

de omroeprichtlijn : een europees paard van troje ?

stefaan desmet

Sinds de staatshervorming van 1988 zijn de Belgische gemeenschappen nu ook bevoegd voor de etherreclame. Deze uitgebreide bevoegdheid zou de gemeenschappen moeten toelaten om een eigen audiovisueel mediabeleid uit te bouwen. De ironie van het lot wil evenwel dat net nu de greep van vooral de EG op de omroep aanzienlijk toeneemt. Voor kleine taalgebieden als het onze zou de EG-omroeprichtlijn wel eens een paard van Troje kunnen betekenen.

STAATSHERVORMING

Met de staatshervorming van 1988 werd de regionalisering van het omroepbeleid verdergezet. Tot dan waren de gemeenschappen (de vroegere cultuurgemeenschappen) bevoegd voor radio en televisie met uitzondering voor het uitzenden van handelspubliciteit en mededelingen van de nationale regering. Gezien het grote belang van de etherreclame voor de financiering van omroepactiviteiten was de overheveling van deze materie naar de gemeenschappen op termijn bijna onvermijdelijk om de deelgebieden toe te laten een eigen omroepbeleid te ontwikkelen. De nationale bevoegdheid inzake etherreclame was trouwens in feite al aangevreten doordat de gemeenschappen zichzelf wel bevoegd beschouwden voor niet-commerciële reclameboodschappen. Hierdoor ontwikkelde zich een juridisch steekspel waarbij nationale en gemeenschapsoverheid poogden de schemerzone tussen commerciële en niet-commerciële reclame in te vullen. De Franse Gemeenschap ging hierin nog verder, en nam in haar decreet van 8 september 1981 inzake lokale radio's zelfs een verbod op tot het uitzenden van commerciële reclame. Het Arbitragehof floot de Franse Gemeenschap evenwel terug, en stelde dat de beslissing om al dan niet handelsreclame toe te laten tot de essentie zelf behoorde van de aan de nationale wetgever voorbehouden aangelegenheid en een eenvormige regeling vereiste (Arbitragehof, 20 december 1985, *B.S.*, 21 januari 1986).

Wat betreft de herschikking van het audiovisueel medialandschap werden de gemeenschappen enigszins voor voldongen feiten geplaatst door de nationale regering. De wet op de etherreclame van 6 februari 1987 voorzag in een fel gecontesteerd art. 12, dat per gemeenschap slechts één omroep de toestemming kon verkrijgen om reclame op te nemen in uitzendingen die voor de hele gemeenschap bestemd zijn. Dit reclamemonopolie, waarover het laatste woord aangaande de verenigbaarheid ervan met het Europees recht nog niet is gezegd, liet toe dat in Wallonië de televisiereclame exclusief naar RTL/TVI ging en in Vlaanderen naar VTM.

De Franse Gemeenschapsregering heeft reeds op 4 juli 1989 de wet op de etherreclame gewijzigd bij decreet (Decreet tot wijziging van het decreet van

12 december 1977 houdende het statuut van de RTBf en de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie, *B.S.*, 31 augustus 1989). Daardoor mag nu ook de openbare omroep RTBf commerciële reclamespots uitzenden. In Vlaanderen is de omroepreclamewetgeving thans eveneens in volle evolutie. Gezien de krappe budgettaire ruimte wordt de etherreclame echter als pasmunt gezien voor een stagnerende overheidsfinanciering van de audiovisuele media. Het is kenmerkend voor een omroepbeleid dat hoofdzakelijk beheerst wordt door economische en politieke motieven met te vaak een verwaarlozing van de culturele aspecten. Niet alleen heeft men het moeilijk om tot een wettelijk kader voor de kleinschalige radio en televisie te komen, dat hen toelaat én leefbaar te zijn én een zinvolle, degelijke programmatie te brengen, ook inzake de Vlaamse openbare omroep komt een discussie ten gronde nauwelijks uit de startblokken. Nochtans komt de publieke omroep, en dat niet enkel in Vlaanderen, waar het toch wel opmerkelijke succes van VTM de BRT tot een herbronning dwingt, steeds meer in de verdrinking (1). De noodzaak aan een cultureel voldragen audiovisueel mediabeleid dringt zich dan ook op.

EEN ECONOMISCHE RICHTLIJN

De vraag stelt zich evenwel of er nog veel ruimte voor een dergelijk beleid bestaat, nu het supranationale Europese recht steeds belangrijker wordt. We denken hierbij voor Vlaanderen in de eerste plaats aan de EG-omroeprichtlijnen van 3 oktober 1989, waaraan de lidstaten uiterlijk na twee jaar moeten voldoen. Aan deze richtlijn gingen jaren van discussie vooraf, voorgoed ingezet na publikatie van het groenboek 'Televisie zonder grenzen' van de EG-Commissie in 1984. De Commissie kreeg van in het begin af te rekenen met het verwijt dat ze de omroep te zeer als een economisch gegeven beschouwde. Onder andere het Europese Parlement poogde de richtlijn een meer culturele dimensie te geven. Het Europese Parlement stelde onder meer dat de richtlijn ook tot doel had 'het prestatievermogen van de publiekrechtelijke omroep veilig te stellen', en wilde 'niet alleen de economische doelstellingen van de Gemeenschap verwezenlijken maar tevens identiteitsverlies in taal en cultuur tegengaan' (Voorstel voor een richtlijn COM (86) 146 def., *P.B.C.*, 1988, 49/53-63). In de definitieve preambule van de omroeprichtlijn vinden we evenwel hoofdzakelijk (niet uitsluitend) economische termen terug, en heet het bijvoorbeeld dat de produktie en distributie van Europese audiovisuele produkties bevorderd moet worden, evenals het ontstaan van voldoende grote markten voor televisieprogramma's om de noodzakelijke investeringen rendabel te maken.

Centraal in de richtlijn staat art. 2, lid 2, dat het vrij verkeer van televisie-uitzendingen vooropstelt: 'De lidstaten waarborgen de vrijheid van ontvangst en belemmeren niet de doorgifte van televisie-uitzendingen uit andere lidstaten om redenen die binnen de door deze richtlijn gecoördineerde gebieden vallen (reclame en sponsoring, bescherming van minderjarigen).' Er is geopteerd voor minimale voorschriften in de richtlijn. Zo mag onder bepaalde voorwaarden reclame tijdens de uitzendingen worden ingevoegd (art. 11) en mag de zendtijd voor reclame max. 15 % van de dagelijkse zendtijd uitmaken en max. 20 %

per uur bedragen (art. 18). Reclame voor tabaksproducten en geneesmiddelen is verboden; voor alcoholhoudende dranken aan voorwaarden gebonden. De lidstaten mogen voor de eigen omroepen evenwel strengere voorschriften vaststellen, en zij zien toe op de naleving van de richtlijn door de eigen omroepen (art. 3). Sancties zijn in de richtlijn niet voorzien. Slechts bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden kan de lidstaat van ontvangst de doorgifte van televisie-uitzendingen voorlopig schorsen (art. 2, lid 2). Commerciële omroeporganisaties die internationaal denken, hebben er dus alle belang bij om zich te vestigen in lidstaten die geen bijkomende voorschriften opleggen op de door de richtlijn gecoördineerde gebieden. Zij zijn al bij al het best gediend met deze richtlijn.

Uiteindelijk werden in de omroeprichtlijn geen Europese quota (een verplicht aandeel Europese producties in de programmatie) opgenomen. Art. 4 van de richtlijn is eerder opgevat als een wilsverklaring dan als een verplichting: 'Voor zover mogelijk zien de lidstaten er met passende middelen op toe dat de omroeporganisaties het grootste gedeelte van hun niet aan informatie, sport, spel, reclame of teletekst gewijde zendtijd reserveren voor Europese producties'. De feitelijke controle op de naleving van dit artikel berust eveneens bij de lidstaat van herkomst van de omroep, die om de twee jaar een verslag dient voor te leggen aan de Commissie. Bij de evaluatie van deze verslagen zal de Commissie onder meer rekening houden met de 'bijzondere omstandigheden waarin nieuwe omroeporganisaties zich bevinden en de specifieke situatie van landen met een geringe audiovisuele productiecapaciteit of een beperkt taalgebied'.

In Vlaanderen wordt veel hoop gesteld op art. 8 van de richtlijn, dat de lidstaten toelaat om 'op grond van taalcriteria' strengere of meer gedetailleerde normen vast te stellen, voor zover noodzakelijk voor de realisatie van de doelstellingen inzake taalgebied. Bij het opleggen van meer gedetailleerde of strengere voorschriften moet men evenwel het gemeenschapsrecht in acht nemen en mag men, aldus de preambule van de richtlijn, de doorgifte van programma's uit andere lidstaten niet beperken. Het is nog maar de vraag of men op basis van dit artikel van de richtlijn taalquota kan opleggen, en zo ja, onder welke vorm.

VLAAMSE QUOTA

De Vlaamse quota die het kabeldecreet bevat, staan in elk geval op gespannen voet met de EG-bepalingen. Dat geldt trouwens eveneens voor een aantal andere bepalingen van het bewuste decreet (Desmet 1988; Dyck 1987; Voorhoof en Desmet 1988-89). De efficiëntie van dergelijke quota kan bovendien in vraag worden gesteld. Omzeiling, bijvoorbeeld door productie-opdrachten in onderaanneming te geven aan buitenlandse firma's, hoort tot de mogelijkheden. Getuige daarvan de programmapolitiek van VTM, dat reeds bij herhaling werkte met de Nederlandse producenten Joop Van den Ende ('Nu of Nooit'; 'Soundmixshow'; 'Wedden dat'), John De Mol ('Medisch Centrum West') en Jef Rademakers ('Klasgenoten'). Het argument van de commerciële omroep, dat Vlaanderen geen traditie heeft inzake spectaculaire showprogramma's en dat het in een beginperiode dus bittere noodzaak is om op buitenlandse experts terug te vallen, snijdt zeker hout, maar feit blijft dat dit wel niet de bedoeling geweest zal

zijn van de Vlaamse wetgever. Het valt te overwegen of men niet beter naar het Canadese voorbeeld aan een produktiefonds zou denken (2).

Wil men de eigen culturele identiteit via radio en televisie vrijwaren, dan zal men in elk geval werk moeten maken van een volwaardig mediabeleid, dat niet prioritair beheerst wordt door markteconomische principes. De toenemende internationalisering van de omroep en de gestegen concurrentie, gesymboliseerd door de kijkcijfers die de heilige koeien van het medialandschap geworden zijn, leiden tot wat sommigen al omschrijven als de triomf van de middelmaat (3). Binnen de EG is met de omroeprichtlijn echter vooral werk gemaakt van een vrije economische ruimte voor audiovisuele produkties. Het lijkt erop dat door het wegnemen van de hinderpalen voor het vrij verkeer van omroepuitzendingen ook het culturele pluralisme binnen de Europese Gemeenschap enigszins wordt opgeofferd. Of is men met andere woorden niet bezig het kind met het badwater weg te gooien?

NOTEN

- (1) De rol van de openbare omroep in het gewijzigde medialandschap is thans een erg populair onderwerp in de communicatiewetenschap. Recent nog stelden Jan Servaes en Louis Heinsman (1990) de toekomst van de publieke omroep in vraag. Ook verschillende andere auteurs leverden bijdragen tot de discussie. Zie o.m. Burgelman (1989), Witte (1989) en Wolton (1989).
- (2) Voor een situering, zie Hoskins en McFadyen (1989).
- (3) Men hoedt zich best wel voor een te eenzijdig negatieve benadering van de massacultuur. Zie in dit verband De Meyer (1981-82).

LITERATUURLIJST

- BURGELMAN, J.C. (1989), De ontwikkeling van de audiovisuele media in de jaren negentig : verwachte, reële en verhoopte tendensen, *Communicatie*, 19 (2) : 21-30.
- DE MEYER, G. (1981-82), *Communicatiewetenschap en de studie van de massacultuur* (1), *Communicatie*, 11 (4) : 5-12.
- DESMET, S. (1988), Een (te) Vlaams kabeldecreet in een verenigd Europa, *Informatierecht/AMI*, 12 (3) : 55-57.
- DYCK, J. (1987), De commerciële omroep in Vlaanderen en het Europese recht, *Informatierecht/AMI*, 11 (4) : 73-77.
- HEINSMAN, L. en SERVAES, J. (ed.) (1989), *Hoe nieuw zijn de nieuwe media ? Een mediabeleid met een perspectief*. Leuven, Acco.
- HOSKINS, C. en MCFADYEN, S. (1989), Television in the new broadcasting environment : public policy lessons from the Canadian experience, *European Journal of Communication*, 4 (2) : 173-189.
- SERVAES, J. en HEINSMAN, L. (1990), Het einde van de publieke omroep in Vlaanderen en Nederland?, *Ons Erfdeel*, 33 (1) : 3-13.
- VOORHOOF, D. en DESMET, S. (1988-89), De Nederlandse kabelregeling in strijd met het EEG-Verdrag - Ook het Vlaamse kabeldecreet op de tocht? (noot onder H.v.J., 26 april 1988), *R.W.*, 52 (6) : 183-190.
- WITTE, E. (1989), De openbare televisie in het verweer tegen de concurrentie, *Namens*, 4 (1) : 45-51.
- WOLTON, D. (1989), Pourquoi une télévision publique?, *Mediaspouvoirs*, (14) : 90-95.
- X (1984), *Televisie zonder grenzen. Groenboek over het instellen van de gemeenschappelijke markt voor de omroep, met name via satelliet en kabel*. Brussel, Commissie van de Europese Gemeenschappen.