



DE OPENBARE-OMROEPOPDRACHT VLAAMSE EN EUROPESE BELEIDSURGENTIES

Professor emeritus dr. Leo Neels

Jubel.be, 23 januari 2025.



Elke Cloots, Stefan Sottiaux en Claire Buggenhoudt hebben een weinig bestudeerd onderwerp aangesneden, de openbare-omroepopdracht. De studie over dit ongekend onderwerp is goed gedocumenteerd en verhelderend. Wie zou menen dat het om een banale zaak gaat, vergist zich: het gaat om het grootste actuele vraagstuk van openbare omroepen, en bijgevolg ook van de private mediabedrijven.

Omroeprecht is in de eerste plaats *Europees recht*, zo maken de auteurs duidelijk. Zij bestuderen de opdracht van de Vlaamse openbare omroep, en vergelijken die met de definities in de Franse Gemeenschap, Nederland en Duitsland.

Omroeprecht is vandaag Unierecht, nationaal of regionaal recht is hieraan ondergeschikt.

Niet iedereen in de lidstaten is daarvan overtuigd, en wellicht verklaart dat de inbreukprocedures over openbare omroepen bij de Europese Commissie. Er is een dwingend Europeesrechtelijk kader, en de lidstaten zijn verantwoordelijk om daarbinnen te handelen. De Commissie kan klachten behandelen indien de lidstaten de handhaving veronachtzamen. De auteurs tonen met hun heldere en volledige analyse aan dat lidstaten onzorgvuldig omspringen met het Unierecht. De Commissie stelt vaak inbreuken vast maar neemt snel genoegen met toezeggingen van de betrokken lidstaat.

Omroeprecht is Unierecht

Bij de oprichting van wat later de Europese Unie werd, werden de openbare omroepen van de lidstaten, in de regel staatsmonopolies, intact gelaten. Later kwamen er private omroepen naast de publieke. Naarmate de techniek grensoverschrijdende radio- en tv-signalen toeliet, waren de lidstaten steeds minder meester over het omroepgebeuren.

Vooreerst moesten tv-signalen uit andere lidstaten worden toegelaten, zoals het Hof van Justitie al in 1974 oordeelde.

Vervolgens gingen omroepmonopolies voor de bijl. Het Hof van Justitie besliste dat al in 1992 in de Vlaamse VTM-zaak voor een private omroep, en het Europees Hof voor de Rechten van de mens in 1993 in de Oostenrijkse zaak voor de publieke omroep.

Ten slotte stotten de lidstaten op het verbod van staatssteun aan ondernemingen, en begon de Commissie dit verbod schoorvoetend toe te passen op openbare omroepen. Mededinging met private omroepen moet immers fair verlopen. Staatssteun is in het Europees mededingingsbeleid maar toegelaten onder flinke voorwaarden. Dat geldt ook voor openbare omroepen, vandaar het belang van deze studie.



De Raad van Europa

Eerst behandelen de auteurs de niet-bindende resoluties van de Raad van Europa en arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

Eén van de thema's van de Raad van Europa is het belang van pluralisme van meningen voor een gezonde samenleving. De Raad is kritisch tegenover mediaconcentraties, en neemt te gemakkelijk een equatie aan tussen opiniepluralisme en pluraliteit van eigendom. Die veralgemening is verkeerd. Vooreerst zijn er veel private mediabedrijven met meerdere titels met verschillende opinies. Vervolgens respecteren West-Europese mediabedrijven in de regel de beginselen van redactionele onafhankelijkheid en journalistieke deontologie. Die garanderen opinieverscheidenheid, ook na overname. Vlaamse mediabedrijven zijn lid van de Raad voor de Journalistiek die de Code voor Journalistiek opstelt en de naleving ervan controleert. Die Code vergt redactionele onafhankelijkheid.

Een ander thema van de Raad van Europa is de impact van de zgn. *internet mediaries*, zowel op de mediacontent als op de advertentiemarkt, waardoor het zakenmodel van de traditionele media dreigt te worden ondermijnd. Ze kunnen door hun grote omvang *“a shift of advertising and marketing revenue towards the internet”* uitlokken. *“Their considerable power (...) can also lead to cost-cutting, job losses in traditional journalism and established media sectors, and the risk of financial dependence for journalists and its media, which may ultimately cause a reduction in diversity, reliability and quality of the news and content, and impoverish public debate”*. In de Digital Services resp. Digital Markets Acts, worden deze bedrijven inmiddels aangeduid als de ‘gatekeepers’.

De openbare-omroepopdracht is noch precies noch normatief

Terug naar het omroeprecht dat Unierecht is, en dat gedomineerd wordt door de voorwaarden voor het verlenen van overheidsfinanciering. Om die te verantwoorden moet de openbare opdracht “zo precies mogelijk” omschreven zijn, met een daadwerkelijk toezicht, een financiering die evenredig is aan de bijzondere eisen van de openbare opdracht, terwijl nieuwe diensten aan een *ex ante*-toezicht moeten onderworpen worden. De omroepmededeling van 2009 legt die principes vast.

Hier ontleden de auteurs haarscherp en genuanceerd de zwakheid van nationaal omroepbeleid, nu meerdere lidstaten die voorwaarden negeren, zoals de inbreukprocedures bij de Commissie aantonen. Er zijn inbreuken vastgesteld in België (RTBf én VRT), Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Spanje, Portugal, enz., die een structureel probleem aantonen van georganiseerd onevenwicht in de televisiemarkt.



Op basis van het zgn. Protocol van Amsterdam en de Omroepmededelingen, zou men wellicht een openbare omroepopdracht als volgt kunnen omschrijven:

“Hun programma’s strekken ertoe de communicatie te bevorderen en bij te dragen tot de algemene ontwikkeling. Zij hebben tot taak in een evenwichtig zendschema een verscheidenheid aan informatie, vorming en ontspanning te brengen. In de programma’s wordt elke vorm van discriminatie geweerd.

De programma-opbouw geschiedt derwijze dat hij geen aanleiding geeft tot discriminatie tussen de onderscheiden ideologische of filosofische strekkingen. De informatieve programma’s worden verzorgd in een geest van strikte onpartijdigheid en volgens de regels van de journalistieke plichtenleer, met waarborg voor de redactionele onafhankelijkheid.”

Dit zou inderdaad zomaar de omschrijving van de openbare-omroepopdracht van de VRT kunnen zijn, maar het is de missie van VTM zoals ze in 1987 decretaal werd vastgelegd in het zgn. ‘kabeldecreet’.

Denk daar eens even over na. De confusie is totaal. Hoewel de duidelijke definitie van de openbare-omroepopdracht de kern is van de legitimiteit van staatssteun, zijn er, eigenlijk, geen onderscheidende criteria voor de wettelijke opdracht van de openbare of de private omroep. Deze vaststelling illustreert hoe dun het ijs is waarop de constructie van de openbare-omroepopdracht rust. Het staat immers vast dat de missie van deze private omroep perfect beantwoordt aan de fameuze criteria van het Protocol van Amsterdam en de Omroepmededeling.

Meestal is de publieke opdracht ruim en subjectief bepaald : ook artikel 6 §2 van het Vlaamse Radio- en Televisiedecreet is een voorbeeld van zulke definitie :

“Als openbare omroeporganisatie heeft de VRT de opdracht een zo groot mogelijk aantal mediagebruikers te bereiken met een diversiteit aan hoog kwalitatieve programma's die de belangstelling van de mediagebruikers wekken en eraan voldoen. De VRT zorgt voor een kwalitatief hoogstaand aanbod in de sectoren informatie, cultuur, educatie en ontspanning. Prioritair moet de VRT op de kijker en luisteraar gerichte informatie- en cultuurprogramma's brengen. Daarnaast worden ook sport, eigentijdse educatie, eigen drama en ontspanning verzorgd. Het hele aanbod van de VRT wordt gekenmerkt door een hoge kwaliteit van de programma's, zowel naar inhoud, naar vorm als naar taalgebruik. In al haar programma's streeft de VRT naar een zo groot mogelijke kwaliteit, professionaliteit, creativiteit en originaliteit, waarbij ook nieuwe talenten en vernieuwende expressievormen aangeboord moeten worden. Het programma-aanbod wordt op een aangepaste manier



gericht op bepaalde bevolkings- en leeftijdsgroepen, meer in het bijzonder op de kinderen en de jeugd.

De programma's dragen bij tot de verdere ontwikkeling van de identiteit en de diversiteit van de Vlaamse cultuur en van een democratische en verdraagzame samenleving. De VRT draagt via de programma's bij tot een onafhankelijke, objectieve en pluralistische opinievorming in Vlaanderen. Daarom streeft ze naar een leidinggevende rol op het gebied van informatie en cultuur.

Om de betrokkenheid van een zo groot mogelijk aantal Vlamingen bij de omroeporganisatie te realiseren en om de geloofwaardigheid van de openbare omroeporganisatie veilig te stellen, is een voldoende aantal programma's erop gericht een breed en algemeen publiek te boeien. Naast die algemene programma's komen andere programma's aan specifieke belangstellingssferen van kijkers en luisteraars tegemoet. De beoogde doelgroepen zijn voldoende ruim en ze worden door de programma's in kwestie ook bereikt. De VRT volgt de technologische ontwikkelingen op de voet zodat ze haar programma's, als dat nodig en wenselijk is, ook via nieuwe mediatoepassingen aan haar kijkers en luisteraars kan aanbieden.

Tot de openbare opdracht van de VRT behoren ook alle activiteiten die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de uitvoering ervan. Dit houdt eveneens de mogelijkheid in om persoonsgegevens te verwerken die noodzakelijk zijn om haar openbare opdracht uit te voeren”.

Geen normatieve opdracht en geen handhaving

De studie leidt onvermijdelijk tot de conclusie dat er geen duidelijke definitie is van de openbare omroepopdracht. Bovendien wordt handhaving aan de lidstaten overgelaten die onachtzaam met de voorwaarden omgaan, en grijpt de Commissie slechts in bij klachten, waarna ze genoeg neemt met de aankondiging van de lidstaat om het in de volgende jaren beter te doen.

Samengevat: er is geen heldere normatieve definitie van de openbare-omroepopdracht, er is geen ernstige handhaving, en voldongen feiten slagen vaak.

De Omroepmededeling zwakte de helderheidsplicht uit het mededingingsrecht meteen af:

“Tegelijk wordt, gezien het specifieke karakter van de omroepsector en de noodzaak om de redactionele onafhankelijkheid van de publieke omroep te beschermen, een kwalitatieve taakomschrijving waarbij een bepaalde omroeporganisatie wordt belast met de verplichting om een breed scala aan programma's en een evenwichtig en gevarieerd omroepaanbod aan



te bieden, in het licht van de interpretatieve bepalingen van het Protocol van Amsterdam, beschouwd als gerechtvaardigd op grond van artikel 86, lid 2”.

Dit lijkt een cirkelredenering, met een motivering – de redactionele onafhankelijkheid – die geenszins dragend is. In haar beslissing over de financiering van bijkomende digitale kanalen door de Duitse openbare omroepen, stelt de Commissie trouwens: *“Without a clearer circumscription of what is meant by ‘culture, information and education’ most programme genres offered by public service broadcasters could be covered by these concepts.”*

Toch komt er bij gelegenheid kritiek, bijvoorbeeld, op te veel sport of amusement op openbare omroepen, die zich gaan gedragen als commerciële omroepen en geen gelijk speelveld laten. Zo besliste het Europees Gerecht in een zaak betreffende de Portugese omroep:

“Wat in de eerste plaats de vraag van het toezicht op de naleving door RTP van de kwaliteitsvoorwaarden betreft, zij vastgesteld dat bij een ruime omschrijving van de openbare omroep, gelet op zijn economische impact, de overheidsfinanciering daarvan slechts in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag inzake staatssteun kan worden verklaard, voor zover aan de in de publieke opdracht gestelde kwaliteitsvoorwaarden wordt voldaan. Deze kwaliteitsvoorwaarden vormen immers de bestaansreden van de DAEB op het gebied van omroepactiviteiten in het nationale audiovisuele landschap, zodat er geen reden is waarom een DAEB op het gebied van omroepactiviteiten, die ruim is omschreven, maar waarbij men deze kwaliteitsvoorwaarden niet zou naleven en men zich zou gedragen als een commerciële omroep die programma’s uitzendt die speciaal zijn bedoeld om optimale kijkcijfers te behalen uit het oogpunt van de adverteerders, verder door de overheid wordt gefinancierd onder dezelfde voorwaarden als wanneer wél aan deze kwaliteitsvoorwaarden was voldaan”.

Op die manier komen private mediabedrijven in de knel, al zeker in kleine lidstaten en een klein taalgebied. De omroepmededeling van 2009 wees daar al op:

“De Commissie zal bij haar beoordeling ook rekening houden met de moeilijkheden die bepaalde kleinere lidstaten kunnen ondervinden om de nodige middelen bijeen te brengen, wanneer — in een voorts ongewijzigde situatie — de kosten van de openbare dienst per inwoner hoger liggen, waarbij evenzeer rekening wordt gehouden met potentiële bezwaren van andere media in deze lidstaten.”

Bovendien moeten publieke omroepen juist een bijzonder aanbod hebben, met nadruk op zaken die minder op de weg liggen van private mediabedrijven:



“Toen de lidstaten de markt voor concurrentie hebben opengesteld, waren zij van oordeel dat de publieke omroep behouden moest blijven, als een middel om een aantal gebieden aan bod te laten komen en te voldoen aan behoeften en beleidsdoelstellingen van de overheid waaraan anders niet noodzakelijk optimaal zou kunnen worden voldaan.”

Het Europees omroepbeleid vergt immers ook een ruim aanbod van private mediabedrijven, omdat private radio- en tv-stations of krantenuitgevers uiteraard negatieve effecten kunnen ondervinden ten gevolge van de staatssteun aan een openbare omroep, en, meer zelfs, die private mediabedrijven – omroepen, kranten en weekbladen - hebben ook een essentiële rol in de lidstaten:

“Daarnaast zijn ook krantenuitgevers en andere gedrukte media een belangrijke garantie voor een objectieve informatievoorziening aan het publiek en voor de democratie.

Aangezien deze partijen thans op internet met omroepen concurreren, krijgen al deze commerciële media-aanbieders te maken met de mogelijk negatieve effecten die staatssteun voor publieke omroepen op de ontwikkeling van nieuwe businessmodellen kan hebben. Zoals in de richtlijn audiovisuele-mediadiensten wordt herhaald, is het naast elkaar bestaan van particuliere en openbare aanbieders van audiovisuele-mediadiensten een onderscheidend kenmerk van de Europese audiovisuele-media markt. Het is immers in het gemeenschappelijke belang om, ook in het huidige dynamische medialandschap, een divers en evenwichtig aanbod van publieke en private media aan te bieden”.

Mediabeleid moet daarvoor oog hebben, en het evenwicht bekijken, wat ook veronderstelt dat de marktimpact van elk voorstel dat men overweegt grondig wordt onderzocht:

“De Commissie zal bij haar beoordeling ook rekening houden met de moeilijkheden die bepaalde kleinere lidstaten kunnen ondervinden om de nodige middelen bijeen te brengen, wanneer — in een voorts ongewijzigde situatie — de kosten van de openbare dienst per inwoner hoger liggen, waarbij evenzeer rekening wordt gehouden met potentiële bezwaren van andere media in deze lidstaten.”

Dat zijn essentiële opgaven voor een modern mediabeleid. We hebben nog diverse private mediabedrijven, en goede opiniediversiteit binnen die bedrijven. Dan moet mediabeleid de publieke omroep-opdracht nu eindelijk beter gaan definiëren dan in de quasi-cirkelredenering die de Omroepmededeling maakt, gebeurde.

Dat is de les van de studie die hier voorligt, en die op tijd komt voor de nieuwe Europese Commissie en Vlaamse regering. Want de voorschriften zijn Europees, maar de uitvoering is een Vlaamse bevoegdheid. Er is dus werk aan de winkel.



Rommelig en georganiseerd onevenwicht

Vanaf 1987 was in Vlaanderen een keuze gemaakt voor één openbare omroep met het monopolie van de dotatie, en één privaat televisiestation met het monopolie van de reclame-inkomsten voor achttien jaar. Drie jaar na de start van VTM in 1989, ging dat monopolie al voor de bijl op het toneel van het Unierecht.

De openbare omroep verkreeg nadien nog sponsoring-inkomsten uit de private markt op televisie boven op de dotatie, en gedurende enkele jaren nog het monopolie op nationale radioreclame, waarvoor later mededinging van private radio-omroepen werd toegelaten.

En zo werd het een rommelig beleid en *een georganiseerd onevenwicht in een heel kleine markt*.

Met zijn confuse opdracht, zijn aanspraak op reclame-inkomsten boven op de overheidsdotatie en met voldongen feiten, heeft de openbare omroep zich gaandeweg vastgereden in een aanbod dat onvoldoende onderscheidend is ten opzichte van dat van de private tv-zenders. Ook dat is een klare conclusie van de auteurs, en blijktens de inbreukprocedures is dit zo in veel lidstaten.

Een vergelijking verheldert dit. In de theater- en muziekwereld doen veel private bedrijven zonder staatssteun hun ding: de overheid doet niét wat het Sportpaleis, Rock Werchter, Studio100, Het Witte Paard of Tomorrowland, en zo veel private bedrijven doen. De overheid heeft focus en haar financiering gaat selectief naar beperkte genres, zoals opera, ballet of symfonische orkesten. Dat is het model van beleid dat op keuze rust. Keuze is al te lang uitgesteld in omroepeland en dringt zich nu op in het moderne televisielandschap, dat overigens meer internationale dimensie heeft dan men vermoedt.

De vergelijking ligt in de lijn van de beslissing van de Europese Commissie in de zaak van de Duitse openbare omroep:

“Germany needs to make sure that the determination of whether new media activities satisfy the same democratic, social and cultural needs of society is based on a set of criteria suitable to assess the public service character of the service in question also in light of other already available offers on the market. The legal framework needs to provide for a sufficiently precise public service remit, allowing other business operators to plan their activities, and control bodies to effectively monitor compliance”.



Vlaanderen is klein, de wereld is vandaag ook klein

Buiten het bestek van de studie van Elke Cloots en haar collega's, valt de rol van BigTech. Ik ga er kort op in. Te veel wordt BigTech (Google, facebook, TikTok, ...) op hoeratoon beschreven met de voortgang van de digitalisering in de vaart der volkeren. Er is een sombere schaduwzijde, zeker voor een klein land, een klein taalgebied en een kleine reclamemarkt.

Private zenders en lokale uitgevers hebben vandaag ongelooflijk veel last van het geweld van de big tech-platformen, ook dat is een kernvraagstuk voor goed Europees en lokaal mediabeleid. De big tech-platformen zijn immers echte tollenaars van de digitale reclame die met hoge heffingen het reclamegeld wegzuigen de Europese markten en het omzetten in faraonische winsten in US-dollars. Het digitaal aanbod van gesubsidieerde openbare omroepen belet de uitwerking van een digitaal aanbod van de private mediabedrijven tegen correcte marktvoorwaarden.

The silicon curtain is descending...

De Duitse auteur Martin Andree heeft het geweld van Big Tech in zijn pas verschenen boek *Big Tech Must Go* (2024) aangeklaagd en hij luidt de alarmklok. Zijn radicale stelling is dat de Europese gevestigde media in 2029 (*sic!*) zullen ten onder gaan aan de financiële rooftocht van Big Tech: het reclamegeld verdwijnt sneller dan sneeuw voor de zon uit de Europese ecosystemen. Yuval Noah Harari werpt de vraag op of “...a Silicon Curtain is indeed descending on the world”.

Dan maak je maar beter, als klein landsdeel in een klein taalgebied, je huiswerk om alle mediabedrijven correct te laten deelnemen aan de wedstrijd die internationaal wordt gespeeld, en waarop men zich nationaal moet voorbereiden. Vlaanderen en Europa zijn niet klaar voor zulke internationale visie, regering en Commissie moeten nu sterker beleid maken.

Deze beschouwing valt wat buiten het onderwerp van het boek van Elke Cloots, Stefan Sottiaux en Claire Buggenhoudt – al doen zij ook concrete aanbevelingen. Hun focus ligt op de zwakste plek van het Vlaams mediabeleid, de afwezigheid van een échte openbare-omroepopdracht, toezicht en handhaving.

De documentaire waarde van hun analyse is groot, de kritische focus op een echte publieke opdracht van een openbare omroep is terecht. Vlaanderen en Europa moeten de moed hebben om hun omroepbeleid te herijken in een evenwicht voor alle mediabedrijven. De omroepmededelingen van de Commissie vergen al lang dat mediabeleid een evenwicht tussen al de verschillende spelers nastreeft.



Leo Neels

Zie het boek: Elke Cloots, Stefan Sottiaux en Claire Buggenhoudt, *De openbare-omroepopdracht in Europees en rechtsvergelijkend perspectief. Een kritische analyse*, Larcier-Intersentia, 2024, 142 p.