

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

VLAAMSE MEDIARAAD

ADVIES NR. 2000/003

Betreft: Voorstel van decreet van de heer C. Decaluwe houdende wijziging van artikel 82 van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995 (aanpassing van de 5 minuten regel inzake reclame rond kinderprogramma's)

De Vlaamse Mediaraad, in vergadering bijeen te Brussel op 27 april 2000, brengt volgend advies uit.

1. Juridische situering van de 5 minuten regel.

Het Vlaams Omroepdecreet bevat inzake de verhouding tussen reclame en kinderen twee soorten bepalingen.

Eenzijds zijn er de bepalingen die rechtstreeks getransponeerd werden uit de Richtlijn Televisie Zonder Grenzen, te weten :

" Artikel 81: De Reclame en telewinkelen mogen :

4° niet strijdig zijn met de volgende criteria wanneer ze betrekking heeft op alcoholhoudende dranken:

a. ze mag zich niet specifiek tot minderjarigen richten en mag in het bijzonder geen minderjarigen tonen die dit soort dranken gebruiken;

(. . .)

5° geen morele of fysieke schade berokkenen aan minderjarigen en moet daarom voldoen aan de volgende criteria voor hun bescherming;

a. ze mag minderjarigen niet rechtstreeks tot de aankoop van een bepaald produkt of dienst aanzetten door te profiteren van hun onervarenheid of hun goedgelovigheid;

b. ze mag minderjarigen er niet rechtstreeks toe aanzetten hun ouders of anderen te overreden tot de aankoop van produkten of diensten waarvoor reclame wordt gemaakt (of die door telewinkelen worden aangeprezen);

- c. *ze mag niet profiteren van het speciale vertrouwen dat minderjarigen hebben in ouders, leerkrachten of anderen;*
- d. *ze mag minderjarigen niet zonder reden in gevaarlijke situaties tonen; "*

Anderzijds bevat het Omroepdecreet tevens een aantal bepalingen die strenger zijn dan wat de Richtlijn voorschrijft. Zo voorziet de Richtlijn dat kinderprogramma's korter dan 30 minuten niet door reclameblokken onderbroken mogen worden, terwijl artikel 82 §6 van het Omroepdecreet elke inlassing verbiedt van reclame in kinderprogramma's, en dit ongeacht hun duur.

Hetzelfde artikel verbiedt tevens reclame uit te zenden in de onmiddellijke omgeving van kinderprogramma's ¹. Met onmiddellijke omgeving wordt bedoeld binnen een tijdperk van 5 minuten voor en na een kinderprogramma ². Het Omroepdecreet omschrijft in artikel 2,11°bis kinderprogramma's als *"programma's die zich richten tot kinderen die jonger zijn dan 12 jaar, hetgeen onder meer moet blijken uit de inhoud, het tijdstip van uitzending, de vormgeving, de presentatie, de wijze van aankondiging en de kijkcijfers"*.

Ook de Code voor Reclame en Sponsoring die krachtens artikel 92ter van het Omroepdecreet door de Vlaamse Regering werd vastgelegd, bevat specifieke, inhoudelijke bepalingen die bijkomende voorschriften opleggen t.o.v. de Televisierichtlijn. Zo verplicht deze Code voor reclame voor suikerhoudend snoepgoed de afbeelding van een logo verwijzend naar een tandenborstel (art. 13§1) en verbiedt zij reclame voor speelgoed dat op wapens lijkt en aanzet tot gewelddadige, racistische of xenofobe gedragingen (art. 13§2).

De legitimering van deze strengere bepalingen is te vinden in artikel 3 §1 van de Televisierichtlijn, die bepaalt :

" Het staat de lidstaten vrij van de onder hun bevoegdheid vallende omroeporganisaties naleving van strengere of meer gedetailleerde voorschriften te eisen op de gebieden die onder deze richtlijn vallen".

Het Europees Hof van Justitie heeft inderdaad in het zogenaamde "de Agostini" arrest van 9 juli 1997, uitdrukkelijk de mogelijkheid bevestigd voor de lidstaten om in de nationale omroepwetgeving strengere regels op te leggen m.b.t. reclame en kinderen.

1

Hetzelfde verbod geldt voor sponsorvermeldingen : artikel 87 § 1.

2

Voor telewinkelen geldt een sperduur van 15 minuten : artikel 82 bis.

Uit de rechtspraak van het Hof volgt evenwel dat deze mogelijkheid niet absoluut is. Elke concrete maatregel dient getoetst te worden aan het evenredigheidsbeginsel, waarbij rekening moet gehouden worden met de doeltreffendheid van de maatregel t.o.v. het nagestreefde doel.

2. Doelstelling van de 5 minuten regel.

De ratio legis van de zogenaamde 5-minuten regeling dient gesitueerd te worden in het kader van de bescherming van het kind.

De decreetgever heeft geoordeeld dat het ethisch verantwoord is de leefwereld van kinderen tot 12 jaar te vrijwaren van een overdadige reclamedruk. Diverse wetenschappelijke onderzoeken hebben immers aangetoond dat ³ :

- de meerderheid van de kinderen pas vanaf 4 à 6 jaar een onderscheid kunnen maken tussen reclame en programma's;
- de meerderheid van de kinderen zich pas vanaf 6 à 8 jaar bewust worden van de verkoopsbevorderende oogmerken van reclame.

Daarom heeft de decreetgever het noodzakelijk geacht, om bovenop de inhoudelijke vereisten die in het Omroepdecreet getransponeerd werden van de Televisierichtlijn, ook bijkomende maatregelen op te nemen die de kinderen dienen te beschermen tegen een overdadige reclamedruk. Zoals hierboven aangegeven betreft dit enerzijds het volledig verbod tot onderbreken van de kinderprogramma's, en anderzijds de zogenaamde 5 minuten regel.

³ Er dient wel op gewezen te worden dat deze onderzoeksresultaten veronderstellen dat:

- de reclame gevoerd wordt op televisie middels een spot vervat in een duidelijk afgelijnd reclameblok (fus niet middels sponsoring, product placement, edm.);
- de reclamespot geen gebruik maakt van populaire figuren uit cartoons of andere kinderprogramma's.

3. Doeltreffendheid van de 5 minuten regel.

Om de effectiviteit van de 5 minuten regel t.o.v. het beoogde doel -nl. een overdadige reclamedruk op kinderen te voorkomen- te beoordelen, is het nuttig de relevante marktgegevens te onderzoeken. Tussen 1995 en 1998 groeiden de bruto-reclame-investeringen ⁴ voor de zogenaamde kinderproducten ⁵ in de Vlaamse media (inclusief VT4) met 9.2 % aan (m.a.w. gemiddeld slechts 2.3 % p.a.).

Deze groeivoet steekt enigszins af tegen :

- de stijging van de globale reclamebestedingen in Vlaanderen over dezelfde periode : + 35.6 %;
- de stijging van reclame-investeringen voor kinderproducten in Franstalig België over dezelfde periode : + 16.8 %.

De beperkte groeivoet duidt aan dat in Vlaanderen de reclamedruk op kinderen amper of niet toegenomen is in de voorbije vier jaar. Voor de voorstanders van de 5 minuten regeling tonen deze cijfers de effectiviteit van de maatregel aan : de 5 minuten regel beoogt de reclamedruk op de kinderen te verminderen door de mogelijkheden van televisiereclame te beperken, wat zich vertaalt in een vertraagde groei van de reclamebestedingen naar kinderen toe.

Anderzijds moet er voor de interpretatie van deze cijfers wel rekening mee gehouden worden dat naast de 5 minuten regel in Vlaanderen tevens een totaal verbod van onderbreking van kinderprogramma's geldt, en dat ondanks deze strengere regelgeving in Vlaanderen, in vergelijking met Wallonië, een groter aandeel van de op kinderen gerichte reclamebestedingen naar televisie vloeit (nl. 83 vs. 75 %).

De doeltreffendheid van de sperregel wordt door de tegenstanders van de 5 minuten regel evenwel in vraag gesteld op grond van de volgende overwegingen :

⁴ Het betreft hier uiteraard enkel de reclamebestedingen via mediadragers, die "above-the-line" budgetten worden genoemd. De overige vormen van reclamebudgetten (vb. direct marketing). De zogenaamde "below-the-line" budgetten, vallen immers moeilijk te meten.

⁵ Mediamark definieert de volgende producten als "kinderproducten" :

- Spelletjes en speelgoed in het algemeen
- Sommige soorten snoepgoed, candybars, ontbijtgranen, yoghurt, desserts voor zover hun positionering de kinderen als doelgroep lijkt te hebben
- Sommige pretparken
- De fast-food campagnes die zich specifiek op kinderen richten
- Bepaalde schoolbenodigdheden, kinderkledij, videocassettes, enzovoort

- a) Kinderen komen met reclame in aanraking via tal van andere dragers dan televisie, zodat een maatregel die enkel van tel is voor televisie als eenzijdig en onvolkomen overkomt om een overdadige reclamedruk te voorkomen. De televisie neemt weliswaar het leeuwendeel van de reclamebudgetten voor de zogenaamde kinderproducten voor haar rekening, doch dit betreft enkel de meetbare reclamebestedingen via mediadragers. De wetenschappelijke onderzoeken tonen evenwel aan dat kinderen ook in belangrijke mate beïnvloed worden door allerhande reclamefolders, en door reclamevoering in de schoolomgeving.
- b) Op nagenoeg alle niet-Vlaamse televisie-omroepen komen onze kinderen in aanraking met reclame in of rond kinderprogramma's. De decretale regelgeving geldt immers enkel voor Vlaamse omroepen, en kent geen equivalent in de ons omringende landen. Uit de analyse van de marktaandeelen blijkt evenwel dat de Vlaamse omroepen die onderworpen zijn aan de 5 minuten regel (nl. VRT en VMM) gezamenlijk genomen nog steeds de grote meerderheid van de televisiekijkende Vlaamse kinderen voor zich weten te winnen (cfr. Bijlage 1).
- c) Het kijkgedrag van de kinderen is overigens hoegenaamd niet beperkt tot kinderprogramma's. Integendeel, uit de kijkcijfers blijkt dat kinderen vanaf 6 jaar in grote getale meekijken naar gewone familieprogramma's (TV-series, films, shows) en dit tot 21.00 uur 's avonds of zelfs later. Een detailanalyse toont zelfs aan dat de helft van de Top 20 programma's van kinderen tussen 8-9 jaar uit familieprogramma's bestaat, en dat er bij de Top 20 van kinderen tussen 10 en 11 slechts één kinderprogramma meer vervat zit (cfr. Bijlage 2). Tussen de familieprogramma's van de particuliere omroep zitten reclameblokken vervat waarvoor de sperregeling uiteraard niet van toepassing is, weze het dat in die blokken verhoudingsgewijs minder spots voor kinderproducten vervat zitten⁶.
- d) De Vlaamse particuliere omroep past de 5 minuten regel toe door voor en na de eigenlijke kinderprogramma's clips in te lassen van welgeteld 5 minuten, alvorens reclameblokken uit te zenden.

⁶ Een Vlaams kind ziet gemiddeld 60 reclamespots per week, waarvan slechts 18% betrekking hebben op de zogenaamde kinderproducten.

4. Neveneffecten van de 5 minuten regel.

De 5 minuten sperregeling brengt een aantal neveneffecten teweeg die als volgt beschreven kunnen worden :

a) T.o.v. de particuliere televisieomroep :

Hierboven is reeds aangegeven dat de 5 minuten regeling een maatregel is die afwijkt van de Europese Richtlijn. Nu ze haar equivalent niet kent in de ons omringende landen, veroorzaakt zij een concurrentiële distortie ten nadele van de Vlaamse particuliere omroep (in casu VMM).

De adverteerders hebben immers een belangrijk deel van hun budgetten verplaatst naar een omroep die niet aan de Vlaamse regelgeving onderworpen is omdat deze zich met een buitenlandse vergunning tot het Vlaamse publiek richt (in casu VT4).

De grootorde van deze "afvloeiing" kan begroot worden door de marktaandelen van VMM en VT4 te vergelijken voor de op kinderen gerichte budgetten enerzijds, en de overige budgetten anderzijds (cfr. Bijlage 3). In 1998 bedroeg de verhouding voor de algemene budgetten 83/17, doch ze bedroeg 58/42 voor de zogenaamde kinderbudgetten. Gerelateerd naar de totale omvang van deze budgetten toont dit aan dat VMM jaarlijks zo'n BEF 570 mio. aan bruto-investeringen aan zich ziet voorbijgaan, wat in principe netto zo'n 340 mio. omzetverlies betekent.

Dit omzetverlies zet de particuliere omroep ertoe aan om naar alternatieven te zoeken om hun kinderprogramma's alsnog gefinancierd te krijgen. Dit geschiedt voornamelijk door de tussenvoeging van 5 minuten durende clips (cfr. supra), doch tevens door de verhoging van product placement in de kinderprogramma's (cfr. infra). De 5 minuten regel leidt aldus tot een vrij kunstmatige vorm van programma's en programmatie, wat op zijn beurt niet bevorderlijk is voor de kijkdichtheid van de particuliere omroep.

b) T.o.v. de programmamakers :

Ook de Vlaamse productiehuizen voelen zich benadeeld door de huidige decretale regelgeving.

Zij kunnen hun ontwikkeling niet bestendigen bij de Vlaamse particuliere omroep, nu deze ingevolge het omzetverlies haar investeringen in Vlaamse producties heeft terugschroefd ten

voordele van buitenlandse producten (cartoons, series, e.d.) die merkelijk goedkoper zijn.

Bovendien moeten de Vlaamse productiehuisen toezien hoe een Nederlands commercieel station als Kindernet zich dank zij de Televisierichtlijn een plaats kan veroveren op de Vlaamse kabel, zonder dat zij hiertegenover zelf een gelijkaardig initiatief kunnen opstarten.

c) T.o.v. de reclamevoering als dusdanig :

Hierboven werd reeds aangetoond hoe een belangrijk deel van de relevante advertentiebudgetten verschoven zijn naar VT4 ten gevolge van de specifieke Vlaamse verbodsbepalingen.

Vermoedelijk doet er zich ook een andere verschuiving voor, nl. van zuivere media-investeringen naar "below-the-line" bestedingen, zoals product placement of bartering van kinderprogramma's op televisie, allerhande soorten reclamefolders of productgebonden promoties, en zelfs reclamevoering in de schoolomgeving.

Deze neveneffecten kunnen moeilijk als gewenst betiteld worden nu de wetenschappelijke onderzoeken aangetoond hebben dat :

- kinderen het meest bewust omgaan met reclame als deze gevoerd wordt (1) op televisie (2) via reclamespots die (3) vervat zitten in duidelijk afgebakende reclameblokken;
- "below-the-line"-bestedingen als reclamefolders ook een persuasieve invloed hebben op kinderen doch veel moeilijker te controleren vallen dan televisiereclame.

d) T.o.v. de reclamewereld :

Ook de adverteerders voelen zich benadeeld door de maatregel, nu deze leidt tot een kunstmatige kostprijsstijging :

- gezien de quasi-oligopolie positie die VT4 inneemt in dit marktsegment;
- door de "waste" die de plaatsing van reclamespots voor kinderproducten in reclameblokken voor familieprogramma's veroorzaakt;
- ten gevolge van de verschuiving van "above-the-line" naar "below-the-line" investeringen.

5. Aanbevelingen m.b.t. de 5 minuten regel.

Op grond van de voorgaande vaststellingen is de Vlaamse Mediaraad tot de volgende aanbevelingen gekomen.

a) De uitbouw van een kwalitatief Vlaams aanbod :

De Vlaamse Mediaraad wenst er vooreerst op te wijzen dat de overheid een blijvende aandacht dient te besteden aan de verdere uitbouw van een degelijk kwalitatief aanbod van kinderprogramma's. In het bijzonder dient benadrukt te worden dat eigen Vlaamse producties op educatief vlak een belangrijke meerwaarde betekenen voor onze jeugd. Dit geldt zeker voor jonge kinderen nu deze programma's geen ondertiteling behoeven.

In dit opzicht dient de openbare omroep een vooraanstaande rol te spelen, nu zij dankzij haar publieke dotatie, dergelijke programma's kan aanmaken en uitzenden in een reclamevrije omgeving.

Maar ook de particuliere omroep zou op het vlak van kwalitatieve Vlaamse kinderprogramma's een belangrijke plaats moeten kunnen innemen. Er staat haar evenwel geen publieke financiering ter beschikking om eigen kinderprogramma's te (laten) produceren : reclame is en blijft immers haar enige inkomstenbron.

Nu de overheid voor de particuliere omroep geen financiering vrijmaakt voor kinderprogramma's, dient zij m.b.t. de regelgeving inzake reclame en kinderen een evenwicht na te streven tussen de zorg voor de uitbouw van een degelijk Vlaams aanbod en de zorg voor een bescherming tegen een overdadige reclamedruk. Voor de Vlaamse Mediaraad houdt dit tevens in dat de particuliere omroep, mocht de 5 minuten regel in vraag gesteld worden, waarborgen zou dienen te verstrekken voor de aanwending van de meeropbrengsten in Vlaamse kinderprogramma's.

b) De uitbreiding cq. afschaffing van de 5 minuten regel :

De gesprekken in de schoot van de Vlaamse Mediaraad hebben geleid tot een dubbele consensus.

Enerzijds bestaat er een consensus om de uitbreiding van de sperregeling tot 15 minuten niet aan te bevelen zolang de Televisierichtlijn geen verplichting oplegt om de regelgeving inzake reclame gericht op kinderen te verstrengen.

Anderzijds bestaat er tevens een consensus om niet zomaar de afschaffing van de 5 minuten regel te bepleiten. Dergelijke ingreep zou enkel verantwoord kunnen worden in zoverre zij gepaard gaat met alternatieve maatregelen die én efficiënter zijn t.o.v. het beoogde doel, én minder ongewenste neveneffecten ressorderen.

c) Alternatieve maatregelen :

Met betrekking tot alternatieve maatregelen bereikte de Vlaamse Mediaraad evenwel geen consensus:

Een deel van de Vlaamse Mediaraad meent dat - mede gelet op de ongewenste neveneffecten van de 5 minuten regel - de bescherming van het kind tegen de reclamedruk beter gebaat zou zijn door de invoering van inhoudelijke vereisten m.b.t. de reclameboodschappen gericht op kinderen, gekoppeld aan een effectieve controle over de naleving van deze vereisten door de omroepen en de adverteerders. Als een model voor dergelijke inhoudelijke reglementering die de 5 minuten regel zou kunnen vervangen, wordt de Engelse ITC-code naar voren geschoven.

Een ander deel van de Vlaamse Mediaraad meent dat de beoogde doelstelling van de 5 minuten regel wordt bereikt, met name een vermindering van de reclamedruk op kinderen. Dit deel van de Vlaamse Mediaraad meent dat een oplossing moet worden gezocht in het opnemen van de 5 minuten regel in de Europese regelgeving. De invoering van inhoudelijke bepalingen en controle m.b.t. de reclameboodschappen gericht op kinderen kan overwogen worden, doch enkel als dit complementair met de bestaande 5 minuten regel zou geschieden.

Brussel, 27 april 2000

Namens de Vlaamse Mediaraad,

Prof. Dr. E. De Bens

Voorzitter Vlaamse Mediaraad