



## **Beleidssuggesties voor vrije en onafhankelijke media in België**

Pierre-François Docquir en Bart Van Besien  
Université Libre de Bruxelles

September 2012

## **Project profiel**

MEDIADEM is een Europees onderzoeksproject naar de factoren die het mediabeleid ter bevordering van vrije en onafhankelijke media stimuleren of verhinderen. Het project omvat specifieke studies voor België, Bulgarije, Kroatië, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Griekenland, Italië, Roemenië, Slowakije, Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk, gecombineerd met een vergelijkende analyse van verschillende mediasectoren en mediadiensten. MEDIADEM onderzoekt het mediabeleid in de voornoemde landen en gaat na wat de mogelijkheden en uitdagingen zijn van nieuwe media voor mediavrijheid en -onafhankelijkheid. Ook de invloed van de EU en de Raad van Europa op het mediabeleid wordt in detail worden geanalyseerd.

Titel van het project: Europees media beleid opnieuw bekeken: herwaardering van vrije en onafhankelijke media in hedendaagse democratieën

Duur van het project: april 2010 - maart 2013

EU financiering: ong. 2.65 miljoen Euro

Subsidieovereenkomst: FP7-SSH-2009-A no. 244365

Website project: [www.mediadem.eliamep.gr](http://www.mediadem.eliamep.gr)

Auteursrecht © 2010-2013

Alle rechten voorbehouden

Disclaimer

De informatie in dit document valt onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van het MEDIADEM consortium en geeft niet noodzakelijk de standpunten van de Europese Commissie weer.

**Pierre-François Docquir** is gespecialiseerd in fundamentele mensenrechten en nieuwe media. Hij studeerde af in de rechten aan de U.C.L. en behaalde zijn doctoraat aan de U.L.B. in januari 2009. Zijn proefschrift "De vrijheid van meningsuiting in een mondiaal communicatienetwerk: een voorstel voor een algemene theorie van recht van toegang tot de geprivatiseerde publieke ruimte" werd in 2010 bekroond met de prijs Alice Seghers. Pierre-François doceerde fundamentele mensenrechten aan de Universiteit van Bergen (Mons). Hij publiceerde over verschillende onderwerpen zoals de regulering van online communicatie, internet neutraliteit, de regulering van virtuele werelden, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en de vrijheid van meningsuiting in digitale (en andere) werelden. Van 2007 tot 2012 was Pierre-François ondervoorzitter van de Franstalige regulator voor audiovisuele media C.S.A. ([www.csa.be](http://www.csa.be)). Hij maakt deel uit van de redactieraad van het rechtswetenschappelijk tijdschrift "Revue du droit des technologies de l'information" ([www.rdti.be](http://www.rdti.be)). Van april 2010 tot september 2012 was Pierre-François de wetenschappelijke verantwoordelijke voor de deelname van de U.L.B. aan het Europees onderzoeksproject MEDIADEM. Meer informatie over Pierre-François vindt u op <http://about.me/pfdocquir>.

**Bart Van Besien** heeft gestudeerd aan de Katholieke Universiteit Leuven (K.U.L.), de Universiteit van Barcelona (U.B.) en het Instituut voor Europese Studies (I.E.E.) van de Vrije Universiteit Brussel (U.L.B.). Hij is licentiaat in de rechten en in de geschiedenis en is houder van een LL.M. in Europees recht. Bart werkte als advocaat in België en als bedrijfsjurist in Ierland en is gespecialiseerd in intellectuele eigendomsrecht en mediarecht. Hij werkt momenteel op het MEDIADEM onderzoeksproject, dat gefinancierd wordt door de Europese Commissie in het kader van haar 7de kaderprogramma. Bart bereidt een doctoraal proefschrift voor over de invloed van het auteursrecht op de vrijheid en onafhankelijkheid van de media.

## **Beleidssuggesties voor vrije en onafhankelijke media in België**

*Pierre-François Docquir en Bart Van Besien*

### **Samenvatting**

Vrije en onafhankelijke media spelen een cruciale rol in democratische samenlevingen. Ze bieden toegang tot de informatie die mensen nodig hebben om actief te kunnen deelnemen aan het publieke debat. De media stimuleren een rechtstreekse deelname aan het publieke debat ondermeer via hun internetplatforms. Als publieke 'waakhonden' moeten de media het publiek correcte en betrouwbare informatie verstrekken over zaken van algemeen belang en dienen ze een permanente publieke controle uit te oefenen op de overheid en andere autoriteiten.

De Belgische media worden momenteel geconfronteerd met tal van uitdagingen. Veel van deze uitdagingen hangen samen met de verspreiding van het internet en de convergentie in de mediasector. In een klimaat van constante verandering zoeken de verschillende spelers in de mediasector naar gepaste manieren om uitdagingen het hoofd te bieden. De overheid van haar kant zou moeten evalueren hoe ze vrije en onafhankelijke media verder kan ondersteunen, en hoe ze het wetgevend en regelgevend kader kan aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Het Belgische luik van het MEDIADEM onderzoek bestaat uit twee rapporten (beide beschikbaar op de website van het project), die een beschrijving en analyse bieden van enkele belangrijke onderwerpen die een invloed uitoefenen op de vrijheid en onafhankelijkheid van de Belgische media. Het gaat in deze ondermeer om de rol van de publieke media op het internet, de noodzaak om de grondwettelijke waarborgen van de vrijheid van de pers up te daten en technologieneutraal te maken, de relatief hoge concentratie in de Belgische media, de nood aan stimulansen voor innovatie, en de nood aan ondersteuning voor de onafhankelijkheid van journalisten en van de redactie binnen mediabedrijven.

Dit rapport is gebaseerd op de resultaten van het MEDIADEM onderzoeksproject voor België. Het bestaat uit tien specifieke beleidsaanbevelingen gericht aan de overheid (in het bijzonder de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Federale Staat) en de bedrijven, belangen- en beroepsverenigingen en maatschappelijke organisaties die actief zijn in de mediasector. Het doel van deze aanbevelingen is om het Belgische mediabeleid ter ondersteuning van vrije en onafhankelijke media te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn:

- 1. Een betere coördinatie van het mediabeleid tussen de verschillende overheden nastreven**
- 2. De wettelijke en grondwettelijke regels inzake persvrijheid technologieneutraal maken**
- 3. Voldoende waarborgen bieden voor de vrijheid en onafhankelijkheid van journalisten**
- 4. Zelfregulering in de journalistieke deontologie verder ondersteunen**
- 5. Vernieuwing en creativiteit in de mediasector bevorderen**
- 6. Een eerlijke en evenwichtige verhouding tussen de creatie en de verspreiding van nieuwsberichten waarborgen**
- 7. De concrete uitvoering en update van de "Media Pluralism Monitor" ondersteunen**
- 8. Er op toezien dat private en publieke media in eerlijke omstandigheden kunnen**

concurreren

**9. De onafhankelijkheid van de publieke media garanderen via meer transparantie en meer inspraak**

**10. Projecten ter bevordering van mediawijsheid ondersteunen**

Aan het einde van dit document vindt u een bijlage met de aanbevelingen voor de Europese Unie en de Raad van Europa i.v.m. mediavrijheid en -onafhankelijkheid. De volledige versie van deze aanbevelingen is te vinden onder: "Policy report addressing state and non-state actors involved in the design and implementation of media policies supportive of media freedom and independence, the European Union and the Council of Europe, MEDIADEM policy report", <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

### **Belangrijkste waarnemingen**

In België wordt het belang van de vrijheid en onafhankelijkheid van de media en van de vrijheid van meningsuiting algemeen erkend. Deze principes zijn redelijk goed beschermd via het Belgische wetgevende, regelgevende en gerechtelijke kader. Toch kunnen enkele opmerkingen gemaakt worden in verband met het toekomstige mediabeleid ter bevordering van de vrijheid en de onafhankelijkheid van de media in België.

De eerste belangrijke vaststelling die we op basis van het MEDIADEM onderzoek kunnen maken is dat **de bevoegdheid inzake mediabeleid in België verspreid is tussen verschillende overheidsniveaus** (in het bijzonder de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Federale Staat, met bovendien belangrijke invloeden van de Europese Unie en de Raad van Europa). Deze versnippering van bevoegdheden brengt soms een aanzienlijke vertraging van het mediabeleid (en van de effectieve omzetting van EU-wetgeving) met zich mee. Uit de interviews voor het MEDIADEM "case study report" bleek dat er een zekere mate van onvrede bestaat over de soms gebrekkige samenwerking tussen de verschillende overheden in de formulering en uitvoering van het mediabeleid in België (in het bijzonder in het licht van een toenemende convergentie in de mediasector). Anderzijds stelt deze versnippering van bevoegdheden de verschillende overheden ook in staat om hun mediabeleid aan te passen aan de specifieke wensen en voorkeuren van de lokale bevolking. Dit komt omdat de verspreiding van bevoegdheden in het mediabeleid voor een groot deel een weerspiegeling is van de verschillen tussen de Belgen en de Belgische media naar gelang de taal die ze spreken. De versnippering van bevoegdheden inzake mediabeleid heeft ook het positieve effect dat zelfregulering in de praktijk soms de voorkeur krijgt boven overheidsregulering. Dit heeft te maken met het ontbreken van één enkele bevoegde overheid die een mediapolitiek kan uittekenen die gemeenschappelijk is voor de verschillende deelsectoren van de media. Ten slotte bestaan er reeds enkele vormen van samenwerking tussen de verschillende overheden (zoals de 'Conferentie van regulatoren voor de elektronische communicatiesector' (CRC), waar de toezichthouders voor de Vlaamse en de Franstalige audiovisuele media op een regelmatige basis met de federale telecommunicatie regulator overleggen om bepaalde wetgevingsinitiatieven te coördineren.

De tweede belangrijke vaststelling is dat **de voortdurende technologische evolutie, de toenemende rol van het internet en de vervaging van de grenzen tussen verschillende vormen van media (d.w.z. convergentie) de Belgische beleidsmakers voor grote uitdagingen plaatsen**. Deze verschijnselen hebben tot dusver nog geen grote invloed gehad op de institutionele structuren van het Belgisch mediabeleid, in die zin dat de wetgeving nog

steeds een fundamenteel onderscheid maakt tussen enerzijds de geschreven pers en anderzijds de audiovisuele media (met verschillende overheden die bevoegd zijn om deze media te reguleren), zonder dat er een duidelijke beleidsvisie is op hoe en in welke mate internet media gereguleerd moeten worden. Beleidsmakers hebben vaak de neiging om de verschillende problemen en uitdagingen op een *ad hoc* basis aan te pakken.

Technologische evolutie veroorzaakt met name **controverse over de mate waarin de publieke media activiteiten kunnen ontwikkelen op het internet**. Aan de ene kant is er een groeiende aanvaarding van het feit dat publieke media audiovisuele activiteiten kunnen ontwikkelen op het internet, in het verlengde van hun traditionele omroepactiviteiten. Aan de andere kant betwisten bepaalde private media dat de publieke media bijkomende activiteiten online mogen aanbieden (zoals gratis 'geschreven pers' diensten, en in het bijzonder de mogelijkheid om reclame-inkomsten te winnen uit online activiteiten). De verschillende Belgische overheden lijken te evolueren naar een brede definitie van de openbare opdracht van de publieke media, zodat deze een relatief breed gamma aan online activiteiten kunnen ontwikkelen. Dit gebeurt zonder de steun van de private mediagroepen (deze laatste plaatsen niet zozeer vraagtekens bij de online aanwezigheid van de publieke media op zich, maar veeleer bij de mate waarin deze online actief kunnen zijn).

De massale aanwezigheid van de media op het internet heeft enkele onder hen in een moeilijke economische (of financiële) situatie gebracht. Sommige media - met name traditionele media zoals kranten - worstelen met dalende verkoopcijfers, die tot op zekere hoogte verband houden met de brede beschikbaarheid van gratis nieuws op het internet. Tezelfdertijd heeft de economische crisis een negatieve invloed op de advertentie inkomsten van de media. Private media hebben moeite om nieuwe businessmodellen te ontwikkelen die van de productie en verspreiding van online nieuws een winstgevende en duurzame onderneming maken. De overheden van hun kant hebben tot dusver geen doorslaggevende rol gespeeld in de begeleiding van de Belgische media bij het overschakelen van hun traditionele werkerterreinen naar de online wereld.

De technologische veranderingen en de economische onzekerheid in de mediasector beïnvloeden eveneens het werk van de journalisten zelf. Enerzijds hebben het internet en de toenemende technologische convergentie een aantal positieve effecten op het journalistieke werk. Zo is er bijvoorbeeld een grotere beschikbaarheid aan bronnen, een bredere toegankelijkheid en publieke impact van het journalistieke werk, en meer mogelijkheden tot directe communicatie met het publiek. Anderzijds vergroot de versnelde nieuwscirculatie ook de druk op journalisten (dit kan bijvoorbeeld leiden tot minder tijd om bronnen te (dubbel) checken). De meeste journalisten zijn van mening dat de economische onzekerheid en de toenemende werklust een negatieve invloed hebben op hun arbeidsomstandigheden en op de kwaliteit van hun journalistieke werk.

## **Beleidsaanbevelingen**

### **1. Een betere coördinatie van het mediabeleid tussen de verschillende overheden nastreven**

Uit onderzoek is gebleken dat er vaak een gebrek aan coördinatie is in het Belgische mediabeleid. Dit is het gevolg van een versnippering van bevoegdheden over verscheidene beleidsniveaus. Rekening houdend met de splitsing van de Belgische media langs taallijnen en de splitsing van de bevoegdheden in het mediabeleid tussen de Gemeenschappen en de Federale Staat, is er op bepaalde vlakken behoefte aan een betere coördinatie van het mediabeleid door de verschillende overheden. Een dergelijke coördinatie zou kunnen helpen

om een betekenisvol mediabeleid te ontwikkelen voor elk van de Gemeenschappen, en voor het land als geheel, met name in het licht van de technologische convergentie.

De verschillende toezichthouders voor de audiovisuele media en voor de telecommunicatie-industrie coördineren reeds bepaalde beleidsbeslissingen in het kader van de "Conferentie van regulatoren voor de elektronische communicatiesector" (CRC) (de toezichthouders hebben bijvoorbeeld hun beslissingen met betrekking tot het reguleren van zogenaamde "triple play" diensten gecoördineerd via de CRC). Zij zijn hier echter slechts toe overgegaan nadat een beslissing van het Grondwettelijk Hof hen dwong om dit te doen. Er is een behoefte aan soortgelijke procedures om ervoor te zorgen dat alle betrokken overheden elkaar op een regelmatige basis en binnen een institutioneel verband kunnen ontmoeten, met als doel om informatie uit te wisselen over actuele beleidsvraagstukken, om "best practices" inzake mediabeleid te vergelijken, en om – zover als nodig met het oog op een verhoogde efficiëntie – hun beleidsinitiatieven te coördineren.

**In een ingewikkeld institutioneel landschap, dienen de Belgische overheden hun mediabeleid beter te coördineren om een verhoogde efficiëntie te bereiken in de mediaregelgeving, in het bijzonder met het oog op de toenemende technologische convergentie. Met dit oogpunt moet een institutioneel platform opgericht worden om de uitwisseling van informatie en "best practices" op regelmatige basis te bevorderen.**

## **2. De wettelijke en grondwettelijke regels inzake persvrijheid technologieneutraal maken**

Door de voortdurende ontwikkeling van nieuwe technologieën en het fenomeen dat de media in toenemende mate actief zijn in mediavormen die buiten hun traditionele domeinen vallen, is het aanbevolen om de wettelijke en grondwettelijke waarborgen voor de vrijheid en onafhankelijkheid van de media aan te passen aan de huidige omstandigheden en technologieneutraal te maken (en dus hun toepassingsgebied te verbreden). Gezien de recente beslissing van het EHRM in de zaak van RTBF t. België, lijkt het een goed moment om de Belgische Grondwet te actualiseren wat betreft de vrijheid van de pers en het verbod op voorafgaande censuur. Dit zou ervoor zorgen dat de betreffende bepaling niet langer beperkt is tot de gedrukte media, maar van toepassing is op andere vormen van media zoals audiovisuele uitzendingen en internetmedia. Zoals de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (i.v.m. de bescherming van journalistieke bronnen) en van het EHRM heeft aangetoond, heeft de "public watchdog" functie van de media niet alleen betrekking op traditionele vormen van journalistiek. Gelet op het belang van het internet in het huidige medialandschap, lijkt het bovendien zinvol om een algemeen recht van toegang tot het internet te erkennen als onderdeel van de grondwettelijk beschermde vrijheid van meningsuiting.

**In een mediaomgeving die steeds meer geconfronteerd wordt met technologische convergentie, dienen de Belgische overheden ervoor te zorgen dat de wettelijke en grondwettelijke regels inzake de persvrijheid technologieneutraal zijn zodat de vrijheid en onafhankelijkheid van de media op alle bestaande en toekomstige platformen gewaarborgd is.**

### **3. Voldoende waarborgen bieden voor de vrijheid en onafhankelijkheid van journalisten**

Journalisten vervullen een essentiële rol voor de verwezenlijking van de vrijheid en onafhankelijkheid van de pers (en voor de democratie als zodanig). Het is dan ook van het grootste belang dat een adequaat niveau van vrijheid en onafhankelijkheid gegarandeerd is voor de journalisten zelf in de uitoefening van hun beroep. Dit is des te belangrijker in het licht van de economische crisis, het afnemende lezerspubliek, de dalende advertentie inkomsten (vooral voor de geschreven pers) en de verslechterde werkomstandigheden voor journalisten. Bovendien gaat dit vaak gepaard met een toenemende commerciële druk op de productie van nieuws.

Om deze druk tegen te gaan, is het van essentieel belang dat de vrijheid en onafhankelijkheid van journalisten goed gewaarborgd is, in het bijzonder ten opzichte van hun eigen management. Momenteel is dit tot op zekere hoogte gewaarborgd via interne of externe documenten zoals codes van journalistieke deontologie en redactiestatuten (vooral voor radio en televisie). De codes van journalistieke deontologie van de instellingen voor zelfregulering van de media RVDJ en CDJ zijn op grote schaal overgenomen door de Belgische media. Hoewel de wet soms regels oplegt ter bescherming van de onafhankelijkheid van journalisten, zijn deze regels niet steeds van toepassing op alle media en worden ze niet altijd nageleefd. In de praktijk is het effect van redactiestatuten dan ook vaak beperkt. Hetzelfde geldt voor adviesorganen zoals de comités van journalisten die binnen sommige media bestaan, of voor de stichtingen die over de redactionele lijn waken. Toch helpen deze interne documenten en procedures om de journalistieke onafhankelijkheid ten aanzien van het eigen management te bevorderen.

Het is in het bijzonder van belang om de rol van de hoofdredacteurs en de eindredacties te vrijwaren. Deze moeten functioneren als een barrière tussen de journalisten en de directie, en mogen in principe niet betrokken zijn bij het nemen van commerciële beslissingen. Ook moet het loon van de hoofdredacteur en van de andere redactieleden volledig losgekoppeld worden van verkoopcijfers of andere inkomsten van hun medium of van de mediagroep tot dewelke ze behoren (wat niet altijd het geval is).

De Belgische overheden dienen hun financiële steun aan onafhankelijke organisaties die de lokale productie van onderzoeksjournalistiek promoten doorzetten en intensifiëren. Aanvragen voor financiering dienen in dit kader open te staan voor alle mediaspelers (zowel voor publieke en private media, en ongeacht of het gaat om media van de geschreven pers, audiovisuele media of internetmedia) en dienen beoordeeld te worden op basis van anonimiteit door een comité van onafhankelijke deskundigen die geen vertegenwoordigers van de staat zijn.

**De overheden en de mediaspelers van dit land dienen een mediabeleid uit te werken dat op een effectieve wijze de onafhankelijkheid van journalisten en van de redacties stimuleert. De overheden dienen elke vorm van steun aan de media, direct of indirect, afhankelijk te maken van reële waarborgen ter bescherming van de vrijheid en onafhankelijkheid van de journalisten en van de redactie binnen de mediabedrijven.**



#### **4. Zelfregulering in de journalistieke deontologie verder ondersteunen**

In de praktijk blijkt zelfregulering vaak een goed instrument voor het garanderen van de naleving van journalistieke deontologie en voor het ondersteunen van journalistieke onafhankelijkheid. De verschillende overheden en private mediaspelers dienen zelfregulering blijvend te ondersteunen, in het bijzonder door een ondersteunend kader voor zelfregulering te verlenen. Dit dient zich te vertalen in een blijvende financiële steun, zodat zelfregulerende organisaties de middelen hebben om hun activiteiten te bekostigen. Er dienen in dit verband voldoende garanties te zijn dat de financiële steun geen inmenging meebrengt in de inhoud van de beslissingen of de werking van de zelfregulerende organisaties.

**De overheden en private mediaspelers dienen op een evenwichtige wijze de voortzetting en de verdere ontwikkeling van zelfregulering in de journalistieke deontologie financieel te ondersteunen, ondermeer met het oog op de verdere evolutie in de richting van internetmedia (zodat niet enkel de kwaliteit van professionele journalistiek gewaarborgd kan worden, maar ook de kwaliteit van de burgerjournalistiek op het internet).**

#### **5. Vernieuwing en creativiteit in de mediasector bevorderen**

Er zijn tal van ontwikkelingen in de mediasector die de media aansporen om meer te investeren in innovatie en creativiteit. Onder deze ontwikkelingen zijn de dalende inkomsten uit abonnementen en advertenties en de ruime beschikbaarheid van gratis nieuws op het internet. Anderzijds bieden technologische ontwikkelingen ook mogelijkheden voor nieuwe vormen van journalistiek en voor een meer directe relatie met het publiek.

Uit de interviews die gedaan werden voor het MEDIADEM "case study" rapport bleek de bezorgdheid van de beleidsmakers voor de effecten van bepaalde wereldwijde ontwikkelingen op de lokale media (bijna altijd gekoppeld aan de toenemende rol van het internet). Uit bepaalde interviews bleek ook dat lokale beleidsmakers soms problemen hebben om te reageren op deze uitdagingen (of een gebrek aan vertrouwen hebben in hun eigen bevoegdheden om adequaat te reageren op deze uitdagingen). In een door het internet gedomineerde mediaomgeving is het nochtans belangrijk dat de lokale makers van nieuwscontent op een blijvende manier nieuws kunnen produceren en communiceren dat relevant is voor de lokale mediamarkt.

Dit betekent in de eerste plaats dat mediaspelers nieuwe businessmodellen moeten ontwikkelen die rekening houden met de openheid van het internet en tegelijkertijd voldoende inkomsten genereren. Tezelfdertijd biedt het internet media spelers de kans om nieuwe vormen van journalistiek te ontwikkelen en een meer directe relatie met het publiek aan te knopen. De overheid kan de ontwikkeling hiervan stimuleren door financiële steun (subsidies) te verlenen voor concrete projecten die door de mediasector zelf ontwikkeld en uitgevoerd worden. Dergelijke financiële steun moet beschikbaar zijn voor alle mediaspelers (met andere woorden, het is niet aan de overheid om haar gesprekspartners te kiezen; het concrete initiatief en de praktische uitvoering van de projecten moet steeds van de sector zelf komen), en het beheer van deze projecten dient op een geïnstitutionaliseerde wijze in samenwerking met de media sector te gebeuren.

Wij menen ook dat de Belgische overheden moeten meewerken aan mediapolitiek op Europees niveau i.v.m. de ontwikkeling van hogesnelheidsinternetnetwerken en i.v.m. de aanpassing van de BTW tarieven voor online media aan de lagere tarieven die van toepassing zijn op de gedrukte pers.

Kortom, private actoren in de media moeten nagaan hoe ze zich kunnen aanpassen aan de uitdagingen van het internet, en de verschillende overheden dienen na te gaan hoe hun mediabeleid zowel de openheid van de lokale media voor nieuwe technologieën als de onafhankelijkheid van lokale "content creators" kan waarborgen.

**Overheidsactoren en niet-overheids actoren dienen hun inspanningen om innovatie en creativiteit in de media sector te ondersteunen beter te coördineren.**

## **6. Een eerlijke en evenwichtige verhouding tussen de creatie en de verspreiding van nieuwsberichten waarborgen**

De voortdurende ontwikkeling van nieuwe technologieën en het succes van internetmedia hebben geleid tot een toenemende invloed van internet- en telecommunicatiebedrijven op de lokale Belgische media markt. Een van de risico's hiermee verbonden is dat de verdeling van lokaal nieuws afhankelijk wordt van een beperkt aantal bedrijven die de distributie van nieuws verzorgen, met als gevolg steeds ongelijkere onderhandelingsposities tussen de producenten en de distributeurs van nieuws. Dit risico, samen met een verschuiving in de reclamebudgetten van producenten naar online distributeurs, kan de toekomst van de lokale nieuwsproductie in het gevaar brengen. Toch geloven wij dat de producenten en de distributeurs van nieuws onderling afhankelijk zijn en dat de distributeurs een duidelijk belang hebben bij het voortbestaan van "content creators".

**Wij raden de overheden aan om een mediabeleid te ontwikkelen dat een eerlijke en evenwichtige relatie tussen producenten van nieuws (zowel traditionele media als pure internetmedia) en distributeurs (internet- en telecommunicatiebedrijven) verzekert. Dit kan worden bereikt op de volgende manieren:**

- Door een systeem van eerlijke vergoedingen voor de verspreiding van nieuws te ontwikkelen, bijvoorbeeld door verplichte of wettelijke licenties voor het hergebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal.
- Door op EU-niveau concrete beleidsvoorstellen te verdedigen voor een hervorming van het auteursrecht, zodat de producenten van nieuws op een eerlijke manier vergoed worden voor het verspreiden van hun werk door derde partijen zoals nieuwsaggregatoren en sociale netwerken.

## **7. De concrete uitvoering en update van de "Media Pluralism Monitor" ondersteunen**

België heeft een vrij hoge mediaconcentratie in zowel de Nederlandstalige als Franstalige media. Het is nog onduidelijk wat het effect zal zijn van de digitalisering op de concentratie en het pluralisme in de mediasector (enerzijds biedt dit kansen voor nieuwe spelers, anderzijds zijn internetmedia in België gedomineerd door de traditionele mediahuizen). Met het oog op de hoge concentratie in de mediasector en de mogelijkheden die digitale en internet media bieden, is het een geschikt moment om concrete stappen te ondernemen teneinde een voldoende niveau van pluralisme in de Belgische mediasector te garanderen.

Een eerste stap om een adequaat niveau van pluralisme in de media te waarborgen kan erin bestaan om de "Media Pluralism Monitor" (opgesteld door ICRI, CMC, MMTTC en E&Y

in 2010) daadwerkelijk te implementeren. Deze monitor is ontworpen als een instrument voor de beoordeling van de risico's voor mediapluralisme en voor het identificeren van mogelijke bedreigingen voor mediapluralisme in de EU-lidstaten, aan de hand van een bepaalde set van indicatoren.

**Wij adviseren dat de Belgische overheden financiële steun verlenen voor de uitvoering en de regelmatige actualisering van de "Media Pluralism Monitor", voor de verspreiding en bespreking van de resultaten van deze monitor, en voor verder onderzoek, publicaties en de verspreiding op het gebied van pluralisme in de media.**

#### **8. Er op toezien dat private en publieke media in eerlijke omstandigheden kunnen concurreren**

Er is momenteel veel discussie over de rol van de publieke media op nieuwe platforms zoals het internet. Wij zijn van mening dat de overheden ervoor moeten zorgen dat private en publieke media in eerlijke omstandigheden kunnen concurreren. Dit betekent in de eerste plaats een voortzetting van de steun aan de publieke media, op basis van een duidelijke omschrijving van hun publieke opdracht. In de praktijk houdt dit in dat de publieke media de kans moeten hebben om hun activiteiten te ontwikkelen binnen nieuwe vormen van media, in het bijzonder het internet. Steun aan publieke media zou moeten voldoen aan de Europese regels i.v.m. staatssteun, en de Belgische overheden moeten ervoor zorgen dat de nodige procedures geïmplementeerd zijn en nageleefd worden. Ook zouden de overheden met de hele mediasector moeten overleggen over de vraag of, en in welke mate, de publieke media gebruik kunnen maken van reclame om hun openbare opdracht te financieren.

**Wij raden aan dat de Belgische overheden een 'tweeledige mediamarkt' (publieke en private media) blijvend ondersteunen, op een wijze die een fair en stabiel evenwicht garandeert tussen openbare en particuliere media.**

#### **9. De onafhankelijkheid van de publieke media garanderen via meer transparantie en meer inspraak**

In een media omgeving die steeds meer op het internet gericht is, moeten de publieke media erover waken dat zij informatie op een objectieve en gediversifieerde manier aanbieden en dat zij onafhankelijk blijven van politieke en economische invloeden. Publieke media moeten dit aan het publiek aantonen d.m.v. een grotere transparantie in hun besluitvorming. De organisatiestructuur van de openbare media moet zo veel als mogelijk een weerspiegeling zijn van deze onafhankelijkheid. Publieke media moeten in dialoog treden met het publiek in het kader van hun onpartijdigheid, hun kwaliteit en de verwezenlijking van hun openbare opdracht. Dit kan gebeuren via publieke fora op het internet (d.w.z., raadplegingen van het publiek op een continue basis), via de oprichting van een raadgevend orgaan bestaande uit vertegenwoordigers van het publiek, of via een versterking van het systeem van ombudsmannen (op het niveau van de openbare media zelf). De taak van ombudsmannen zou breder moeten zijn dan de loutere behandeling van klachten van het publiek. Bovendien zouden ombudsmannen op een proactieve manier hun publiek moeten bereiken. De publieke media moeten een cultuur van openheid en participatie omhelzen als een essentiële dimensie van hun openbare opdracht.

**Met het oog op de democratische en participatieve cultuur van internetmedia, moeten de publieke media transparanter worden in hun besluitvorming en meer open voor inspraak door het publiek.**

#### **10. Projecten ter bevordering van mediawijsheid ondersteunen**

Technologische vernieuwingen spelen een belangrijke factor in het huidige medialandschap. Het lijkt dan ook evident dat mediageletterdheid een belangrijke vaardigheid is die alle burgers zouden moeten ontwikkelen in een digitale mediaomgeving. Daarom moeten de overheden en de private mediaspelers nauwer samenwerken bij het uittekenen en het concreet uitvoeren van initiatieven i.v.m. mediawijsheid, vooral met betrekking tot internetmedia (met inbegrip van sociale netwerken en platforms voor het delen van informatie). Dergelijke initiatieven moeten zich richten op mediawijsheid als onderdeel van levenslang leren, en niet alleen op mediawijsheid in scholen. Projecten inzake mediawijsheid moeten het publiek in staat stellen om een betere toegang te krijgen tot de media, om de media kritisch te beoordelen en om actief deel te nemen aan (online) mediadebatten. Bovendien moeten deze projecten de transparantie verbeteren van de eigendomsstructuren van de media en de mogelijke politieke en economische invloeden op de productie van nieuws blootleggen.

**De overheden en private mediaspelers moeten hun financiële steun aan projecten voor mediawijsheid voortzetten en uitbreiden. Mediawijsheid moet bovendien als onderdeel van levenslang leren opgenomen worden in de beleidsdoelstellingen. In het algemeen dient de coördinatie van projecten i.v.m. mediawijsheid beter gecoördineerd te worden (met name door een prominentere rol toe te kennen aan de publieke media).**

## **ANNEX: Samenvatting van beleidsaanbevelingen i.v.m. vrijheid en onafhankelijkheid van de media voor de EU en de Raad van Europa**

De globalisering van mediacommunicatie vraagt om een betere coördinatie van het mediabeleid waarbij nationaal beleid gekoppeld wordt aan internationale doelstellingen. In de afgelopen decennia hebben de Europese Unie (EU) en de Raad van Europa (RvE) elk in het kader van hun eigen bevoegdheden initiatieven genomen op het vlak van mediabeleid.

De EU erkent de culturele en economische dimensie van mediabeleid. Ook probeert de EU de bescherming van bepaalde waarden van algemeen belang te bevorderen, zoals mediapluralisme en de bescherming van de menselijke waardigheid in de media. De Raad van Europa van haar kant heeft in de loop van de jaren haar betrokkenheid in de mediasector aanzienlijk uitgebreid om tegemoet te komen aan diverse politieke en technologische ontwikkelingen, wat geleid heeft tot een eigen mediabeleid.

Zowel het Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU) als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hebben uitgebreid bijgedragen aan de ontwikkeling van het mediabeleid in de MEDIADEM landen. De twee Europese gerechtshoven streven uiteenlopende doelen na, waarbij het EHRM zich meer richt op mediavrijheid als motor van de democratie en het HJEU veeleer een economische benadering hanteert in de zin van de liberalisering van de media-industrie en het voorkomen van marktconcentraties. De rechtspraak van het EHRM en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hebben tot dusver een positieve invloed gehad op de vrijheid en onafhankelijkheid van de media, in het bijzonder m.b.t. gevallen van laster en eerroof, restricties op publicaties, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het bronnengeheim. Toch is de effectieve uitvoering van de rechtspraak van het EHRM niet altijd zonder problemen. Er dienen dan ook stappen gezet te worden om de samenwerking tussen de verschillende gerechtelijke instanties te verbeteren. Dit kan door een directere samenwerking tussen rechtbanken en door een betere uitwerking van gemeenschappelijke principes en concepten op Europees niveau, zoals wordt bepleit in de volgende beleidsaanbevelingen.

### ***1. Het bevorderen van een meer geïntegreerde aanpak van mediabeleid***

De **Raad van Europa** moet zijn inspanningen voortzetten om een 'nieuwe notie van media' concreet in te vullen door aan de hand van aanbevelingen en richtlijnen de rechtsgevolgen van mediaconvergentie aan te pakken, en door "benchmarking cases" te hanteren waarin verschillende vormen van regelgeving zijn opgenomen.

De **Europese Commissie** moet de basis leggen voor een herformulering van het mediabeleid door duidelijkheid te verschaffen over de beleidskwesties die in tijden van mediaconvergentie aan belang winnen, maar ook over andere beleidskwesties die in de toekomst waarschijnlijk minder problemen zullen stellen.

Het **Europees Parlement** dient een vruchtbaar debat te organiseren over enerzijds de betekenis van een 'geïntegreerde aanpak' van de media en de gevolgen daarvan voor de vrijheid van meningsuiting en voor pluralisme, en anderzijds de levensvatbaarheid van de betrokken spelers uit de mediasector.

### ***2. Het bevorderen van een technologie-neutrale benadering van mediabeleid***

De **EU-instellingen, en in de eerste plaats de Europese Commissie**, moeten het principe van technologie-neutraliteit in alle vormen van mediabeleid bevorderen en operationaliseren. Dit geldt voor zowel de regelgeving als het mededingingsbeleid, en

ongeacht de aard van het wettelijke instrument dat wordt gebruikt ("soft law" of "hard law").

### **3. *De evolutie van publieke omroep naar publieke media stimuleren***

De **EU en de Raad van Europa** moeten burgerjournalistiek (of "user-generated content") interpreteren in het licht van de vrijheid van meningsuiting, en dienen deze verder te ondersteunen.

**De EU-instellingen** moeten kiezen voor een duidelijk regelgevend kader om burgerjournalistiek te beschermen tegen vormen van toe-eigening of privatisering. De volgende maatregelen kunnen in dit kader in aanmerking genomen worden: het bevorderen van burgerjournalistiek als een basiselement van de openbare dienstverlening op verschillende media; toegang verlenen tot de publieke media aan maatschappelijke organisaties in de vorm van tijd, ruimte en zichtbaarheid; het verlenen van financiële steun voor burgerjournalistiek op basis van duidelijke en transparante aanbestedingsprocedures, enz.

### **4. *Herziening van de relatie tussen "ex ante" regelgeving en "ex post" mededingingsbeleid, rekening houdend met nieuwe technologische ontwikkelingen, en update van mededingingsbeleid***

**De Europese Commissie en het Europees Parlement** moeten het voortouw nemen in het updaten van het mededingingsbeleid in de mediasector. Gezien de moeilijkheid om concurrentieverstorend gedrag vast te stellen, is het belangrijk dat mediapluralisme wordt bevorderd door een combinatie van "ex ante" regelgeving en "ex post" toetsing aan de mededingingsregels.

### **5. *Verbetering van het bestuur en institutionele regelingen op Europees niveau***

De **Raad van Europa** moet actie ondernemen om een betere toepassing van haar richtlijnen i.v.m. de redactionele en operationele onafhankelijkheid van de publieke omroep of de publieke media te stimuleren.

De **Europese Commissie** moet haar richtlijnen herzien voor de beoordeling van de gevolgen van wetgevingsvoorstellen op de grondrechten, in die zin dat er een nood is aan gedetailleerde richtlijnen m.b.t. die beleidsterreinen waar wetgevende initiatieven vereist zijn voor de bescherming van de grondrechten.

Zowel het **EHRM en HJEU** moeten meer effectieve rechtsmiddelen ontwikkelen in geval van schending van de vrijheid van meningsuiting door publieke en private actoren.

De **Europese Commissie en het Europees Parlement** dienen zich te beraden over de onafhankelijkheid van de toezichthouders voor publieke en private media, met het doel om een doeltreffende en verantwoorde regelgeving op nationaal niveau te stimuleren.

### **6. *Versterken van de institutionele en bestuurlijke regelingen op pan-Europees niveau***

**De EU-instellingen** moeten een pan-Europese coördinatie van regelgeving stimuleren, alsook het gebruik van "soft law", de bevordering van privéregulering (waar toepasselijk), en de effectieve uitwisseling van "best practices".

### **7. *De evaluatie van privéregulering in de media verfijnen en versterken***

De **Raad van Europa** moet algemene richtlijnen uitvaardigen voor het ontwikkelen van doeltreffende en legitieme privéregulering in de mediasector, in combinatie met een directe vorm van "peer monitoring"

De **Europese Commissie** moet algemene richtlijnen uitvaardigen voor de "ex-ante" inschatting en de "ex post" beoordeling van privéregelgeving, door gebruik te maken van haar instrumentarium inzake slimme regelgeving ("smart regulation").

**8. *Het beroep van journalist beter coördineren op Europees niveau***

**De EU-instellingen** moeten ervoor zorgen dat de nationale regulatoren voor de media tot een betere coördinatie op EU-niveau komen en evolueren in de richting van een beter geïntegreerde structuur die de huidige onderverdeling op basis van geschreven pers / omroep overstijgt.

**De EU-instellingen** moeten de coördinatie van het beroep van journalist op Europees niveau bevorderen.

**9. *Een beter evenwicht tot stand brengen tussen de bescherming van het auteursrecht, internetneutraliteit en vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder op het internet***

**De EU-instellingen** moeten een consistente aanpak ontwikkelen ten aanzien van internetneutraliteit, de handhaving van het auteursrecht en de vrijheid van meningsuiting in de verschillende landen. Ook moeten de EU-instellingen een beleid ontwikkelen dat de open "end-to-end" architectuur van het internet niet negatief beïnvloedt en, daarmee samenhangend, de toegang van internetgebruikers tot de inhoud van hun keuze niet inperkt.

**De EU-instellingen** en de **Raad van Europa** moeten op proactieve wijze deelnemen aan het internationale debat over het beheer van het internet, om ervoor te zorgen dat het "end-to-end" principe van het internet behouden blijft en dat de voorgestelde verhoogde overheidscontrole op het internet geen negatieve invloed heeft op de vrijheid van meningsuiting.

**10. *De uitvoering van EHRM uitspraken op nationaal niveau verbeteren en nieuwe vormen van justitiële samenwerking bevorderen***

De **Raad van Europa** moet de verantwoordelijkheid van haar lidstaten i.v.m. de implementatie van EHRM rechtspraak aanscherpen, door het Comité van Ministers met de taak te belasten richtlijnen op te stellen voor een betere implementatie van EHRM rechtspraak. Ook moet de Raad van Europa de dialoog tussen de rechters van het EHRM en nationale rechters verbeteren door fora te ondersteunen waar nationale juridische tradities uitgewisseld en besproken kunnen worden.