

's-Gravenhage, 13 november 1964.

Hierbij doet de ondergetekende U Hoogedelgestrengste toekomen een interimrapport handelend over het vraagstuk van de toelating van reclame op het tweede televisienet, gedagtekend 16 oktober 1964, afkomstig van de z.g. Pacificatiecommissie.

Naar bekend heeft de Pacificatiecommissie voorrang willen geven aan de beantwoording van dit haar in het instellingsbesluit mede voorgelegde vraagstuk, zulks naar aanleiding van een desbetreffend verzoek van de ondergetekende, gedateerd 19 februari jl.

Zoals uit dit interimadvies en met name uit § 9 daarvan blijkt, acht een aanzienlijke meerderheid dezer commissie — onder het algemene in § 2 gemaakte voorbehoud, dat haar eindadvies ter zake eventueel nog anders kan uitvallen als gevolg van hetgeen haar bevindingen zullen kunnen zijn ten aanzien van de andere vraagstukken waarover zij haar advies nog moet uitbrengen — toelating van reclame in de televisie alleszins aanvaardbaar.

Zonder op dit ogenblik op de verschillende argumenten van evenbedoelde meerderheid, die zich voor invoering van reclame op dit medium uitspreken, noch op de door de minderheid aangevoerde bezwaren te willen ingaan, wenst de Regering wel uitdrukkelijk voorbehoud te maken ten opzichte van een exploitatievorm van televisiereclame als in § 28 van het interimadvies weergegeven.

Rekening houdende met de bestaande feitelijke situatie be-raadt de Regering zich tegen de achtergrond van het onderhavige interimrapport en het hierboven gemaakte voorbehoud over de vraag of en, zo ja, op welke wijze het invoeren van reclame in de televisie gedurende de overgangperiode mogelijk is.

*De Minister van Onderwijs, Kunsten  
en Wetenschappen,*

TH. H. BOT.

*Aan  
de Heer Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal*

's-Gravenhage, 16 oktober 1964.

*Aan Zijne Excellentie  
de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen  
te 's-Gravenhage*

1. Ter beantwoording van uw brief van 19 februari jl. RTP 45.173 heeft de Pacificatiecommissie de eer de volgende beschouwingen aan uwe Excellentie voor te leggen.

2. Onze commissie heeft ernaar gestreefd zo goed mogelijk aan de wens van uwe Excellentie te voldoen. Nochtans is het haar niet mogelijk gebleken dit zo volledig en met zo grote stelligheid te doen als men zich onder andere omstandigheden zou kunnen voorstellen. De redenen hiervoor waren de volgende.

3. Het totaal van vragen, dat in de oorspronkelijke opdracht van onze commissie is vervat, is een nauw samenhangend geheel, waarbij gewichtige beginselen zowel als grote belangen in het geding zijn. Dit brengt mee, dat welhaast ieders voorkeur op het stuk der einduitkomst van de beslissing omtrent nagenoeg ieder detail daarvan afhankelijk is. Vandaar dat verschillende leden der commissie overwegend bezwaar hadden om zich aan een bepaald antwoord op de vragen van Uwe Excellentie in uw bovenaangehaalde brief te binden. Onder die omstandigheden scheen het redelijk dat de commissie als geheel ten aanzien van het hierna volgende het nadrukkelijke voorbehoud maakt, dat haar oordeel over dezelfde punten in haar eindrapport anders zal kunnen uitvallen als gevolg van hetgeen dit laatste omtrent andere onderdelen van het vraagstuk mocht inhouden. De commissie meende intussen, dat ook met dit voorbehoud hetgeen volgt aan het doel van de vraag van Uwe Excellentie zou kunnen beantwoorden.

4. Nog gecompliceerd is de taak der commissie door hetgeen in de Troonrede en bij de behandeling van de Wet Installaties Noordzee is medegedeeld over de plannen van de Regering met name op het stuk van het centrale antennesysteem. De praemissen, waarvan bij de beraadslaging over deze brief is uitgegaan, zijn daardoor onzeker geworden. De commissie meent intussen, dat daardoor aan het hier volgende antwoord zijn betekenis niet wordt ontnomen. Wel moet het geacht worden met nog meer voorbehoud te zijn gegeven dan hiervoren reeds is gemaakt.

5. In grote meerderheid is de commissie van mening, dat aan het toelaten zonder meer van reclame in de televisie niet te onderschatten gevaren zijn verbonden.

6. De voornaamste van die gevaren zijn wel:

a. een deel van de ten onzent reeds beperkte zendtijd wordt aan de culturele en informatieve functie van de televisie onthouden;

b. indien de vraag naar reclamezendtijd de aanvankelijk beschikbare mocht overtreffen — hetgeen niet onwaarschijnlijk lijkt — zal het moeilijk zijn zich tegen de voortdurende uitbreiding van de reclamezendtijd ten koste van de andere uitzendingen te verzetten;

c. de door de overige uitzendingen geschapen sfeer kan worden beïnvloed op een wijze, waarvan denkbaar is dat de kijkers die als storend gevoelen;

d. de tenminste in bepaalde opzichten bijzonder sterke indruk, die naar men aanneemt van de televisie, vergeleken bij andere communicatiemiddelen, uitgaat, zou oorzaak kunnen zijn, dat de reclame in deze vorm een sterker werking verkrijgt

dan — althans naar een ernstig verdedigbare mening — maatschappelijk wenselijk moet worden geacht;

e. denkbaar is, dat de grote plaats, die de inkomsten uit reclame onder de totale inkomsten van de zendorganisaties zouden kunnen innemen, leidt tot invloed van adverteerders op de inhoud van de overige uitzendingen; hierbij behoeft men niet enkel te denken aan invloed op de strekking der uitzendingen — wat wellicht slechts incidenteel zal voorkomen — maar vooral ook aan de invloed ten gunste van zoveel mogelijk kijkers trekkende, maar uit cultureel oogpunt minder waardevolle uitzendingen;

f. voor het geval, dat de door reclame te verkrijgen inkomsten slechts aan een deel van de zendorganisaties zouden toevallen, zou het gevaar bestaan van concurrentie met ongelijke middelen tussen deze en de overwegend op kijkgeld aangevoerde organisaties;

g. het gewichtige maatschappelijke belang van een vrije en ruim geschakeerde pers zou door vermindering van haar inkomsten uit reclame schade kunnen lijden, waarover hieronder.

7. Tegenover deze bezwaren van reclame in de televisie worden van verschillende zijden overwegende voordelen van uiteenlopende aard aangevoerd. Enerzijds is daar de vrij sterke aandrang uit het bedrijfsleven, dat dit reclamemedium onmisbaar acht om zijn omzet te behouden en zo mogelijk te vergroten. Dit argument wordt ten zeerste versterkt door dit andere: dat, nu de televisie van omliggende landen wel reclame kent en die televisie in toenemende mate voor het Nederlandse publiek toegankelijk wordt, het uitsluiten van zodanige reclame in Nederland de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie zou schaden. Niet minder belangrijk is het argument, dat — indien zou moeten worden aangenomen, dat de kijkgeld niet of niet in belangrijke mate zullen worden verhoogd — alleen door het exploiteren van een gelimiteerd deel van de zendtijd ten dienste van reclame zich de onmisbare aanmerkelijke versterking van de inkomsten der bestaande en eventueel toekomstige omroeporganisaties zal laten bereiken. Naast deze beide wordt een voordeel van geheel andere aard verwacht, namelijk dat de toelating van reclame, maar dan gepaard aan een regeling waarbij verschillende zendgemachtigden elk voor zich binnen de te hunner beschikking staande zendtijd reclame zouden kunnen uitzenden, zou leiden tot een mededinging tussen de huidige en c.q. toekomstige zendgemachtigden, die, gegeven ook de aanzienlijke inkomsten die uit reclame zouden kunnen worden verkregen, het peil van de uitzendingen zou opvoeren. Niet voor alle leden der commissie spreken deze argumenten naast elkaar. Er zijn er die aan het eerste menen te moeten toegeven, maar niet de verwachting delen, die in het laatste liggen opgesloten en omgekeerd.

8. Voor wat het in deze brief te beantwoorden vragencomplex betreft, heeft de afweging der uiteenlopende standpunten tot de volgende uitkomst geleid.

9. Een (aanzienlijke) meerderheid meent, dat er geen voldoende redenen zijn om aan de aandrang uit het bedrijfsleven weerstand te bieden en bovendien dat de uit reclame te verkrijgen inkomsten voor een bevredigende verdere ontwikkeling van de televisie dringend nodig zijn. Alleen zullen naar haar mening althans de onder c, e en f genoemde bezwaren zich

alleen dan voldoende laten bestrijden, wanneer tussen de exploitant van de reclame en de organisaties, die de programma-uitzendingen verzorgen, een volledige scheiding wordt tot stand gebracht. De mening dat mededinging tussen de zendgemachtigden naar reclame-opdrachten het peil van de uitzendingen ten goede zou beïnvloeden deelt zij niet of tenminste niet in een mate, dat zij daarvoor de zo juist genoemde overweging zou willen ter zijde stellen. Waar in het vervolg van deze brief van „de meerderheid” zonder meer wordt gesproken, is daarmee de hierbedoelde groep aangeduid.

10. Opgemerkt moet overigens worden, dat een lid van de meerderheid van mening is, dat de verwachting van aanzienlijke netto-inkomsten uit televisiereclame nog onvoldoende geverifieerd is; dit zou zijn definitief oordeel van de uitslag van die verificatie afhankelijk willen stellen.

11. Voor een minderheid is juist de verwachting van een heilzame werking van een concurrentie als in alinea 9 bedoeld de overheersende reden om te kiezen ten gunste van een stelsel, waarbij de reclame zal worden geëxploiteerd door zendgemachtigden, die ook andere programma's verzorgen. De tot deze groep behorende leden schatten de gevaren onder 6 genoemd ten dele zeer gering, ten dele zijn zij overtuigd dat daartegen ook in hun stelsel afdoende voorzieningen mogelijk zijn.

12. Een lid is van mening, dat het zowel in het door de meerderheid aanbevolen systeem, als in dat van de minderheid mogelijk is de gevaren die men vreest te ondervangen, en heeft dus geen voorkeur voor een der beide systemen.

13. Twee leden wensen te stellen, dat zij tegen toelating van reclame in de televisie bezwaren hebben onder het huidige bestel; daardoor wordt h.i. het streven naar een open bestel bemoeilijkt, omdat de financiële noodzaak andere zendgemachtigden toe te laten zou komen te vervallen. Een hunner heeft er bovendien bezwaar tegen, omdat de uit reclame vrijkomende gelden uitsluitend zouden worden aangewend ten behoeve van organisaties, waarvan enkele door het bedrijven van politieke propaganda misbruik maken van hun huidige monopoliepositie. Uit de kring der meerderheid wordt tegen deze laatste betichting geprotesteerd.

14. Enkele andere leden wensen toelating van reclame in de televisie slechts bevorderd te zien, wanneer er uitzicht bestaat op verbetering van het peil der programma's. De nota van de Staatssecretarissen Scholten en Veldkamp hield naar hun mening dit uitzicht in. Slechts op de basis van die nota zal huns inziens een waarborg voor betere programma's aanwezig kunnen zijn.

15. Wat nu het standpunt der meerderheid betreft zij nader het volgende opgemerkt. Het is duidelijk, dat in haar stelsel de gevaren hierboven onder *e* en *f* genoemd zijn buitengesloten of tenminste tot het aanvaardbare beperkt. Het gevaar onder *d* is daarbij verondersteld in het algemeen niet doorslaggevend te zijn. Van overheidswege georganiseerd toezicht op de uitzendingen kan dan verder waken tegen reclame, die met de voor dit medium vast te stellen normen strijdig zou moeten worden geacht. De gevaren onder *a*, *b* en *c* zouden dan moeten worden gereduceerd door regelingen, die zowel de mate van voor reclame beschikbare zendtijd als de plaats van reclame-uitzendingen te midden van de andere nauwkeurige regelen.

16. Het is duidelijk, dat uit het stelsel der meerderheid zeer belangrijke consequenties voortvloeien voor het karakter der organisatie, die de reclame zal exploiteren. In aanmerking genomen dat enerzijds het reclamemateriaal in praktisch voor het gebruik pasklare vorm door de adverteerders zal worden geleverd, anderzijds de bedoelde organisatie generlei taak zal hebben met betrekking tot andere dan reclame-uitzendingen is het duidelijk, dat het economisch beschouwd geen zin heeft aan een organisatie met een zo simpele taak de gedaante te geven van een onderneming, die op winst voor aandeelhouders is gericht. Voorts is er onder deze omstandigheden geen reden meer dan één dergelijke organisatie te voorzien.

17. Twee leden — waarvan een lid zich uit praktische overwegingen, althans voor dit interimadvies, in hoofdlijnen schaaft

bij de tot dusver vermelde meerderheid — kunnen zich bij bovenstaande verstrekkende conclusie niet aansluiten. Naar hun overtuiging valt in economische zin niet te pretenderen, dat enerzijds een organisatie, die hoe dan ook televisiereclame exploiteert, zich in beginsel niet zou hebben te richten naar een commercieel, zij het ook beperkt, winstmotief (hetgeen overigens huns inziens ook wel blijkt uit de hierna terecht volgende alinea's over de bestemming en verdeling der te behalen winst c.q. overwinst en in het bijzonder ook uit de redactie van alinea 27). Anderzijds is huns inziens niet vol te houden, dat uit het boven gereleveerde standpunt met logische consequentie zou voortvloeien de conclusie, dat ter onder deze omstandigheden dus slechts één enkele organisatie voor televisiereclame denkbaar zou zijn. Nog minder volgt hieruit naar de mening van deze leden, dat die ene organisatie dan ook bij uitsluiting aan één bepaalde groep van aandeelhouders zou moeten toebehoren, dus zonder dat voorafgaande openstelling voor deelneming van eventuele andere gegadigden of belangstellenden heeft plaats gevonden.

18. Voor de baten die na aftrek van exploitatiekosten van bedoelde organisatie uit de reclame worden verkregen vloeit verder uit het hiervoor opgemerkte een dubbele bestemming voort. Enerzijds is het die om aan de organisaties, die de programma's verzorgen een verhoging van inkomsten te verschaffen. Daarnaast kan er grond zijn die baten aan te wenden tot vergoeding aan die groepen die tengevolge van toelating van reclame in de televisie schade mochten lijden, als hoedanig hiervoor (alinea 6, onder *g*) reeds is genoemd de pers.

19. Wat de eerste bestemming betreft is de meerderheid van mening, dat het betreffende deel van de baten hetzij zonder meer in het fonds der kijkgeldten zou moeten vloeien, hetzij ten dele binnen dit fonds een speciale bestemming zou moeten hebben (gelijk opvoering van de culturele waarde der televisie of vervolmaking van haar techniek), echter in ieder geval niet behoort te worden verdeeld naar de mate waarin de werkzaamheden der afzonderlijke programmaverzorgende organisaties geacht zouden kunnen worden aan adverteerders ten goede te komen. Dit vloeit voorts enerzijds reeds hieruit, dat in het door de meerderheid voorgestane stelsel de tijdstippen, waarop reclame kan worden uitgezonden, niet ter vrije bepaling van de zendgemachtigden staan, voorts ook uit de omstandigheid, dat *alle* zendgemachtigden geacht mogen worden voor hun deel ertoe bij te dragen, dat het publiek naar televisie kijkt en dus in zover, dat de reclame het publiek bereikt, en tenslotte uit het beginsel dat de programma's geheel, althans zoveel mogelijk vrij moeten worden gehouden van alle invloed der reclame.

20. Over de gedeeltelijke bestemming van de baten uit reclame, tot vergoeding aan de pers en mogelijk ook aan andere reclamemedia ter zake van de nadelen, die zij door het openstellen van de mogelijkheid van reclame in de televisie zouden lijden, merkt de meerderheid het volgende op.

21. Vergoeding van schade uit rechtmatige overheidsdaad en in het bijzonder, gelijk hier aan de orde is, schade tengevolge van overheidsmaatregelen, die indirect en onbedoeld winstmogelijkheden nadelig beïnvloeden, wordt in ons recht in beginsel niet verleend en ook niet als wenselijk erkend (zie daarvoor handelingen Ned. Juristenvereniging 1929 en 1955). Dit echter geenszins omdat men zulke vergoeding als regel niet voor rechtvaardig zou houden, maar omdat haar erkenning als algemeen beginsel in het onafzienbare zou voeren en onder omstandigheden het overheidsinitiatief zou kunnen bemlemmen. In het gegeven geval nu, doet zich deze zeer bijzondere omstandigheid voor, dat de vergoeding niet geput zou moeten worden uit overheidsmiddelen, maar dat daarvoor de vermoedelijke grote baten beschikbaar zijn, die algemeen van reclame in de televisie worden verwacht. Ook is de kring der in relevante mate benadeelden met redelijke zekerheid te bepalen. De voornaamste bezwaren tegen vergoeding gelden hier dus niet.

Voor de pers pleit dan nog in het bijzonder, dat een goed geoutilleerde, onafhankelijke en veelzijdige pers een maatschap-

pelijk belang van de allereerste grootte is en dat de inkomsten, die de pers ten onzent thans uit reclame trekt, voor haar van vitaal belang zijn. Indien dus de pers ten gevolge van de toelating van reclame in de televisie schade zou lijden, zou een vergoeding aan haar geboden zijn. Wanneer nu echter in dit geval maatregelen om haar die vergoeding te doen toekomen én geboden én voor verwezenlijking vatbaar zijn, schijnt het een eis van rechtvaardigheid ook andere groepen van exploitanten van reclamemedia, aangenomen dat die niet te verwaarlozen schade hebben, daarin te doen delen.

22. Intussen, al is dit beginsel voor de meerderheid overtuigend, de verwezenlijking ervan is aan de commissie bijzonder moeilijk gebleken. Het meest eenvoudige stelsel zou zijn de zuivere winst van de reclame-exploitatie-organisatie, na aftrek van een normale rente over het daarin gestoken kapitaal, te belasten met een bij of krachtens de wet vast te stellen schadevergoeding aan de pers en eventuele andere benadeelden en hetgeen dan overblijft te doen vloeien in het fonds der kijkgelden. Tegen deze oplossing echter hadden die leden van de commissie, die als vertegenwoordigers van de pers kunnen gelden, een overwegend bezwaar, dat bij enige andere leden weerklinkt vond. Het is dit, dat een dergelijke uitkering van overheidswege, vooral wanneer die zoals wel nodig schijnt, telkens opnieuw zou moeten worden vastgesteld, met de onafhankelijkheid van de pers kwalijk verenigbaar is. Van de kant van de pers is als oplossing voorgesteld het percentage winst van de reclame-onderneming, dat voor uitkering aan de pers, vrij van „afroming” beschikbaar zou komen, zo te bepalen, dat daarin bij benadering de vereiste compensatie van nadeel zou kunnen worden gevonden. Dit stuit echter ook op een bezwaar: het kapitaal, dat de reclame-onderneming zou behoeven, zou slechts zeer klein zijn, zodat het bedoelde percentage zeer hoog zou moeten liggen — hetgeen vermoedelijk grote politiek-psychologische bezwaren zou opleveren — en bovendien moeilijk met enige zekerheid zo te bepalen zou zijn, dat het werkelijk het bedrag van de vereiste compensatie nabij komt. Als correctief hierop is voorgesteld naast de gewone aandelen van de reclame-onderneming (gesteld deze zou de vorm van een naamloze vennootschap hebben) bewijzen van deelgerechtigdheid te creëren, die op een niet in procenten van de winst uitgedrukt bedrag aanspraak zouden geven. Dan echter zou het bezwaar terugkeren, dat de vaststelling bij of krachtens de wet van dit bedrag, waarvan in verband met de onzekere ontwikkeling van de schade herhaalde herziening mogelijk zou moeten zijn, de onafhankelijkheid van de pers zou schaden of althans zou schijnen te schaden.

23. De meest aanvaardbare oplossing komt aan de meerderheid tenslotte deze voor, dat de vergoeding, die aan de pers en aan die andere groepen, die een aanmerkelijke schade kunnen aantonen, uit de baten van de reclame-onderneming moet worden uitgekeerd, jaarlijks bepaald wordt, echter niet door een wetgevende of bestuurlijke maar door een rechterlijke handeling. Hiervoor ware een bijzonder, onafhankelijk scheidsgerecht in het leven te roepen. Naar de mening van de commissie zouden in dat geval voor de bepaling van de schade door dit scheidsgerecht nadere normen moeten worden vastgesteld. Wel schijnt het aannemelijk, dat na een zeker aantal jaren de ontwikkeling op het stuk van de schade zo duidelijk zal zijn, dat alsdan de vergoeding op het bedrag van het laatste jaar zou kunnen worden gefixeerd of althans telkens voor veel langere tijdvakken b.v. 5 jaren zou kunnen worden vastgesteld.

24. Het is duidelijk, dat hier nog belangrijke punten onbeslist zijn. Vooreerst dit: welke groepen naast de Pers nog voor vergoeding in aanmerking komen. De meerderheid zou, teneinde niet in onafzienbare problemen te geraken, hier de uiterste grens willen trekken bij rechtstreekse reclame-media, gelijk wellicht de bioscopen, dus met uitsluiting van indirect bij reclame belanghebbenden groepen, gelijk bijvoorbeeld grafische bedrijven. In ieder geval echter zal iedere zodanige groep moeten waar maken, dat zij inderdaad schade lijdt en tot welk bedrag. Vervolgens is daar het vraagstuk van de verdeling der vergoeding binnen elke groep. De meerderheid zou hier voorshands willen

hopen op een desbetreffende regeling te treffen binnen de bestaande of te dien einde te vormen organisatie van die groep. Tenslotte is daar de vraag, wat precies onder het begrip „pers” valt. Naast de dagbladen zullen hieronder zeker moeten worden begrepen de algemene publicatiebladen gelijk geïllustreerde bladen, opiniebladen enz., wier belang bij reclame op gelijke gronden in het geding zou zijn. Een beslissing, waartoe de commissie zich niet competent acht, zou genomen moeten worden t.a.v. de zogenaamde nieuwsbladen. Het is overigens duidelijk, dat wanneer ook andere groepen van exploitanten van reclamemedia in beginsel een aanspraak op vergoeding zouden krijgen, de laatste vraag haar belang zo goed als geheel zou verliezen.

25. Aandacht vraagt nog de verhouding tussen de aanspraken van het fonds der kijkgelden enerzijds en de benadeelden anderzijds. In beginsel schijnt volledige vergoeding van de schade aan deze laatste gerechtvaardigd. Hierbij valt dan nog te bedenken, dat die schade niet de gedaante behoeft aan te nemen van een vermindering van baten uit reclame maar ook gelegen kan zijn in het uitblijven van vermeerdering dier baten, voorzover deze vermeerdering op deugdelijke gronden had mogen worden verwacht, indien de mogelijkheid van reclame in de televisie niet zou zijn opengesteld. Nochtans was geen meerderheid binnen de commissie bereid de mogelijkheid te aanvaarden, dat bij ernstig tegenvallen van de winsten uit reclame deze geheel of nagenoeg geheel aan vergoedingen zou heengaan, zodat het doel van de dringend wenselijke versterking van het fonds der kijkgelden zou worden gemist. Een grote meerderheid van de commissie is van mening, dat een percentage van tenminste 60 van de netto-inkomsten uit reclame aan de zendgemachtigden ten goede behoort te komen. Voor enkele leden bestaan ten aanzien van de door de pers of andere reclame-media te lijden schade zoveel onzekerheden, dat zij zich thans niet in staat achten zich een oordeel te vormen over een concrete, in percentages begrensde verdeling van de netto-inkomsten uit televisiereclame als hiervoor aangegeven.

26. Twee leden wensen uitdrukkelijk en in het bijzonder bezwaar te maken tegen het gehele onderdeel van de voorstellen der meerderheid, dat op schadevergoeding aan de pers betrekking heeft. Zij achten de stelling, dat de pers schade zou lijden allerminst bewezen. Te meer zijn zij tegen erkenning van pretenaties van de kant van de pers, nu deze erkenning iets vrijwel onherroepelijks zou hebben.

27. Wat nu de vorm van de aan de meerderheid voor ogen staande reclame-exploitatie-organisatie betreft kan men tweërlei gedachtengang volgen. Men kan beslissend achten dat de winst van de organisatie bestemd is om geheel voor doeleinden buiten haar te worden aangewend, namelijk vergoeding aan benadeelden en stijving van het fonds der kijkgelden. Dit zou wijzen in de richting van de rechtsvorm van de stichting. Men kan echter ook van overwegend belang achten dat de organisatie tegenover haar medecontractanten toch een zuiver commercieel standpunt zal moeten innemen en dus in die zin naar winst zal streven, zij het dan dat die winst een bijzondere, haar in zekere zin vreemde bestemming heeft. Dit zou wijzen in de richting van de vorm der naamloze vennootschap. De meerderheid voelt voorshands het meest voor deze laatste beschouwingswijze. Intussen zou daarbij uit fiscaal gezichtspunt moeten worden aangenomen, dat de uitkeringen aan het fonds der kijkgelden en aan de benadeelden niet een besteding van de winst maar een die winst verminderende last vormen.

28. Uit hetgeen in de commissie door die leden is opgemerkt, die geacht mogen worden daar de pers te vertegenwoordigen, mag worden afgeleid, dat deze laatste bereid zou zijn het verschaffen van het (als gezegd geringe) kapitaal en de verdere organisatie van de hier bedoelde naamloze vennootschap op zich te nemen. Dit komt aan de meerderheid aangewezen voor, alleen reeds om deze reden, dat voorshands niet valt in te zien, hoe andere gegadigden zich voor deze hun geen winst belovende taak beschikbaar zouden stellen.

29. Een lid, reeds genoemd in alinea 17 en overigens te rekenen tot de hier tot dusver genoemde meerderheid, heeft

overwegend bezwaar tegen het aldus — al ware het slechts tijdelijk — te vestigen dubbele monopolie, te weten een gesloten bestel van televisiereclame, niet slechts door één organisatie geëxploiteerd, doch tot welke organisatie uitsluitend de pers — in welke zin dan ook — als enig aandeelhouder van de hertoe op te richten N.V. zal zijn toegelaten. Dit lid wenst voorts op te merken, dat dagbladreclame en televisiereclame in veel opzichten wezenlijk verschillen en wil waarschuwen voor een mogelijke strijdigheid van belangen, resp. van competentie. Dat ook bij een strikt beperkte winstmogelijkheid geen andere gegadigden beschikbaar zouden zijn, acht dit lid niet bij voorbaat als vanzelfsprekend vaststaand aan te nemen, daar dit vooral afhangt van de reeds in alinea 10 gereleveerde onzekere winstprognose, alsmede van de vraag hoe uiteindelijk de bij de wet te stellen winstverdeling zal plaats vinden, die mogelijk zou kunnen afwijken van de in dit advies vervatten voorstellen. Een ander lid sloot zich hierbij aan.

30. De in alinea 26 aan het woord zijnde leden merken op, dat het vreemd is om aan de pers, die altijd heeft uitgesproken, dat zij liever geen reclame in de televisie ziet, de leiding van het nieuwe reclamemedium in handen te geven. De meerderheid stelt hiertegenover dat de bezwaren, die hierin gelegen kunnen zijn, vanzelf ondervangen worden door de regelingen en het toezicht, die in ieder geval nodig zullen zijn ten aanzien van een organisatie ter uitvoering van de werkzaamheden, die van invloed zullen zijn op velerlei in onderlinge spanning staande belangen, waarvan bovendien verschillende, direct of indirect, als publieke belangen moeten worden aangemerkt, alles gelijk hieronder nader zal blijken.

31. Onze commissie heeft overwogen, of het mogelijk zou zijn deze regelingen en dit toezicht te vinden in een bijzondere regeling van de samenstelling van de raad van commissarissen en van de verdeling der aandelen van de met de exploitatie der reclame belaste naamloze vennootschap. Dit kwam haar tenslotte voor het bezwaar te hebben, dat dan de raad van commissarissen te uiteenlopende, mogelijk zelfs met elkaar botsende taken zou hebben. Juister schijnt het haar daarom toe aan de raad van commissarissen en de vergadering van aandeelhouders hun gewone vennootschapsrechtelijke positie te laten (zij het tengevolge van de bijzondere bestemming van de winst met geringe praktische inhoud) en een publiekrechtelijk orgaan, een „Televisiereclameraad” („T.R.R.”) in het leven te roepen.

32. De functie van dit, in het stelsel der meerderheid zeer belangrijke, orgaan moge hier met bijzondere uitvoerigheid worden ontwikkeld.

33. Als zijn taak staat aan de meerderheid met name het volgende voor ogen:

a. jaarlijkse voordracht aan de Minister van O., K. en W. voor de vaststelling van het aantal reclameminuten, dat maximaal per dag zou mogen worden uitgezonden. Opgemerkt zij, dat deze vaststelling in verband met de op dit gebied gebruikelijke en nagenoeg onvermijdelijke „long term planning” minstens 6 maanden tevoren bekend zal moeten zijn;

b. vaststelling, binnen de omlijning van de in alinea 15 bedoelde regeling, van het aantal eenheden reclameminuten waarover het totaal aantal reclameboodschappen per dag minimaal en maximaal mag worden gespreid, b.v. indien het aantal reclameminuten 10 zou bedragen, bepaalt de T.R.R., dat de reclameboodschappen kunnen worden uitgezonden in maximaal 5 blokken van 2 minuten en minimaal 4 blokken van 2½ minuut;

c. nadere vaststelling, zo nodig, binnen de omlijning van de in alinea 15 bedoelde regelingen van een algemene richtlijn, volgens welke de reclameboodschappen slechts mogen worden uitgezonden in de onderbrekingen tussen bepaalde programma's en wel bij voorkeur rond regelmatig terugkerende programma-onderdelen op zodanige wijze, dat de boodschappen de programma's niet kunnen hinderen of beïnvloeden;

d. het fungeren als beroepsorgaan voor de programma-verzorgende instanties en de exploitatiemaatschappij inzake eventuele meningsverschillen omtrent de tijdstippen van uitzending van de reclameboodschappen. De commissie gaat er daarbij van uit, dat de exacte bepaling van de tijdstippen, waarop deze boodschappen worden uitgezonden, wordt overgelaten — binnen de uit de hierboven genoemde punten a, b en c voortvloeiende grenzen — aan overleg tussen de programma-verzorgende instanties en de exploitatiemaatschappij. Daartoe worde een commissie in het leven geroepen, die paritair uit vertegenwoordigers van beide instanties wordt samengesteld. Deze commissie zal tenminste drie maanden voordat de uitzendingen plaatsvinden, tot overeenstemming moeten zijn gekomen. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, zou voor beide in de commissie vertegenwoordigde partijen beroep op de T.R.R. moeten openstaan;

e. het uitoefenen van controle op de tariefpolitiek van het exploitatie-orgaan op de navolgende wijze. Indien de meerderheid van de T.R.R. daartoe op grond van een aanbeveling van een of meer van zijn leden besluit, kan de raad het exploitatie-orgaan horen ter zake van de tariefstelling. Het exploitatie-orgaan is verplicht de raad alle gewenste inlichtingen te verschaffen. Indien de raad na dit onderzoek van mening is, dat een onjuiste tariefpolitiek is gevoerd, heeft de raad de bevoegdheid het exploitatie-orgaan ter zake bindende aanwijzingen te geven. Ook ten aanzien van tariefwijzigingen zal bekendmaking met een termijn van 6 maanden dringend wenselijk zijn;

f. het opstellen van en het toezien op de naleving van een „code voor televisiereclame”, waarin de voorwaarden zijn opgenomen, waaraan de reclameboodschappen zullen moeten voldoen;

g. vaststelling van de dagen en tijdstippen waarop geen reclameboodschappen zullen mogen worden uitgezonden gelijk bijvoorbeeld wellicht op zondagen en algemene erkende christelijke en nationale feest- en rouwdagen.

Een niet tot de meerderheid behorend lid was van mening, dat de beslissingen, bedoeld onder b en c, slechts door de Minister genomen moeten kunnen worden, op advies van de T.R.R.

34. Het zal voorts wenselijk zijn te bepalen, dat de directie van het reclame-exploitatie-orgaan over de exploitatie der reclame jaarlijks een openbaar verslag aan de T.R.R. zal moeten uitbrengen. Evenzeer wordt het wenselijk geoordeeld, dat alle beslissingen van de T.R.R. openbaar worden gemaakt en dat de raad jaarlijks een openbaar te maken verslag aan de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen uitbrengt.

35. De zendmachtiging, die aan de reclame-exploitatie-organisatie zal moeten worden verleend, zal vatbaar moeten zijn voor intrekking bij ernstige overtreding van de bij of krachtens de wet voor haar werkzaamheid gestelde regels of bij grovelijk onmaatschappelijk gebruik daarvan, het laatste intussen niet dan na aanzegging zijdens de T.R.R., dat zij een bepaalde gedragslijn als zodanig beschouwt, en volharding in die gedragslijn. De intrekking zal moeten geschieden op voordracht van de T.R.R. door de Minister met beroep volgens de Wet B.A.B.

36. Gezien de grote bevoegdheden, die de T.R.R. in bovenstaande opzet worden toegekend en tevens gelet op de wenselijkheid, dat alle bij de televisiereclame nauw betrokkenen aan het overleg daarover kunnen deelnemen, acht de commissie het noodzakelijk, dat de T.R.R. zo breed mogelijk wordt samengesteld. Zij ziet die samenstelling als volgt:

een onpartijdige voorzitter;

één lid te benoemen op voordracht van het Genootschap voor Reclame;

één of meer leden te benoemen op voordracht van het adverterende bedrijfsleven (Bond van Adverteerders);

één of meer leden te benoemen op voordracht van consumentenorganisaties;

één of meer leden te benoemen op voordracht van de vereniging van erkende Advertentiebureaux.

De vertegenwoordigers van bovengenoemde groeperingen te zamen maken niet meer dan  $\frac{1}{4}$  gedeelte van de leden van de raad uit;

$\frac{1}{4}$  van de leden van de raad te benoemen op voordracht van de programmaverzorgende instanties;

$\frac{1}{4}$  van de leden van de raad te benoemen op voordracht van de pers;

$\frac{1}{4}$  van de raad te benoemen uit kringen van cultuur.

37. De voorzitter van de raad ware te benoemen door de Kroon, de leden door de Minister van O., K. en W. De regeringscommissaris voor het Radiowezen zou de vergaderingen van de raad kunnen bijwonen als adviserend lid. De voorzitter ware in het bijzonder te belasten met het toezicht op het dagelijks beleid van directie en commissarissen van het reclame-exploitatie-orgaan.

38. De commissie is zich bewust, dat bij deze weergave van de voorstellen der meerderheid nog belangrijke vragen van deszelfs uitwerking overblijven, waarvoor zij zich minder competent acht. Zij noemt als voorbeelden: volgens welke criteria een keuze zal worden gemaakt tussen aspirant-adverteerders indien de vraag groter zou blijken dan de capaciteit, in welke frequentie een adverteerder aan de beurt mag komen, of koppelvekoop tussen televisiereclame en dagbladreclame verboden zal zijn, of bepaalde artikelen (men kan denken aan alcohol, rookwaren, farmaceutica) van televisiereclame dienen te zijn uitgesloten.

Dit zijn onderwerpen, die zo nodig door de T.R.R., eventueel op de grondslag van wettelijke normen, zullen moeten worden geregeld.

39. Bij deze schets van een stelsel, dat met het in de aanvang vermelde voorbehoud de instemming zou verwerven van de meerderheid der commissie, zij één voorbehoud nog eens afzonderlijk vermeld. Het is dit, dat onder de meerderheid zeker uiteenlopende denkbeelden leven omtrent hetgeen op het stuk van de bezetting van het tweede net wenselijk is met het

oog op andere bij de televisie betrokken belangen dan die der reclame, culturele in het bijzonder. Het zal duidelijk zijn, dat hetgeen aan de commissie op dit laatste gebied uiteindelijk wenselijk en bereikbaar zal voorkomen, zal kunnen terugwerken op haar oordeel omtrent de hiervóór behandelde punten.

40. Bij al het voorafgaande is het Akkoord van Wassenaar buiten beschouwing gelaten en dus ook de toepasselijkheid van een en ander gedurende de in dat akkoord bedoelde overgangperiode. De commissie merkt op, dat betwijfeld kan worden of het akkoord, zolang het onveranderd blijft, zou toelaten het verlenen van een zendmachtiging aan een organisatie voor het uitzenden van reclameboodschappen, gelijk hiervoor is geschetst. Enkele leden zijn van mening, dat elke maatregel op het stuk van reclame in de televisie, welke zou worden genomen gedurende de in het Akkoord van Wassenaar bedoelde interimperiode, en wel in bijzondere mate een gelijk door de meerderheid voorgesteld, praktisch onvermijdelijk de prejudicerende werking zou hebben, die dit akkoord verbiedt. Een meerderheid ziet de onvermijdelijkheid niet, maar is wel van oordeel, dat dit punt de grootste aandacht zal eisen. Dit punt is nog te meer van belang in verband met het hiervóór opgemerkte omtrent de terugslag die de toekomstige bevindingen van de commissie betreffende de overige onderdelen van haar opdracht op haar oordeel omtrent de reclame kunnen hebben.

In de commissie is de mening uitgesproken, dat het Akkoord van Wassenaar voor regelingen ten aanzien van het eerste televisienet geen betekenis heeft. Door andere leden is daartegenover nadrukkelijk geponoerd, dat het niet met de letter, maar wel met de geest van het akkoord in strijd zou zijn, indien zonder inachtneming van de daarin voor wat betreft het tweede net vastgelegde voorwaarden reclame-uitzendingen op het eerste net zouden worden toegelaten.

Namens de commissie:

Mr. G. E. Langemeijer, *voorzitter*.

Mr. M. P. Bajetto, *secretaris*.