa\\_nieuw\\_zeeland\\_vs\\_december\\_2004.pdf](http://www.minocw.nl/documenten/omroep-doc-2005-europa_nieuw_zeeland_vs_december_2004.pdf)>.

### **Leurdijk 2005**

A. Leurdijk, *Overheidsbeleid publieke omroepen en nieuwe diensten in vijf Europese landen* (TNO-rapport), Delft: TNO 2005. Ook beschikbaar op WWW <[http://www.minocw.nl/documenten/omroep-doc-2005-tno\\_april\\_2005.pdf](http://www.minocw.nl/documenten/omroep-doc-2005-tno_april_2005.pdf)>.

### **Libertus 2004**

M. Libertus, *Essential Aspects Concerning the Regulation of the German Broadcasting System. Historical, Constitutional and Legal Outlines*, Cologne: Institut für Rundfunkökonomie 2004.

### **Met het oog op morgen 2005**

*Met het oog op morgen... De publieke omroep na 2008* (kabinetsvisie op de toekomst van de publieke omroep), Den Haag, 24 juni 2005. Ook beschikbaar op WWW <<http://www.bezorgdeomroepmedewerkers.nl/morgen.pdf>>.

### **Mortelmans & Wezenbeek-Geuke 1997**

K. Mortelmans & R. Wezenbeek-Geuke, 'Staatssteun in de Nederlandse omroepsector en de artikelen 92-93 EG-Verdrag', *Mediaforum* 1997-7/8, p. 104-112.

### **Nahuis e.a. 2005**

R. Nahuis e.a., *Onderweg naar morgen; een economische analyse van het digitaliserende medialandschap* (CPB-document 78), Den Haag: CPB 2005. Ook beschikbaar op WWW <<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/78/doc78.pdf>>.

### **Van Putten & Kabel (red.) 1994**

A.J. van Putten & J.J.C. Kabel (red.), *Publieke omroep en commercie; uitspraken, adviezen en beleidslijnen 1993*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 1994.

### **Robichon-Lindenkamp 2005**

M.I. Robichon-Lindenkamp, 'De gewijzigde sponsorregels en het gebruik van nieuwe reclametechnieken', *Mediaforum* 2005-11/12, p. 366-373.

### **De Ru 1998**

H.J. de Ru, 'Verbieden en afstoten van nevenactiviteiten', *Markt & Mededinging* 1998-2, p. 43-49.

### **Rutten, Leurdijk & Frissen 2005**

P. Rutten, A. Leurdijk & V. Frissen, *Out of focus. Een analyse van het WRR rapport over de toekomst van de media* (TNO-rapport), Delft: TNO 2005. Ook beschikbaar op WWW <[http://www.tno.nl/tno/actueel/tno\\_nieuws/2005/tno\\_analyse\\_van\\_het\\_wrr\\_r/tno\\_rapport\\_out\\_of\\_focus.pdf](http://www.tno.nl/tno/actueel/tno_nieuws/2005/tno_analyse_van_het_wrr_r/tno_rapport_out_of_focus.pdf)>.



**Schuijt 1998**

G.A.I. Schuijt, 'Kroniek van het Nederlandse mediarecht 1995-1998', *Auteurs & Media* 1998-3, p. 213-223.

**Schuijt 2001**

G.A.I. Schuijt, 'Kroniek van het Nederlandse mediarecht 1998-2001', *Auteurs & Media* 2001-3, p. 337-352.

**Tvarnø 2005**

C.D. Tvarnø, 'PPP and Public Service Broadcasting', in: S. Treumer (red.), *Juridisk Institut -Julebog 2005*, Kopenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2005, p. 181-201.

**De Vries 2006**

S.A. de Vries, *Tension in the Internal Market, The Functioning of the Internal Market and the Development of Horizontal and Flanking Policies* (diss. Universiteit Utrecht), Groningen: Europa Law Publishing 2006.

**Wagner 2005**

M.A. Wagner, *Public service broadcasting and EC rules – the EBU's views* (bijdrage aan Public Private Partnership Conference, Kopenhagen 1-2 november 2005).

**Westerhoud en Otto 1999**

P. Westerhoud & W. Otto, *Publieke omroep in een nieuw perspectief* (nota van 1999, nabewerkt in oktober 2004), WWW <<http://www.ottodomein.nl/download/triaal%20041027.pdf>>.

**WRR 2005**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstig mediabeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005. Ook beschikbaar via WWW <<http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=2799>>.

**Zeinstra 2003**

H. Zeinstra, 'De financiering van de publieke omroep in Europa', *Mediaforum* 2003-5, p. 163-166.