



382

Besluit van 9 juli 1991, houdende wijziging van het Mediabesluit (Stb. 1987, 573) inzake programma-onderbrekende reclame, de zendtijd van de Stichting Etherreclame, alsmede lokale en regionale omroepreclame

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 14 december 1990, nr. MLB/J/OP-U-2507;

Gelet op de artikelen 31, 39, 43b en 43d van de Mediawet (Stb. 1987, 249);

De Raad van State gehoord (advies van 14 juni 1991, nr. W13.90 0642);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 3 juli 1991, nr. MLB/J/OP/U-912360;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Mediabesluit (Stb. 1987, 573)¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 6 wordt ingevoegd een nieuw **artikel 6a**:

Artikel 6a

1. De dagen, uren en zendernetten kunnen zodanig worden aangegeven dat de uitzending van een programma-onderdeel van de instellingen die zendtijd hebben verkregen voor landelijke omroep, wordt onderbroken door de uitzending van een programma-onderdeel van de Stichting Etherreclame.

2. De uitzending van een programma-onderdeel kan ten hoogste eenmaal per vijfenveertig minuten voor televisie onderscheidenlijk ten hoogste eenmaal per dertig minuten voor radio worden onderbroken door reclameboodschappen, mits de uitzending van het programma-onderdeel:

a. langer duurt dan anderhalf uur voor televisie onderscheidenlijk drie kwartier voor radio; en

b. na de onderbreking ten minste twintig minuten wordt voortgezet.

3. Een onderbreking van de uitzending van een programma-onderdeel:
 - a. duurt ten minste twee minuten voor televisie onderscheidenlijk één minuut voor radio;
 - b. geschiedt uitsluitend op voorstel van de Stichting, die per programma-onderdeel aangeeft op welke momenten de uitzending van het programma-onderdeel kan worden onderbroken; en
 - c. doet geen afbreuk aan de rechten van rechthebbenden.
4. De dagen, uren en zendernetten kunnen niet zodanig worden aangewezen dat een programma-onderdeel van godsdienstige of geestelijke aard of een programma-onderdeel dat bestemd is voor minderjarigen, wordt onderbroken door de uitzending van een programma-onderdeel van de Stichting Etherreclame.

B

Artikel 7 wordt vervangen door:

Artikel 7

Aan de Stichting Etherreclame wordt niet meer zendtijd toegewezen dan twaalf minuten per uur en zes en een half procent van de totale door Onze Minister vastgestelde beschikbare hoeveelheid zendtijd voor landelijke omroep.

C

Artikel 18 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid, onderdeel b, wordt de zinsnede «onderdeel e» gewijzigd in: onderdeel c.
2. Een nieuw vijfde lid wordt toegevoegd:
 5. Indien een lokale of regionale omroepinstelling tevens programma-onderdelen wil verzorgen die bestaan uit reclameboodschappen, gaat de aanvraag tot toewijzing van zendtijd vergezeld van de aanvraag, bedoeld in artikel 25a.

D

Na **artikel 25** wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd:

Paragraaf 1.2.1. Verzorging van reclameboodschappen door lokale en regionale omroepinstellingen

Artikel 25a

1. Een aanvraag voor het verzorgen van programma-onderdelen die bestaan uit reclameboodschappen, wordt door een lokale of regionale omroepinstelling die zendtijd heeft verkregen, schriftelijk ingediend bij het Commissariaat voor de Media.
2. De aanvraag gaat vergezeld van:
 - a. het advies van de gemeente onderscheidenlijk de provincie, bedoeld in artikel 43b, eerste lid, van de Mediawet, tenzij drie maanden na het verzoek van de desbetreffende lokale of regionale omroepinstelling nog geen advies is uitgebracht;
 - b. een overeenkomst met de uitgevers van persorganen, bedoeld in artikel 43b, eerste lid, van de Mediawet, die is gesloten binnen één jaar nadat het advies is uitgebracht, dan wel, indien geen advies is uitgebracht, binnen één jaar en drie maanden na het verzoek om een advies. In de gevallen, bedoeld in artikel 25b, kan worden volstaan met een

verklaring waaruit blijkt dat een geval als in dat artikel bedoeld, zich voordoet;

- c. een verklaring dat aanvrager zich rechtstreeks of via een belangenorganisatie heeft aangesloten bij de Stichting Reclame Code; en
- d. een omschrijving van de organisatorische en juridische structuur van de bij de verzorging en exploitatie van reclameboodschappen betrokken organen, onderneming(en) en instelling(en).

3. Het Commissariaat beslist binnen één maand na indiening van de aanvraag. In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken.

4. Indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag, verzoekt het Commissariaat de aanvrager de aanvraag aan te vullen binnen een bij dat verzoek te stellen termijn.

5. Indien de aanvrager geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan het verzoek de aanvraag aan te vullen, kan het Commissariaat besluiten de aanvraag niet verder te behandelen.

6. Een besluit als bedoeld in het vijfde lid, wordt aan aanvrager medegedeeld binnen een maand nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 25b

De overeenkomst, bedoeld in artikel 43b, eerste lid, onderdeel a, van de Mediawet, behoeft niet te worden overgelegd, indien:

- a. er geen overeenkomst tot stand is gekomen, omdat gebleken is dat de partijen zulks niet nodig hebben geacht; of
- b. uit het advies van de gemeente onderscheidenlijk provincie is gebleken dat er in het desbetreffende gebied geen uitgevers van persorganen voor het sluiten van een overeenkomst in aanmerking komen.

Artikel 25c

Het Commissariaat weigert aan een lokale of regionale omroepinstelling toestemming te verlenen voor het verzorgen van programma-onderdelen die bestaan uit reclameboodschappen, indien:

- a. niet voldaan is aan de vereisten van artikel 43b, eerste lid, van de Mediawet of artikel 25a, eerste en tweede lid, van dit besluit;
- b. redelijkerwijs te verwachten is dat aanvrager de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften niet in acht zal nemen; of
- c. de overeenkomst niet ten minste aan de volgende voorwaarden voldoet:

1e de overeenkomst geldt tot uiterlijk 1 januari 1994 en eindigt zonder schadevergoeding, indien de omroepinstelling geen zendtijd meer heeft;

2e de overeenkomst geeft alle rechten en plichten tussen de betrokken partijen weer met betrekking tot het verzorgen van programma's en nevenactiviteiten; en

3e de overeenkomst bepaalt, indien ter zake een bedrag wordt uitgekeerd aan derden of indien ter zake wordt samengewerkt met derden, hoe de kosten en opbrengsten van de exploitatie van reclameboodschappen door de betrokken omroepinstelling zullen worden vastgesteld, verdeeld en gecontroleerd.

Artikel 25d

Omroepinstellingen die de in artikel 43a van de Mediawet bedoelde toestemming hebben verkregen, zijn verplicht een behoorlijke boekhouding te voeren en hun jaarrekening vergezeld te laten gaan van een verklaring van een accountant-administratieconsulent of een regis-

teraccountant over de deugdelijkheid ervan. Deze boekhouding bevat ten minste:

- a. gegevens over de kosten en opbrengsten, verdeeld naar de kosten en opbrengsten van de exploitatie van reclameboodschappen, de kosten en opbrengsten van andere programma-onderdelen, onderscheidenlijk de kosten en opbrengsten van alle andere activiteiten; en
- b. de omvang van de eventuele uitkeringen die ten goede komen aan derden.

¹ Laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 8 november 1990, Stb. 570

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 13 augustus 1991 nr. 155

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gedaan aan de Raad van State.

's-Gravenhage, 9 juli 1991

Beatrix

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. d'Ancona

Uitgegeven de *vijfentwintigste* juli 1991

De Minister van Justitie a.i.,
J. E. Andriessen

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

§1. Inleiding

De Mediawet is recentelijk gewijzigd bij wet van 13 december 1990 (Stb. 1991, 17), houdende wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met de verruiming van het reclameregime en andere wijzigingen. De gewijzigde Mediawet maakt het nu mogelijk bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de maximum hoeveelheid zendtijd die aan de STER kan worden toegewezen, over het onderbreken van bepaalde categorieën voorstellingen of evenementen met de uitzending van reclameboodschappen en over de verzorging van reclameboodschappen door lokale en regionale omroepinstellingen. Bij de totstandkoming van dit besluit is mede betrokken het verslag van het mondelinge overleg over de notitie Reclame bij lokale en regionale omroep (Kamerstukken II, 1989/90, 21 533, nr. 2). De onderdelen worden in het artikelsgewijze deel afzonderlijk toegelicht.

§2. Toetsing aan de dereguleringsoverwegingen

a. Strekking van de regeling

Dit besluit strekt ertoe nadere regels te stellen over de maximum hoeveelheid zendtijd die aan de STER kan worden toegewezen, over het onderbreken van bepaalde categorieën voorstellingen of evenementen met de uitzending van reclameboodschappen en over de verzorging van reclameboodschappen door lokale en regionale omroepinstellingen.

b. Samenhang met andere regelingen

Met betrekking tot de regeling van de programma-onderbrekende reclame is aangesloten bij de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 oktober 1989, betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PbEG L 298/23). Deze richtlijn dient uiterlijk op 3 oktober 1991 in de nationale wetgevingen geïmplementeerd te zijn.

c. Uitvoerend orgaan

Dit besluit wordt uitgevoerd door het Commissariaat voor de Media. Er worden voor de uitvoering derhalve geen nieuwe organen in het leven geroepen.

d. Bestuursinstrumenten

Het verzorgen van reclameboodschappen door lokale en regionale omroepinstellingen is gebonden aan toestemming door het Commissariaat voor de Media.

e. Gevolgen voor het justitieel apparaat

Geschillen over de uitvoering en de uitleg van de overeenkomst tussen de omroepinstelling en de uitgevers kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter. Ook indien een der partijen onredelijke voorwaarden stelt aan de totstandkoming van de overeenkomst, staat beroep op de burgerlijke rechter open. Krachtens gevestigde jurisprudentie zijn partijen die met elkaar in onderhandeling treden, verplicht hun gedrag mede te laten bepalen door de gerechtvaardigde belangen van de ander (de zogenaamde precontractuele goede trouw). Gezien het tijdelijke karakter van de onderhavige regeling en het gegeven dat krachtens het wetsvoorstel commerciële omroep (Kamerstukken II, 1989/90, 21 554,

nrs. 1-2) de redelijkheidstoets bij de totstandkoming van de overeenkomst aan het Commissariaat voor de Media wordt opgedragen, wordt niet verwacht dat op grote schaal gebruik zal worden gemaakt van procedures voor de civiele rechter.

Over de vraag of terecht is afgezien van het sluiten van een overeenkomst met een bepaalde uitgever, zal kunnen worden geprocedeerd bij de administratieve rechter, in een geschil over de vraag of het Commissariaat voor de Media een toestemming krachtens artikel 43a van de Mediawet had mogen verlenen of weigeren.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

A

Ingevolge artikel 6a mogen bepaalde categorieën programma-onderdelen met gebruikelijke natuurlijke pauzes worden onderbroken door de uitzending van reclameboodschappen. Artikel 31, vijfde lid, van de Mediawet noemt daarbij als voorwaarden:

- a. het moet gaan om programma-onderdelen die bestaan uit het verslag van een sportevenement, een podiumvoorstelling of van andere voorstellingen of evenementen die op overeenkomstige wijze zijn gestructureerd;
- b. het programma-onderdeel dient het volledige verslag van het evenement te bevatten;
- c. de onderbreking mag uitsluitend geschieden tijdens de in het evenement voorkomende gebruikelijke pauzes of tussen de daarin voorkomende zelfstandige onderdelen; en
- d. de verantwoordelijke omroepinstelling heeft geen bezwaar gemaakt tegen de onderbreking wegens afbreuk aan de integriteit, het karakter en de samenhang van haar programma-onderdeel.

Het bovenstaande betekent bijvoorbeeld dat films of televisieseries niet door reclame kunnen worden onderbroken, ook niet via de constructie dat de uitzending van een film halverwege wordt onderbroken voor de uitzending van een programma-onderdeel van de STER, met het oog op het onderbrekingsverbod gecombineerd met bijvoorbeeld een videoclip. Ook is het niet toegestaan dat bijvoorbeeld een televisiefilm wordt gesplitst in verschillende delen die achter elkaar worden uitgezonden, met daartussen een programma-onderdeel van de STER. Evenmin kan de uitzending van een toneelstuk tijdens alle bedrijven worden onderbroken, maar wel in de gebruikelijke pauze.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen radio- en televisieprogramma's in verband met de eigen aard en duur van die programma's. Radioprogramma-onderdelen kunnen in voorkomende gevallen na een kortere periode worden onderbroken. De onderbreking van de uitzending van een programma-onderdeel door de uitzending van reclameboodschappen dient ten minste twee minuten te duren bij televisie en ten minste één minuut bij radio. In de praktijk worden soms uitzendingen van de STER onderbroken door korte programma-onderdelen van een andere omroepinstelling, houdende aankondiging van programma-onderdelen van die omroepinstelling. De tijd die dit in beslag neemt, telt niet mee voor de bepaling van de duur van de onderbreking als geregeld in het derde lid. Deze aankondigingen kunnen immers niet worden beschouwd als een onderdeel van het programma van de STER.

Het programma-onderdeel (met de reclameboodschappen) dat tijdens de onderbreking wordt uitgezonden, dient overigens als zodanig herkenbaar te zijn en duidelijk onderscheiden te zijn van het programma-onderdeel dat wordt onderbroken (artikel 50, zesde lid, van

de Mediawet). Voorkomen dient te worden dat kijkers en luisteraars onverhoeds worden geconfronteerd met reclame-uitingen.

Een programma kan niet worden onderbroken indien dat ten koste gaat van rechten van rechthebbenden. Hierbij wordt gedacht aan auteursrechten en persoonlijkheidsrechten met betrekking tot het te onderbreken programma.

Aangezien de programma-onderdelen van de instellingen die zendtijd hebben verkregen, kunnen worden onderbroken, is het wenselijk het samenwerkingsorgaan van de omroepverenigingen (de NOS) hierbij rechtstreeks te betrekken. De volgende praktijk is dan denkbaar. Op voorstel van de NOS worden, overeenkomstig artikel 31, derde lid, van de Mediawet, de dagen, uren en zendernetten aangewezen waarop alle instellingen die zendtijd hebben verkregen, hun programma-onderdelen kunnen uitzenden. Indien de STER wenst dat een programma-onderdeel van een andere omroepinstelling wordt onderbroken door de uitzending van reclameboodschappen, richt zij daartoe een verzoek aan de NOS. De NOS overlegt vervolgens met de desbetreffende omroepinstelling of er bezwaren zijn, indien een bepaald programma-onderdeel wordt onderbroken. Naar aanleiding hiervan kan de NOS in haar voorstel de dagen, uren en zendernetten aanpassen waarop de desbetreffende instellingen hun programma-onderdelen uitzenden, met inachtneming van dit besluit. De NOS en de desbetreffende omroepinstelling zijn verantwoordelijk voor de uitvoering overeenkomstig dit besluit. Op deze wijze is er geen sprake van een inbreuk op de programma-autonomie van de omroepinstellingen (vergelijk artikel 48 van de Mediawet).

Het vierde lid bepaalt ten slotte dat de dagen, uren en zendernetten niet zodanig kunnen worden aangewezen dat programma-onderdelen van godsdienstige of geestelijke aard of programma-onderdelen die bestemd zijn voor minderjarigen, worden onderbroken door reclameboodschappen. Deze bepaling vindt uiteraard slechts toepassing, voor zover deze programma-onderdelen een met een sportevenement of podiumvoorstelling vergelijkbare structuur kennen. Indien zij niet een dergelijke structuur kennen, mogen zij reeds op grond van artikel 31, vijfde lid, van de Mediawet niet worden onderbroken. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor programma-onderdelen, bestaande uit nieuws of politieke verslaggeving.

Bij de formulering van artikel 6a is aansluiting gezocht bij de normen die worden genoemd in de Richtlijn van de Raad van Europese gemeenschappen van 3 oktober 1989 (PbEG L 298) ten aanzien van de uitzending van reclameboodschappen.

B

Op grond van het gewijzigde artikel 7 van het Mediabesluit kan het Commissariaat nu aan de STER meer zendtijd toewijzen, namelijk ten hoogste twaalf minuten per uur en zes en een half procent van de totale zendtijd voor landelijke omroep. Gelet op de huidige praktijk van zendtijdtoewijzing bestaat er geen behoefte een onderscheid te maken tussen maxima voor radio onderscheidenlijk voor televisie.

Zoals uit de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag met betrekking tot de wet van 13 december 1990 (Kamerstukken II, 1989/90, 21 237, nrs. 7 en 10) blijkt, is er voornamelijk geen behoefte aan een formele bepaling van de minimum duur van een reclameblok, aangezien verwacht wordt dat de STER op vrijwillige basis een minimum uitzendduur zal aanhouden van twee minuten per blok voor televisie en één minuut voor radio. Op deze wijze kunnen kijker en luisteraar gevrijwaard blijven van veel korte reclameblokkjes en wordt versnippering van reclamezendtijd voorkomen.

Deze onderdelen zijn gebaseerd op de artikelen 43b en 43d van de Mediawet, welke krachtens artikel 165a van de Mediawet met ingang van 1 januari 1994 zullen vervallen, tenzij de wetgever zich uitspreekt voor continuering van deze bepalingen, al dan niet in gewijzigde vorm. Dit zal mede afhangen van de (redelijke) wijze waarop partijen gebruik zullen maken van hun bevoegdheden, en de gevolgen hiervan voor het goed functioneren van de publieke omroep op lokaal en regionaal niveau.

Artikelen 25a, 25b en 25c

Aanvraag

Aanvragen voor het verzorgen van reclameboodschappen worden in beginsel tegelijkertijd met de aanvraag voor zendtijd of de toestemming voor de kabel ingediend. Indien reeds programma's worden uitgezonden, kan ook tussentijds een aanvraag voor lokale of regionale reclame worden ingediend. Aanvragen gaan vergezeld van een advies van de gemeente respectievelijk de provincie, van een overeenkomst met de in aanmerking komende uitgevers van persorganen en van een bewijs van aansluiting bij de Stichting Reclame Code. Indien een instelling, nadat de aanvraag is gehonoreerd, niet meer voldoet aan de eisen die zijn verbonden aan het indienen van een aanvraag of die zijn gesteld om voor een toestemming in aanmerking te komen, kan het Commissariaat de toestemming intrekken (vergelijk ook artikel 46 van de Mediawet).

De verklaring inzake de Stichting Reclame Code vloeit voort uit artikel 43b, tweede lid, van de Mediawet. Het verzoek om informatie over de juridische en organisatorische structuur is gebaseerd op artikel 43d, tweede lid, van de Mediawet.

Advies

De gemeente of provincie dient op verzoek van de desbetreffende omroepinstelling binnen drie maanden te adviseren met welke uitgevers van persorganen als bedoeld in artikel 43b, eerste lid, van de Mediawet in beginsel overeenstemming moet bestaan over het indienen van een aanvraag bij het Commissariaat voor het verzorgen van reclameboodschappen door deze omroepinstelling. Het Commissariaat volgt dat advies, tenzij zwaarwegende argumenten zich daartegen verzetten, gelijk dat ook bij een representativiteitsverklaring geschiedt. Indien de gemeente of provincie binnen drie maanden na het verzoek van de omroepinstelling geen advies heeft uitgebracht, toetst het Commissariaat zelfstandig of met alle daarvoor in aanmerking komende uitgevers een overeenkomst is gesloten. Voorts kan het Commissariaat toestemming weigeren, indien in het advies sprake is van uitgevers die niet voldoen aan de wettelijke criteria.

Uitgevers

Met de daarvoor in aanmerking komende uitgevers van lokale en regionale dag- en nieuwsbladen moet overeenstemming bestaan over bedoelde aanvraag. De reden van dit voorschrift is gelegen in het feit dat hun persorganen in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie bevatten over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit in de desbetreffende gemeente of provincie, mede in het belang van de politieke meningsvorming. Vanwege het grote maatschappelijke belang van deze categorie persorganen worden de uitgevers daarvan meer mogelijkheden geboden zich multimediaal te ontwikkelen en daarbij een bijdrage te leveren aan de lokale en regionale informatievoorziening. Zo wordt voorkomen dat hun positie door de invoering van reclame bij lokale en regionale omroep wordt verzwakt.

Bij de afbakening van de categorie in aanmerking komende uitgevers van persorganen zouden de gemeenten en provincies in de eerste plaats kunnen aansluiten bij de criteria, opgesomd in artikel 129, tweede lid, van de Mediawet. Uitgevers van bijvoorbeeld de kabelkrant en gratis huis-aan-huis-bladen komen dan, met betrekking tot deze «uitgaven», niet in aanmerking. Ook uitgevers van een landelijk persorgaan komen, met betrekking tot dat persorgaan, niet in aanmerking voor het sluiten van een overeenkomst inzake lokale en regionale reclame. Voor de omschrijving van het begrip landelijk persorgaan zou als richtlijn kunnen gelden een persorgaan waarvan dezelfde editie in meer dan de helft van de provincies tegen betaling wordt verspreid. Volgens deze richtlijn zouden bijvoorbeeld de volgende dagbladen als landelijke dagbladen moeten worden aangemerkt: Algemeen Dagblad, Nederlands Dagblad, NRC Handelsblad, Het Parool, Reformatorisch Dagblad, De Telegraaf, Trouw en De Volkskrant. Deze bladen worden ook door de NDP, het Cebuco en de NVJ aangemerkt als landelijke dagbladen.

Het gaat dus om uitgevers van regionale en lokale persorganen (dagbladen en nieuwsbladen), die overeenstemming moeten bereiken met de regionale en lokale omroepinstellingen in de onderscheidene verzorgingsgebieden. In artikel 43b van de Mediawet is sprake van een advies van de betrokken gemeente respectievelijk provincie, waaruit blijkt welke uitgevers voor het sluiten van een dergelijke overeenkomst in aanmerking komen. Het lokale of regionale karakter van een persorgaan kan blijken uit het feit dat het desbetreffende persorgaan een bepaalde hoeveelheid ruimte wijdt aan informatie die betrekking heeft op de desbetreffende gemeente of provincie. Het ligt tevens voor de hand om alleen die uitgevers in aanmerking te laten komen, die op de lokale of regionale informatiemarkt een bepaalde marktpositie hebben. Redelijk lijkt het om daarbij een zekere grens te hanteren, waaronder uitgevers niet meer in aanmerking komen voor het sluiten van bedoelde overeenkomst; dit teneinde een situatie te voorkomen waarin een uitgever met een marginale positie op de informatiemarkt van gemeente A in staat zou zijn een overeenstemming te blokkeren tussen de lokale omroep van die gemeente enerzijds en de uitgevers van regionale en lokale persorganen met een substantiële marktpositie binnen de gemeente A anderzijds. Hetzelfde geldt voor een regionale omroepinstelling die een overeenkomst dient te sluiten met de daarvoor in aanmerking komende uitgevers van lokale en regionale persorganen. Ook hier lijkt het billijk om daarbij een ondergrens te stellen aan het aandeel dat dergelijke uitgevers dienen te hebben op de regionale informatiemarkt in het desbetreffende verzorgingsgebied.

Voor het bepalen van die ondergrens kan aansluiting worden gezocht bij de bestaande praktijk. Zo blijkt uit de Dagbladen Oplage Specificatie (DOS) 1989 van het Cebuco dat per provincie enkele dagbladen een substantieel dekkingspercentage bereiken (dit percentage is het resultaat van de oplage van het desbetreffende dagblad gerelateerd aan het aantal particuliere afgiftepunten van de PTT in de desbetreffende provincie). Dat dekkingspercentage varieert van 48 (Leeuwarder Courant in de provincie Friesland) tot 1 (Nieuwsblad van het Noorden, eveneens in Friesland; Leidse Courant, in Zuid-Holland; Brabants Nieuwsblad, in Zeeland). Per gemeente is de situatie nog duidelijker: doorgaans heeft één regionaal dagblad hier het (bijna-)monopolie en hebben andere regionale dagbladen een marginaal marktaandeel. De Media-atlas van Nederland (1989) geeft voor alle 714 Nederlandse gemeenten een overzicht van de ter plaatse verschijnende media. Daaruit blijkt eveneens dat per gemeente slechts enkele lokale en regionale persorganen een substantieel dekkingspercentage scoren.

Op basis van deze praktijkgegevens lijkt het redelijk dat gemeenten en provincies bij hun advisering een dekking van ten minste 5% als onder-

grens hanteren voor uitgevers die in aanmerking komen om een overeenkomst te sluiten met de lokale dan wel regionale omroepinstelling in het desbetreffende gebied. Aangezien de uitgevers bij die onderhandelingen een «vetorecht» kunnen doen gelden, is er een extra argument om een dergelijke ondergrens te stellen, teneinde het eerder gesignaleerde gevaar van een oneigenlijk gebruik van hun positie (door een uitgever die feitelijk gesproken nauwelijks actief is op de bewuste markt) te voorkomen.

De grens van 5% is bedoeld als richtsnoer voor de gemeentelijke en provinciale overheden bij het opstellen van hun advies, bedoeld in artikel 43b van de Mediawet. Het kan zijn dat zij goede redenen hebben om af te wijken van deze ondergrens, maar het lijkt geboden een dergelijke afwijking extra te motiveren. Voor het merendeel der provincies en gemeenten lijkt een ondergrens van 5% een werkbare.

Ter verduidelijking kan worden vermeld dat in de provincie Overijssel vier niet-landelijke dagbladen een dekkingspercentage van 5 of meer bereiken; in de provincies Gelderland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Limburg zijn dat er drie en in de overige provincies – met uitzondering van Flevoland – twee. In de provincie Flevoland bereikt slechts één niet-landelijk dagblad dit percentage. Ook in de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) bereikt slechts één niet-landelijk dagblad een dekkingspercentage van 5. De hiervoor genoemde percentages zijn gebaseerd op de cijfers over het jaar 1989.

Uit artikel 43b, eerste lid, onderdeel a, van de Mediawet vloeit voort dat een uitgever van een regionaal persorgaan, met betrekking tot dat persorgaan, een overeenkomst kan sluiten met een regionale omroepinstelling en dat de uitgever van een lokaal persorgaan, met betrekking tot dat persorgaan, een overeenkomst kan sluiten met een lokale omroepinstelling. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat regionale persorganen tevens voor een of meer gemeenten kunnen functioneren als een lokaal persorgaan. In voorkomende gevallen kan derhalve, indien aan de overige voorwaarden wordt voldaan, een uitgever van een persorgaan met betrekking tot dat persorgaan een overeenkomst sluiten met zowel een lokale als een regionale omroepinstelling. Uit de advisering dient uiteindelijk te blijken welke persorganen voor een overeenkomst in aanmerking komen.

Overeenkomst

Ter bevordering van een pluriforme en sterke lokale en regionale informatievoorziening heeft de wetgever de aanvraag voor het verzorgen van reclameboodschappen door een omroepinstelling gekoppeld aan een overeenstemming met lokale en regionale uitgevers. De overeenkomst moet binnen een jaar nadat het advies is uitgebracht, zijn gesloten, aangezien het advies over de in aanmerking komende uitgevers een momentopname vormt. Indien die termijn wordt overschreden, dient opnieuw te worden geadviseerd. Indien partijen niet tot overeenstemming geraken, kan het Commissariaat geen toestemming geven voor het verzorgen van reclameboodschappen.

Ter bescherming van genoemde belangen wordt in dit besluit een aantal voorwaarden gesteld. Naast de reeds eerder genoemde voorwaarden moet de overeenkomst in ieder geval voldoen aan de vereisten van artikel 25c, onderdeel c, van het Mediabesluit. Voorts kan uit de overeenkomst blijken dat de reclame door de omroepinstelling, door de uitgevers of door derden – al dan niet gezamenlijk – wordt geëxploiteerd. Deze keuzen kunnen overigens verschillende fiscale gevolgen hebben. De overeenkomst kan tevens betrekking hebben op het wel of niet uitkeren van een bedrag aan uitgevers, op het exploiteren van reclameboodschappen (acquisitie en produktie) en op toegestane nevenactiviteiten. De overeenkomst kan ook bepalingen bevatten die het

mogelijk maken dat wordt gecontroleerd of een eventuele uitkering ook daadwerkelijk ten goede komt aan het desbetreffende lokale of regionale persorgaan. Ten slotte dient, indien een bedrag wordt uitgekeerd aan of wordt samengewerkt met derden, bij overeenkomst te worden bepaald hoe de kosten en opbrengsten van de bij de exploitatie van reclame-boodschappen betrokken organen, ondernemingen of instellingen worden vastgesteld, verdeeld en gecontroleerd. Dit betekent feitelijk dat omroepinstellingen alleen met derden kunnen samenwerken inzake de exploitatie van reclameboodschappen, indien de omroepinstellingen bedingen dat de betrokkenen ter zake een afzonderlijke boekhouding voeren, die op verzoek ter inzage kan worden gegeven. Op deze wijze kan mede het non-commerciële karakter van het publieke omroepbestel worden bevorderd.

Het is uiteraard niet toegestaan dat partijen op basis van deze overeenkomst gaan handelen in strijd met de Mediawet, met name met de artikelen 48, 55 en 57. Alle rechten en verplichtingen tussen partijen moeten krachtens deze overeenkomst worden geregeld. Het Commissariaat toetst of de overeenkomst op gespannen voet staat met de Mediawet en kan op die grond toestemming weigeren, bijvoorbeeld vanwege een verboden dienstbaarheid aan het maken van winst door derden. Er zijn twee uitzonderingen op dit verbod (artikel 52 van de Mediawet): op grond van artikel 43a van de Mediawet mag een omroepinstelling van dit verbod afwijken voor zover dat nodig is om reclameboodschappen te verzorgen die aangeboden zijn door derden, en een omroepinstelling mag op grond van artikel 43b, eerste lid, van de Mediawet een deel van de inkomsten die voortvloeien uit de exploitatie van reclameboodschappen, uitkeren aan bepaalde uitgevers. De overeenkomst met uitgevers houdt geen toestemming in voor het verrichten van (commerciële) nevenactiviteiten of voor het via omzeilingsconstructies dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden.

Bij de aanvraag behoeft geen overeenkomst te worden overgelegd in de gevallen, bedoeld in artikel 25b. Onder het begrip «partijen» in artikel 25b, onderdeel a, dienen met betrekking tot de uitgevers alleen diegenen te worden verstaan die op de voet van artikel 43b, eerste lid, van de Mediawet in aanmerking komen voor het sluiten van een overeenkomst.

De overeenkomst eindigt uiterlijk met ingang van 1 januari 1994, omdat dan de wettelijke grondslag voor deze overeenkomst zal vervallen (zie artikel 165a van de Mediawet).

Bij geschillen over de (redelijkheid van de) overeenkomst en de uitleg daarvan dienen partijen zich niet te wenden tot het Commissariaat, maar tot de burgerlijke rechter of een arbitragecommissie. Over de vraag of terecht is afgezien van het sluiten van de overeenkomst met een bepaalde uitgever, zal evenwel kunnen worden geprocedeerd bij de administratieve rechter, in een geschil over de vraag of het Commissariaat voor de Media een toestemming krachtens artikel 43a van de Mediawet had mogen verlenen of weigeren.

Overwogen is om in de regeling te bepalen dat, indien er zeer weinig reclameboodschappen zullen worden uitgezonden (bijvoorbeeld minder dan twee procent van de totale zendtijd per dag), het vereiste van overeenstemming zou moeten vervallen. Immers het belang om daarover overeenstemming te krijgen is, gelet op bovengenoemde doelstellingen, gering. Mede gelet op de tijdelijkheid van de regeling is uiteindelijk besloten dat niet te doen. Vóór de afloop van deze regeling, op 1 januari 1994, zal de praktijk ter zake moeten worden geëvalueerd.

Ook is overwogen een regeling op te nemen om te voorkomen dat partijen misbruik maken van hun positie door het stellen van onredelijke voorwaarden, zoals het afstaan van een onevenredig deel van reclame-inkomsten, of het onevenredig of onbillijk verdelen van deze inkomsten. Gebleken is echter dat de Mediawet hiervoor geen grondslag

biedt. Artikel 43b, tweede lid, bepaalt weliswaar dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de gevallen waarin geen overeenkomst behoeft te worden overgelegd – en wellicht zou nog verdedigd kunnen worden dat een kennelijk onredelijke opstelling van de in aanmerking komende uitgevers een dergelijk geval zou behoren te vormen – doch de Mediawet geeft het Commissariaat niet de bevoegdheid alsdan zelfstandig de hoogte en de verdeling van de uitkering van reclame-inkomsten aan de uitgevers te bepalen. In geval van een kennelijk onredelijke opstelling van een der partijen zal de andere partij zich derhalve tot de burgerlijke rechter moeten wenden.

Er zij overigens op gewezen dat tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel van wet, houdende wijziging van bepalingen van de Mediawet met het oog op de invoering van landelijke commerciële omroep (Kamerstukken II, 1989/90, 21 554, nrs. 1–2), door de Tweede Kamer een amendement is aangenomen dat het Commissariaat wél de bevoegdheid geeft om in geval van een kennelijk onredelijke opstelling van uitgeverszijde zelfstandig de hoogte en de verdeling van de uitkering van reclame-inkomsten aan de uitgevers te bepalen (amendement-Middel c.s. op stuk nr. 28). Er wordt naar gestreefd het wetsvoorstel commerciële omroep, na aanvaarding door de Eerste Kamer, omstreeks 1 januari 1992 in werking te doen treden. Partijen doen er goed aan, bij het stellen van hun eisen hiermee reeds thans rekening te houden.

Verbod op nevenactiviteiten

Een lokale of regionale omroepinstelling kan de exploitatie van reclameboodschappen ten behoeve van haar eigen programma en de produktie van programma-onderdelen ten behoeve van haar eigen programma ofwel zelf verrichten ofwel uitbesteden aan derden. Zij kan daartoe ook deelnemen in een rechtspersoon of vennootschap, op voorwaarde dat die rechtspersoon of vennootschap uitsluitend werkzaamheden verricht ten behoeve van de deelnemende omroepinstelling (bijvoorbeeld de verkoop van reclamezendtijd en de produktie van reclamespots voor adverteerders). Op het moment dat de omroepinstelling dan wel de rechtspersoon of vennootschap waarin zij deelneemt, werkzaamheden ten behoeve van andere omroepinstellingen of van derden verricht, is er sprake van een nevenactiviteit waarin de Mediawet niet voorziet en waarvoor het Commissariaat voor de Media geen toestemming heeft gegeven (en naar de mening van de regering ook niet kan geven). Een dergelijke nevenactiviteit is krachtens artikel 57, eerste lid, van de Mediawet verboden.

Het verbod op nevenactiviteiten houdt overigens ook in dat een lokale of regionale omroepinstelling niet mag participeren in een produktie-maatschappij die ten behoeve van andere omroepinstellingen of van derden programma-onderdelen produceert. Ook deze activiteit moet worden overgelaten aan anderen.

Een lokale of regionale omroepinstelling dient dus van tevoren goed te overwegen of zij de exploitatie van reclameboodschappen ten behoeve van haar eigen programma of de produktie van programma-onderdelen ten behoeve van haar eigen programma bij voorkeur uitbesteedt aan derden dan wel liever geheel of gedeeltelijk (door middel van een rechtspersoon of vennootschap waarin zij een deelneming heeft) in eigen beheer verricht. In het laatste geval dient zij terdege rekening te houden met het verbod op nevenactiviteiten.

Reclame

Ingevolge artikel 43c van de Mediawet zijn de bepalingen inzake de maximum hoeveelheid reclame (artikel 7 van het Mediabesluit) en eventuele programma-onderbreking (artikel 6a van het Mediabesluit) van

overeenkomstige toepassing op lokale en regionale omroepinstellingen. Aansluiting bij de Stichting Reclame Code houdt in dat lokale en regionale omroepinstellingen die ook reclameboodschappen verzorgen, zich contractueel binden aan de normen en de uitspraken ter zake van de Stichting Reclame Code. Indien het lidmaatschap van belangenorganisaties als bijvoorbeeld de OLON of de ROOS deze gebondenheid tot gevolg heeft, kan bij de aanvraag ook worden volstaan met de mededeling dat men lid is van zo'n organisatie.

Opnamen van de uitgezonden reclameboodschappen dienen ten minste twee weken na de uitzending te worden bewaard (vergelijk artikel 139, eerste lid, van de Mediawet).

Uitkering

Een eventuele uitkering aan uitgevers heeft als grondslag een versterking van het lokale of regionale pluriforme media-aanbod dan wel, indien de exploitatie van bepaalde activiteiten geheel of gedeeltelijk aan uitgevers is uitbesteed, een beloning voor het nemen van een bepaald ondernemersrisico. Schadeloosstelling is niet het uitgangspunt van de regeling. Wel de versterking van de positie van de belangrijkste lokale en regionale informatieproducenten in woord, beeld en geluid.

Indien de exploitatie van de reclame door een uitgever geschiedt en deze de verkoop van reclame koppelt aan de verkoop van advertenties in andere media, dienen de inkomsten en uitgaven ter zake niet onevenredig aan de advertentie-exploitatie van de andere media, en dus ten nadele van de omroep, te worden toegerekend.

Artikel 43d, eerste lid, van de Mediawet bepaalt dat de inkomsten uit reclame, na aftrek van kosten, moeten worden aangewend voor de verzorging van andere programma-onderdelen. Een eventuele winst dient primair te worden aangewend voor het hoofddoel van deze reclame-inkomsten: bekostiging van de verzorging van programma's van de desbetreffende lokale en regionale omroepinstellingen.

Structuur

Een omschrijving van de juridische structuur van de bij de exploitatie betrokken organen en rechtspersonen is gewenst om te kunnen beoordelen of de Mediawet niet wordt omzeild, en heeft zowel betrekking op de omroepinstelling als op derden. In het bijzonder wordt gedacht aan de artikelen 48, 55 en 57 van de Mediawet. Zo belet artikel 48 dat het programmabeleidsbepalende orgaan zijn programmatische verantwoordelijkheid zodanig uitholt of delegeert dat de vervaardiging en uitzending van programma-onderdelen feitelijk niet meer kan worden gecontroleerd. Om een goede naleving van de Mediawet te bevorderen, dient ook hier helder te zijn wie waarvoor verantwoordelijk is en welke relaties en belangen een rol spelen.

Artikel 25d

Omroepinstellingen en de instellingen waarin zij participeren, zijn verplicht een gescheiden administratie bij te houden met betrekking tot de verzorging en exploitatie van programma-onderdelen die reclame-uitingen bevatten, en zijn voorts verplicht de uitkeringen aan derden (uitgevers) te administreren. Deze bepaling doet overigens niet af aan de verplichting, bedoeld in artikel 106, eerste lid, van de Mediawet.

Omroepinstellingen zijn voorts op grond van artikel 138 van de Mediawet verplicht het Commissariaat alle inlichtingen te verschaffen die het Commissariaat voor de uitoefening van zijn taak nodig oordeelt.

Artikel II

Het is de bedoeling dat dit besluit tegelijk in werking treedt met artikel I, onderdelen C, D, E, F, U en X, van de wet van 13 december 1990 (Stb. 1991, 17), houdende wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met de verruiming van het reclameregime en andere wijzigingen.

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. d'Ancona