

Het mediabeleid in België

door Jan CEULEERS,

Docent Vrije Universiteit Brussel.
Redactiesecretaris BRT.

★

I. Inleiding.

De media hebben de jongste jaren wereldwijd een hoge vlucht genomen. De technologische vindingen zijn aan die evolutie zeker niet vreemd. De lancering en de ingebruikneming van satellieten allerhande hebben de internationale en intercontinentale communicatie vergemakkelijkt en geïntensiveerd. De invoering van de schrift- en beeldvormingstechnieken heeft de communicatie verruimd en gediversifieerd.

Deze ontwikkelingen hebben de Belgische mediawereld niet onberoerd gelaten : radio en televisie zijn op korte tijd, naast de drukpers, tot de status van « klassieke » media verheven; teletekst is een weliswaar beperkt maar toch al druk gebruikt « nieuw » medium geworden, samen met de viewdata-toepassingen via het RTT-net. De satellietomroep heeft op de kabel zijn intrede gedaan. En reeds is er sprake van rechtstreekse satelliettelevisie en -radio met behulp van een huisantenne (D.B.S. : direct broadcasting satellite).

Tot voor kort kon er niet worden beweerd dat de overheid alert heeft gereageerd op de gebeurtenissen in medialand. Meer : ze bleek geen samenhangende visie te hebben, laat staan een beleid te voeren in deze materie. Wetgevend werk kwam er nauwelijks, en wat er aan wettenarsenaal voorhanden was, was grotendeels verouderd en onaangepast.

Zelfs in 1981 nog bleek de nieuwe regering Martens-De Clercq het mediaprobleem traditiegetrouw te vernauwen tot de omroep. In het regeerakkoord van 14 december heette het immers : « Op het vlak van radio en televisie zal de regering in het kader van haar bevoegdheden, in overleg met de gemeenschappen en met de geschreven pers, maatregelen nemen opdat het feitelijk monopolie vervangen zou worden door het stelsel van mededinging. »

Pas in 1985 zag de volgende christendemocratisch-liberale regering Martens-Gol het wat ruimer : « Op het vlak van de audio-visuele media zal de regering, in het kader van haar bevoegdheden, het pluralisme bevorderen en de objectiviteit van de berichtgeving in de hand werken door de invoering van een stelsel van concurrentie. Om in die geest het monopolie van de omroepinstellingen te doorbreken door via de handelsreclame ruimte te scheppen voor het privé-initiatief, zal de regering, die hierbij opteert voor een essentiële rol van de geschreven pers, aan het parlement voorstellen bij hoogdringendheid het wetsontwerp goed te keuren betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelsreclame op radio en televisie. (...) De regering zal voorstellen de wetgeving te wijzigen ten einde het gebruik van de teledistributienetten voor nieuwe diensten mogelijk te maken. » Uit deze citaten moge alvast blijken dat de recente staats hervormingen en de daaraan verbonden overdracht van bevoegdheden ook inzake het mediabeleid de zaken niet in de hand hebben gewerkt : gemeenschappen en gewesten hebben terzake immers hun woordje mee te praten.

Zo kon de Voorzitter van de Vlaamse executieve in 1982 in zijn regeerverklaring voor de Vlaamse raad doen alsof het mediabeleid, waarbij hij overigens verder niet stilstond, tenzij om de oprichting van een mediaraad aan te kondigen, tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen behoorde.

Zijn collega van de executieve van de Franse Gemeenschap was in 1986 ter gelegenheid van zijn verklaring op 13 januari voor de Franse gemeenschapsraad een stuk uitvoeriger, preciezer en genuanceerder. Hij zei ondermeer : « Quant à l'audiovisuel, s'il serait erroné de croire que l'Exécutif ne pense qu'à ça, il n'en constitue pas moins un élément essentiel de ses préoccupations.

C'est, en effet, un enjeu fondamental de société. Pour l'Exécutif, la politique de l'audiovisuel doit être fondée sur la liberté d'expression, d'association, d'initiative pour tous les citoyens, mais aussi sur le respect du droit des personnes, des auteurs, des créateurs, des consommateurs. Les médias audiovisuels doivent constituer un instrument de qualité favorisant l'épanouissement personnel et social. L'objectif est de créer soit une situation de complémentarité, soit une situation de concurrence. Celle-ci doit privilégier l'émulation, la recherche de la qualité et non l'appauvrissement culturel des programmes. L'audiovisuel s'adresse à la conscience et à l'intelligence des individus. Il ne peut être un outil de propagande idéologique ou de régression culturelle.

Ces principes guideront les décisions de l'Exécutif dans tous les secteurs de l'audiovisuel. »

Verder kondigde hij de indiening aan van een ontwerp van decreet met betrekking tot de lokale en regionale televisiestations, waarin enerzijds de nadruk wordt gelegd op de lokale roeping van de communautaire zenders en anderzijds de oprichting van privé-regionale stations wordt mogelijk gemaakt. De radio- en teledistributeurs worden vrij gelaten om, naast de programma's van de openbare omroepen, andere stations op hun net te zetten. Betaaltelevisie mag ook door anderen dan de RTBF worden opgezet. Hoewel de handelsreclame niet aan de RTBF mag worden toegevoegd, wenst de executieve dat de niet-commerciële reclame en de programmasponsoring gehandhaafd blijven op de openbare omroep. Tenslotte wordt een decreet aangekondigd om de structuren en de werking van de RTBF aan te passen aan de evolutie die zich heeft voorgedaan in haar opdracht tot informatieverstrekking, culturele en educatieve ontwikkeling, vorming en ontspanning, waarbij de objectiviteitsverplichting wordt verstrakt.

Het regeerakkoord van de Vlaamse executieve van 24 november 1985 (christendemocratisch-liberaal) tenslotte spreekt opnieuw van een « globaal vernieuwd mediabeleid ». Er wordt ondermeer gezegd : « De openbare omroep zal over de nodige middelen beschikken om zijn gedifferentieerde opdracht volwaardig uit te voeren zonder dat deze evenwel over een monopolie inzake omroep kan beschikken. Dit houdt in dat aan het privaat initiatief de kans zal geboden worden om zich in de mediawereld te ontwikkelen. Het beleid zal voldoen aan volgende voorwaarden :

— een evenwichtig beleid waarbij het belang van de verscheidene expressievormen geëerbiedigd wordt (pers, radio, TV en nieuwe media-technieken) ;

— een geordend beleid waarbij elke vorm van media-chaos vermeden wordt;

— een toekomstgericht beleid dat voldoende en gepast kan inspelen op mogelijke nieuwe media-ontwikkelingen;

— een beleid dat op de eerste plaats rekening houdt met de kansen voor de ontwikkeling van een nieuwe media-industrie in Vlaanderen en met de gebruiker van de media. In dit verband zal de Vlaamse regering de mogelijkheden onderzoeken om de besteding van de burger voor zijn informatiegaring binnen redelijke termen te houden. »

Volgende maatregelen worden verder door de Vlaamse executieve aangekondigd :

— terbeschikkingstelling van de noodzakelijke middelen door de overheid voor de BRT;

— doorlichting van de BRT;

— evaluatie van het decreet van 6 mei 1982 op de niet-openbare radio's vóór 1 juli 1986;

— zo spoedig mogelijk aanneming van decretale regelingen om de oprichting van een niet-openbare televisie mogelijk te maken, waarin de Vlaamse dag- en weekbladpers over de meerderheid beschikt. De niet-openbare televisie wordt gefinancierd met private middelen, ondermeer door de opbrengst van de handelsreclame. De openbare omroep wordt in hoofdzaak gefinancierd door een vast percentage van het kijk- en luistergeld, in geen geval door inkomsten uit handelsreclame.

In deze bijdrage zullen wij nagaan in welke mate het ontworpen media-beleid, zo dit al is afgelijnd, gestalte heeft gekregen in teksten en concrete uitvoering.

II. Op het veld.

A. DE STAATSHERVORMING VAN 1970-1980.

De grondwetsherzieningen van 1970-1980 hebben op het stuk van het mediabeleid, zoals op vele andere gebieden, onduidelijke toestanden gecreëerd, die een vlotte en doorzichtige besluitvorming niet hebben bevorderd. Het is in dit licht geen toeval dat één en ander met horten en stoten is verlopen, met veel vertraging en met een soms *onsamenhangend* resultaat.

Artikel 59bis § 2 van de grondwet, ingevoegd op 24 december 1970 en gewijzigd op 17 juli 1980 (1) draagt de wetgevende bevoegdheid inzake ondermeer de culturele aangelegenheden over naar de gemeenschapsraden. De uitvoeringswetten van 21 juli 1971 en 8 augustus 1980, aangenomen met een bijzondere meerderheid, rekenen bij de culturele aangelegenheden « de radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de nationale regering en van handelspubliciteit uitgezonderd » (2).

Opmerkelijk is dat het mediabeleid als dusdanig niet in de opsomming van geen van beide bijzondere wetten voorkomt, evenmin trouwens de schrijvende pers en de overige communicatiemedia, andere dan radio en televisie. Desondanks staat in de beleidsverklaring van de Vlaamse execu-

(1) *B.S.* 31 december 1970 en 18 juli 1980. De wijziging van 1980 betreft een terminologische aanpassing: « gemeenschapsraad » i.p.v. « cultuurraad », en « gemeenschap » i.p.v. « cultuurgemeenschap ».

(2) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 4, 6°. *B.S.* 15 augustus 1980.

tieve van 21 januari 1982 te lezen : « Met betrekking tot het mediabeleid zal een mediaraad, bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid en van de betrokken kringen, worden opgericht. Deze raad is bekleed met adviserende bevoegdheid in alle aangelegenheden die het mediabeleid raken » (3).

Bovendien verduidelijkte de Voorzitter van de Vlaamse executieve in zijn toelichting bij de beleidsverklaring in de Vlaamse raad : « Een globaal Vlaams mediabeleid zal worden uitgewerkt, in samenwerking met de op te richten mediaraad, die over alle materies van dit beleid advies zal uitbrengen » (4).

Het is kenschetsend voor de onzorgvuldigheid waarmee de staats hervorming is opgebouwd dat de bijzondere wetgever slechts oog heeft gehad voor een weliswaar niet onbelangrijk, maar hoe dan ook toch maar een beperkt onderdeel van de mediawereld. Niettemin wordt vrij algemeen aanvaard dat de claim die de gemeenschappen hebben gelegd op het mediabeleid juridisch en politiek terecht is.

Schematisch kan worden gesteld dat, na de staats hervorming, de gemeenschappen principieel bevoegd zijn voor het mediabeleid ; de nationale overheid heeft nog maar een beperkte bevoegdheid behouden, bij wege van uitzonderingen, met name :

a) inzake radio en televisie :

- het uitzenden van handelsreclame;
- het uitzenden van mededelingen van de nationale regering;
- de toewijzing en de voorwaardenbepaling voor het gebruik van de frequenties en van de andere radioverbindingen dan radio-omroep en televisie, alsmede het toezicht op de naleving van deze voorwaarden;

b) inzake de schrijvende pers :

- de reglementering van de technische middelen (bijvoorbeeld databanken en on-line-systemen, echter uitsluitend met betrekking tot hun zuiver technische aspecten);
- de algemene maatregelen tot behoud van de verscheidenheid in de dagbladpers; evenwel kunnen de gewesten in het raam van de economische expansiewetgeving steun verlenen aan een onderneming (5).

(3) Vlaamse Raad, *stuk 21* (1981-1982), nr. 1, pp. 13-14.

(4) Vlaamse Raad, *Handelingen*, 25 januari 1982.

(5) J. CEULEERS, De respectieve bevoegdheden van het rijk, de gemeenschappen en de gewesten inzake het mediabeleid, in : *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1985 (40), nr. 1, blz. 14-20

B. DE VLAAMSE MEDIARAAD.

De snelle ontwikkelingen die zich in de mediawereld voordoen hebben de Vlaamse overheid er toe gebracht zich voor haar beleidsbepaling te doen bijstaan door een adviesorgaan, de Vlaamse mediaraad. Op 2 mei 1985 heeft de Vlaamse raad het decreet tot oprichting van die mediaraad aangenomen (6).

De mediaraad heeft tot taak advies te verstrekken over alle aangelegenheden die het mediabeleid in Vlaanderen betreffen. Tot zijn bevoegdheidsfeer behoren ondermeer de radio-omroep en de televisie, de schrijvende pers en alle andere communicatie- en informatiemiddelen. Zijn adviezen worden, samen met eventuele minderheidsstandpunten, openbaar gemaakt. Hij bestaat uit afgevaardigden van verenigingen en instellingen van de mediasector (7), uit deskundigen inzake media en uit personen die de gebruikers vertegenwoordigen, in totaal een veertigtal leden, van wie niet meer dan tweederde van hetzelfde geslacht mag zijn.

Hoewel reeds twee jaar geleden bij decreet opgericht, is de mediaraad pas begin april 1987 operationeel gemaakt. Het was al die tijd niet mogelijk gebleken voldoende kandidaten van het vrouwelijk geslacht te vinden, althans volgens de officiële versie. Het is evenwel niet uitgesloten dat om politieke beweegredenen met het opstarten van de mediaraad is getreuzeld.

Het initiatief tot het instellen van een dergelijke beleidsadviserende raad, een oude belofte trouwens, waarop reeds heel wat vroegere ministers van cultuur hun tanden hadden stuk gebeten, is toe te juichen. Het valt te waarderen dat de overheid bij het bepalen van haar beleid t.a.v. de media, waarin ze meer dan eens is geroepen om op te treden (omroep, nieuwe media, steun aan de schrijvende pers) inzicht wenst te verwerven in de totaliteit van de mediaproblematiek. Het is daarom te betreuren dat de overheid toch nog zeer ingrijpende wetgevende initiatieven heeft genomen, waarbij de mediaraad niet kon worden geraadpleegd (decreet op het gebruik van de kabel en de commerciële omroep). Men ontkomt niet aan de indruk dat de overheid geen pottenkijkers heeft gewenst bij het uittekenen van haar beleid inzake de toekomst van de omroep in Vlaanderen en daarom het vermeend tekort aan vrouwelijke kandidaten

(6) *B.S.* 9 juli 1985.

(7) Het besluit van de Vlaamse executieve van 30 juli 1985 somt de verenigingen en instellingen op; merkwaardigerwijs behoren daartoe ook een aantal adviesraden (Hoge Raad voor Openbare Bibliotheken, Hoge Raad voor de Volksontwikkeling, Jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap, Raad van Niet-Openbare Radio's, Gast-programmaraad van de BRT) die bezwaarlijk als vereniging of instelling kunnen worden aangezien.

heeft aangegrepen als excuus om geen voortgang te maken met de operationalisering van de mediaraad.

Overigens kan er aan getwijfeld worden of de mediaraad ernstig werk zal kunnen verrichten. Hij is samengesteld uit vertegenwoordigers van uiteenlopende belangengroepen : de zgn. hard sector (omroep, uitgevers, kabel distributeurs) en soft sector (volksontwikkeling, bibliotheken, jeugd...), werkgevers en werknemers, uitgevers en omroepvertegenwoordigers; al groepen die naar verwachting wegens hun concurrentiële opstelling er niet zullen in slagen voldoende ondersteunde adviezen af te leveren. Bovendien is de mediaraad erg uitgebreid, wat een soepele en vlotte werking niet in de hand zal werken. Tenslotte is de procedure bijzonder zwaar : eerst dient een comité van tien experts een advies uit te brengen, dan wordt het advies gevraagd van één of meer afdelingen, en in een derde fase levert het plenum zijn eindadvies af.

Naar onze mening ware het zinvoller geweest de mediaraad anders te structureren, nl. door hem op te zetten als een beperkt comité van onafhankelijke media-experts, met de verplichting voor dit comité al naargelang van het te behandelen onderwerp de betrokken belangengroepen (die niet in de mediaraad worden opgenomen) te horen en hun mening in het finaal advies te verwerken. Zoals de Vlaamse mediaraad nu is geconstrueerd lijkt hij ons bij voorbaat tot mislukken gedoemd.

C. DE OPENBARE OMROEP.

Met uitzondering van de opkomende radio in de jaren twintig en dertig is de omroep in België tot voor kort steeds publiekrechtelijk georganiseerd geweest.

De eerste radiowet dateert van 18 juni 1930, waarbij het Belgisch Nationaal Instituut voor Radio-Omroep (N.I.R.) werd opgericht, een naar structuur en werking regeringszender. Er werd wettelijk tot vóór Wereldoorlog II slechts een beperkte ruimte gelaten voor lokale privé-stations, die na de bevrijding evenwel werden opgeslokt door de publiekrechtelijke omroep (8).

De omroepwet van 18 mei 1960 gaf gestalte aan de Belgische Radio en Televisie (BRT-RTB), niet langer een regeringszender, maar toch nog steeds een openbare instelling, gefinancierd en gecontroleerd door de overheid, maar met een statuut dat een tamelijk grote vrijheid garandeerde t.a.v. de uitvoerende macht, zeker op het stuk van de informatieuitzendingen. Nieuwigheid was ongetwijfeld de oprichting van twee van elkaar

(8) T. LUYKX, *Evolutie van de communicatiemedia*. Brussel, 1978.

onafhankelijk functionerende uitzendinstituten, BRT en RTB, elk met eigen rechtspersoonlijkheid, voorbodes als het ware van de culturele autonomie, die pas tien jaar later in de grondwet vorm zou krijgen. Beide uitzendinstituten waren slechts met elkaar verbonden via een gemeenschappelijk instituut voor de administratieve en de technische diensten, waaronder ook de uitzendingen in de Duitse taal en de wereldomroep ressorteerden.

De grondwetsherziening van 1970 maakte de Nederlandse en Franse cultuurraden bevoegd inzake radio en televisie; het statuut van de openbare omroep diende aangepast te worden aan de nieuwe staatsinrichting. De wetgever splitste in 1977 het gemeenschappelijk instituut op over de beide uitzendinstituten, inclusief de wereldomroep, zodat de Nederlandse en Franse Cultuurraden in de gelegenheid kwamen bij decreet een eigen statuut te geven aan BRT en RTB, wat ook gebeurde, respectievelijk op 28 december 1979 en 12 december 1977 (9). Het zou nog tot 27 juni 1986 duren alvorens de Duitse Gemeenschap een eigen statuut zou verlenen aan het « Belgisches Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft (BRF) » (10).

Kenschetsend voor de drie publiekrechtelijke omroepen was het wettelijk statutair verbod tot het opnemen van handelsreclame in hun uitzendingen, een materie die de bijzondere wetgever van 1970 en 1980 uitdrukkelijk had gereserveerd voor de nationale overheid (11), die het toekomt dit verbod desgevallend op te heffen en de reclame te reglementeren.

D. DE PRIVAATRECHTELIJKE OMROEP.

De opkomst van de lokale radio's op het einde van de jaren zeventig heeft de overheid er toe genoopt wetgevende initiatieven te nemen op het gebied van de « niet-openbare » omroep. De lokale radio's, opgezet in volle illegaliteit door particulieren, namen op korte tijd zo'n uitbreiding dat de technische diensten van de Regie van Telegrafie en Telefonie en het gerecht niet meer in staat bleken de zaken in de hand te houden en dat een ware wildgroei dreigde.

De wet van 30 juli 1979 op de radiobERICHTGEVING legde eenieder die met een radiozender de ether in wilde de verplichting op een zendvergun-

(9) Wet van 18 februari 1977 houdende bepalingen betreffende de openbare radio- en televisiedienst. *B.S.* 2 maart 1977.

(10) J. CEULEERS, L. VERCRUYSSSE. De openbare omroep in Duitstalig België, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1987 (42), nr. 3, blz. 122-124.

(11) Wet van 18 mei 1960, artikel 28 § 3. Bijzondere wetten van 21 juli 1971 en van 8 augustus 1980, artikel 4, 6°.

ning aan te vragen bij de bevoegde minister van PTT, die de voorwaarden voor zo'n vergunning mocht bepalen. De meeste « vrije » initiatiefnemers stoorden zich evenwel niet aan die verplichting, zodat er een heuse etheroorlog ontbrandde tussen de lokale radio's onderling (12), de parketten en de RTT. Op 20 augustus 1981 vaardigde de toenmalige minister van PTT een koninklijk besluit uit dat de technische reglementering vastlegde voor de aanleg en de werking van stations voor lokale radio-omroep. Dit technisch reglement joeg in de betrokken milieus flink wat stof op omdat het orde op zaken wou zetten in het wereldje van de vrije radio's en daarbij nogal rigoureuze bepalingen oplegde. Vooral het reclameverbod en de drastische beperking van de reikwijdte van de zenders zetten kwaad bloed bij de voorstanders van de grote, geenszins lokale, commercieel ingestelde stations (13). De etherstrijd luwde niet, integendeel.

De Franse gemeenschapsraad nam kort daarop, op 8 september 1981, een decreet aan, waarin de erkenningsvoorwaarden voor de lokale radio's werden vastgelegd. De Vlaamse Gemeenschap volgde op 6 mei 1982 met een decreet houdende organisatie en erkenning van de niet-openbare radio's, dat ondermeer voorzag in de oprichting van een adviesraad die alle aanvraagdossiers moest onderzoeken. De erkenningsprocedure aan beide zijden van de taalgrens duurde evenwel erg lang, zodat de eerste voorlopige zendvergunningen pas vier jaar later konden worden uitgereikt.

Het bleek alvast dat het reclameverbod voortdurend en systematisch met voeten werd getreden door de overgrote meerderheid van de lokale radio's, zodat de minister van PTT zich genoodzaakt zag op 5 juni 1985 deze bepaling uit het technisch reglement te schrappen : de omroepreclame op de niet-openbare lokale radio's was sindsdien wettelijk vrij ; de weg naar de commercialisering van de privé-radio's lag open.

E. DE STRIJD OM DE TELEVISIERECLAME.

Het gemeenschappelijk verlangen van de christendemocratische en liberale meerderheidspartijen om het zendmonopolie van de openbare omroep te doorbreken, deels uit ongenoegen over de vooringenomen geachte informatievoorziening deels uit principieel-ideologische overwegingen, heeft een bijwijlen bitsig debat rond de invoering van de omroepreclame op gang gebracht.

(12) Sommige van die radio's waren over het hele land te beluisteren, zodat moeilijk nog van « lokale » radio's kon worden gewaagd. Zie ook : P. PEETERS, De lokale, private radio-omroep en de vrijheid van meningsuiting, een grondwettelijke terreinverkenning, in : *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1983 (38), nr. 3, blz. 167-178.

(13) D. VOORHOOF, Massamedia of Kassamedia, in : *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1983 (38), nr. 4, blz. 267-278.

Waar in 1981, tijdens het kortstondig bestaan van de christendemocratisch-socialistische regering Eyskens, de eerste aanzet werd gegeven, was deze zonder succes gebleven poging vooral bedoeld om bijkomende inkomsten te verwerven voor de schatkist en geenszins om de oprichting van nieuwe zendstations mogelijk te maken (14).

Met het aantreden van een andere regeringscoalitie (christendemocratisch-liberaal) in 1982 evenwel werd de televisiereclame gehanteerd als de koevoet waarmee de doorbraak van de particuliere omroep in België zou worden geforceerd. Het is niet zonder slag of stoot gegaan.

In 1983 loste de raad van de Franse Gemeenschap een schot voor de boeg dat het voornemen van de nationale regering meteen dreigde te dwarsbomen: de aanneming van het decreet van 8 juli 1983 « réglementation la publicité non-commerciale à la radio et à la télévision » (15). Gebruik makend van een juridische interpretatiebetwisting over het begrip handelsreclame begon de RTBF reclamespotjes van overheidsinstellingen en verenigingen zonder winstoogmerk uit te zenden, hierin trouwens niet tegengesproken door de Raad van State. In 1985 volgde de BRT dit voorbeeld, eerst schoorvoetend, dan met meer overtuiging, zonder dat de Vlaamse raad het verschijnsel verbood of reglementeerde (16).

Het jaar daarop tenslotte voerde ook de BRF de niet-commerciële reclame in, als gevolg van een decretale statuutaanpassing (17).

De uitgevers van kranten en tijdschriften reageerden uiteenlopend op deze gebeurtenissen. Aan Franstalige zijde lieten ze betijen, in Vlaanderen daarentegen eisten ze de stopzetting van de uitzending van niet-commerciële reclameboodschappen, zelfs tot voor de rechter (18). Dit verschil in houding van de uitgevers had te maken met de andere aanpak van de beleidsverantwoordelijken in het noorden en het zuiden des lands.

In de Franse Gemeenschap immers was het vrij snel tot een akkoord gekomen tussen de executieve enerzijds en de uitgevers en RTL, verenigd in de maatschappij Télévision Indépendante (TVi), anderzijds om zodra de omroepreclame door de nationale wetgever zou zijn vrijgemaakt, een reclamemonopolie aan TVi toe te kennen, bij uitsluiting van de RTBF. De voorwaarde was dat het begrip niet-commerciële reclame niet zou

(14) De netto-opbrengst van de omroepreclame werd destijds op twee miljard frank geraamd.

(15) B.S. 13 augustus 1983.

(16) J. CEULEERS, De etherreclame in België, het wettelijk kader, in: *Rechtskundig Weekblad*, 1986-1987, 2129-2142.

(17) Decreet (Duitstalige Gemeenschap) van 27 juni 1986. Zie noot 10.

(18) Op 23 februari 1987 beval de voorzitter van de rechtbank van koophandel in Brussel de stopzetting van dergelijke spots, behalve als ze uitgingen van « openbare lichamen en niet-commerciële instellingen die de wetenschap, kunst of menslievendheid bevorderen ». Tegen dit bevelschrift is een beroepsprocedure aan de gang die op het ogenblik van de redactie van deze bijdrage niet was afgehandeld.

worden aangevochten door de uitgevers, maar tevens niet te ruim zou worden geïnterpreteerd en toegepast door de RTBF.

Aan Vlaamse zijde bleken de uitgevers niet alleen intern verdeeld te zijn over de opportuniteit en de economische haalbaarheid van een commercieel station, waarover ze volgens de politieke overheid het initiatief dienden te nemen, bovendien konden ze niet rekenen op de operationele aanwezigheid, de kapitaalkracht en de ervaring van een zender zoals RTL. Ze eisten dan ook vanwege de overheid een stel garanties die het opstarten en het in leven houden van een privaatrechtelijk station dienden veilig te stellen : een allesomvattend omroepreclamemonopolie, een compensatie- en herstructureringsregeling voor de schrijvende pers, een verregaande programmvrijheid.

De overheid is gedeeltelijk ingegaan op de verlangens van de Vlaamse uitgevers. Na talrijke wederwaardigheden heeft de Vlaamse raad begin 1987 het zogenoemde kabeldecreet aangenomen (19). Dit decreet stelt ondermeer als beginsel voorop dat in de Vlaamse Gemeenschap maar één niet-openbare televisievereniging die zich richt tot de hele gemeenschap kan worden erkend door de executieve. Een dergelijke erkenning is er nodig om voor een zendvergunning in aanmerking te komen. Ze is afhankelijk van een reeks voorwaarden, waarvan de voornaamste zijn :

— juridische vorm : privaatrechtelijke vennootschap, uitsluitend bestaande uit aandelen op naam, met een minimale participatie van 51 % in het kapitaal door uitgevers van Nederlandstalige kranten en weekbladen, gevestigd in het Nederlandse taalgebied of in hoofdstad Brussel;

— financiële en organisatorische structuur : moet nog worden bepaald door de Vlaamse executieve;

— programma's : ze dienen te strekken tot het bevorderen van de communicatie en tot het bijdragen tot de algemene ontwikkeling; ze hebben tot taak in een evenwichtig zendschema een verscheidenheid van informatie, vorming en ontspanning te brengen (de verhoudingen terzake bepaalt de executieve) ; elke vorm van discriminatie moet worden geweerd ; de informatieve programma's moeten worden verzorgd in een geest van strikte onpartijdigheid en volgens de regels van de journalistieke plichtleer met waarborgen voor de redactionele onafhankelijkheid ; een minimaal aandeel eigen produkties in de programmering moet worden verzorgd (te bepalen door de executieve).

(19) Decreet (Vlaamse Gemeenschap) van 28 januari 1987 betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radio- en de teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen. *B.S.* 19 maart 1987.

Naast die ene niet-openbare televisievereniging kunnen nog regionale en lokale stations worden erkend, evenals niet-openbare televisieverenigingen die zich richten tot een specifieke doelgroep, of die betaalomroep verzorgen.

Een geschillenraad moet de executieven van advies dienen bij alle betwistingen die in deze materie zouden rijzen.

Van zijn kant heeft het parlement recentelijk een wet aangenomen die de omroepreclame regelt (20). Allereerst werd het verbod tot het uitzenden van handelsreclame op de openbare radio en televisie opgeheven, zodat voortaan handelsreclame zowel op de openbare als op de particuliere (21) omroepen principieel geoorloofd is geworden. Meteen werd er echter een stelsel van machtigingen tot het maken van handelsreclame ingevoerd. Deze machtigingen moeten door de nationale regering worden verleend, na advies van de gemeenschapsexecutieve. Er kan per gemeenschap slechts één televisiestation dat zich tot de hele gemeenschap richt worden gemachtigd tot het opnemen van handelsreclame in de uitzendingen.

Het parallellisme tussen de wet en het Vlaamse decreet springt in het oog : slechts één privaatrechtelijk televisiestation kan door de executieve worden erkend, slechts één televisiestation kan in de gemeenschap de reclamemachtiging van de nationale regering krijgen. Toch zijn de kaarten nog niet definitief verdeeld : de nationale regering is er immers niet toe verplicht de reclamemachtiging te geven aan de door de gemeenschap erkende particuliere televisievereniging; ze kan die net zo goed de openbare omroep gunnen, zelfs tegen het advies van de executieve in, of nog helemaal geen machtiging verlenen zodat de Vlaamse en/of Franstalige Belgische televisieprogramma's verschoond zouden blijven van handelsreclame. Gelet op de politieke akkoorden, waarvan sprake in de inleiding tot deze bijdrage, is het opzet dat de executieven één privaatrechtelijk televisiestation per gemeenschap zullen erkennen en dat de nationale regering dit station de reclamemachtiging zal verlenen.

Of het zover zal komen is, op het ogenblik waarop dit artikel is geschreven (22), een open vraag. In de Franse Gemeenschap is het decreet, dat de erkenning van de privaatrechtelijke omroep moet regelen, nog altijd in het stadium van de parlementaire voorbereiding. Het valt de nationale regering in die omstandigheden moeilijk om de vennootschap TVi, waarmee de Franse Gemeenschap niettemin een principiële akkoord heeft gesloten, hoewel ze uiteraard (nog) niet is erkend, de machtiging te verlenen. Toch

(20) Wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie. *B.S.* 3 april 1987.

(21) Voorheen bestond er immers geen wettelijk verbod tot het maken van handelsreclame op de privaatrechtelijke omroepen.

(22) Mei 1987.

heeft de ministerraad eind april beslist in te gaan op het verzoek van TVi... Bovendien lijkt TVi niet erg opgezet te zijn met de beperkingen, die de exploitatie van de televisiereclame door de wet is opgelegd. Met name zinnen haar de verplichting tot het groeperen van de reclame in blokken, zonder onderbreking van de normale programma's, evenals de opgelegde maximale duur van de blokken niet. Deze wettelijke beperkingen druisen in tegen het programma- en reclamebeleid van RTL, dat overigens heeft aangekondigd niet van dit beleid te zullen afstappen.

In de Vlaamse Gemeenschap liggen de zaken enigszins anders. Daar is er wel een decreet voorhanden, dat de weg heeft geëffend voor een privaatrechtelijk televisiestation. Er is evenwel nog geen kandidaat opgedoken met een concreet voorstel. Een grote meerderheid van de Vlaamse uitgevers van kranten en weekbladen zegt, op papier althans, gewonnen te zijn voor een dergelijk initiatief, maar aarzelt en treuzelt, omdat ze meent vanwege de overheid slechts ten dele, en niet ten volle, voldoening te hebben gekregen op haar vraag naar garanties. Zo heeft de overheid niets ondernomen om het reclamemonopolie ten gunste van de privé-zender veilig te stellen. Integendeel, de niet-commerciële reclame op de BRT blijft lopen (23), hoewel de Vlaamse raad in deze aangelegenheid had kunnen legifereren; bovendien wordt door de opheffing van het reclameverbod de praktijk van de programma-sponsoring, ook voor de openbare omroep, wettelijk geoorloofd (24). Van een compensatieregeling voor gedeerde reclameïnkomen is wettelijk en decretaal zo goed als niets vastgelegd, tenzij dat jaarlijks de ministerraad facultatief een voorafnamequota kan bepalen op de reclameopbrengst en die bestemmen voor de schrijvende pers; evenmin zekerheid of garanties op dit stuk dus. Van een herstructureringsregeling ten gunste van de kranten is helemaal geen sprake in de teksten en het valt de overheid blijkbaar lastig om op dit gebied vaste toezeggingen te doen (25).

Komt daarbij nog dat, net zoals in de Franse Gemeenschap, de Vlaamse uitgevers, en meer nog de eventuele kandidaat-medefinanciers, niet gelukkig zijn met de wettelijke en decretale regulering van de niet-openbare

(23) De uitgevers hebben dan maar zelf een rechterlijke procedure ingeleid tegen de BRT om de stopzetting van de niet-commerciële reclame af te dwingen. Zie noot 18.

(24) Sponsoring bestaat uit een bijdrage van een bedrijf of onderneming of instelling in de financiering van een omroepsprogramma, in ruil waarvoor de omroep screen credit verleent aan de sponsor, meestal bij wijze van naamvermelding in het programma, met de bedoeling in de persoon van de sponsor zijn bestaan evenals zijn activiteiten te signaleren aan het publiek.

(25) De elsen van de uitgevers liggen dan ook zeer hoog: naargelang van de bron tussen 3 en 5 miljard frank, te spreiden weliswaar over verscheidene jaren, ofwel in de vorm van rechtstreekse subsidiëring ofwel in de vorm van goedkope leningen.

televisievereniging en haar uitzendingen, die ze in strijd achten met hun voorwaarde van een verregaande programmavrijheid. Tenslotte is ook de dreiging van de oppositiepartijen om, als ze ooit regeringsverantwoordelijkheid dragen, het hele concept van de commerciële zenders weer op de helling te zullen zetten, niet in dovemansoren gevallen.

In dit licht is de geestdrift, ondanks enkele uitspraken die het tegenstelde willen doen geloven, niet bijster groot om met wat vele uitgevers en financiers het avontuur van de privé-omroep noemen van start te gaan. De bedrijfseconomische haalbaarheid van een dergelijk projekt, dat uitsluitend van reclameïnkomen moet leven, is in een Vlaams intensief bekegeld medialandschap sterk twijfelachtig, laat staan dat de onderneming op aanvaardbare termijn winstgevend zou kunnen worden. Kenschetsend voor de amateuristische aanpak van dit dossier, zowel vanwege de overheid als van de uitgeverskringen, is dat tot op vandaag geen enkele ernstige marktstudie is gemaakt over de slaagkans van een privé-televisiezender, enkele kleinere onderzoekingen gebaseerd op niet altijd controleerbare cijfers en projecties niet te na gesproken.

Intussen toont de adverteerderswereld zich ongeduldig. Ze staat te popelen om het Vlaamse scherm in bezit te kunnen nemen. Officieel deert het haar niet of de reclame op de BRT dan wel op een privé-televisiezender te zien zal zijn; als ze er maar komt. Achter de schermen echter verhelen de reclamemensen hun voorkeur voor de openbare omroep nauwelijks, omdat de BRT, de drukke kabelconcurrentie ten spijt, een behoorlijk hoog en getrouw kijkerspubliek aan zich weet te binden; een zekerheid, die een beginnend station niet kan bieden. Bovendien is de BRT operationeel en kan ze als het ware morgen al met reclameuitzendingen beginnen. Op dit stuk heeft zij een ruime voorsprong op de gebeurlijke commerciële zender die, als hij er ooit komt, nog vele maanden zoniet jaren nodig heeft om te kunnen opstarten, terwijl intussen de reclamemarkt wordt afgeschuimd door kapers op de kust, zoals buitenlandse stations en satellietzenders. Geen wonder dat de regering geprest wordt om, al was het tijdelijk, onmiddellijk een machtiging af te leveren aan de BRT.

III. Besluit.

Het kan niet worden ontkend dat de jongste jaren, vooral in de lopende legislatuur, de overheid op mediagebied reuzestappen heeft gezet. Haar aandacht is daarbij opvallend uitgegaan naar de visuele media, m.a.w. de openbare en de particuliere televisie, de niet-openbare radio's, de satelliet-omroep, de omroepreclame. Ze lijkt als het ware verblind te zijn geweest

door wat de spektakelmedia zou kunnen worden genoemd, die al haar zorg hebben gekregen, terwijl de schrijvende pers, alsmede de bescheidener initiatieven zoals lokale en regionale televisie, veeleer stiefmoederlijk werden behandeld.

In dit opzicht is het interessant te noteren dat de rechtstreekse hulpverlening van overheidswege aan de schrijvende pers gevoelig is terugschroefd, « selectiever gemaakt » heet het, terwijl de noodkreet van de uitgevers om herstructureringssteun nauwelijks wordt aangehoord of hooguit afgewimpeld met het geschenk van de particuliere televisie die de uitgevers, in het noorden en het zuiden van het land, in exclusiviteit mogen runnen. Een vergiftigd cadeau, zeker voor de Vlaamse pers, die in tegenstelling tot haar Franstalige tegenhanger, niet kan rekenen op de ervaring en de know how van een goedlopend station als RTL noch op het vereiste kapitaal. Er staan de uitgevers-televisie exploitanten dan ook ongetwijfeld zwarte dagen te wachten : de invoering van de commerciële televisie, zoals de overheid het wil, zou wel eens tegelijkertijd de ondergang van een deel van de pers én haar eigen teloorgang kunnen met zich meeslepen. Een tijdig en doordacht samengestelde mediaraad had de overheid nuttig kunnen adviseren en haar behoeden voor de dreigende catastrofe.

Het is correct dat de regeerakkoorden en regeringsverklaringen grotendeels zijn uitgevoerd : wetten en decreten liggen klaar. Het medialandschap kan van nu af aan ingrijpend worden aangepast. Wordt het ook een verfraaiing ? Of een verwoesting ?

Summary : Media Policy in Belgium.

During the eighties the Belgian government has busied itself with the media.

a) *In 1987 the national government has adopted a law introducing advertising on radio and television. Both in Flanders and in Wallonia only one network will be allowed to broadcast advertisements, either one of the existing public broadcasting organizations (BRT and RTBF) or a public broadcasting authority. In Wallonia it has already been decided that the authorization will be given to a private organization, an initiative of RTL and the French-language papers. In Flanders nothing has been decided as yet, although the government wants the owners of dailies and weeklies to start their own private station.*

b) *Both in Flanders and Wallonia government has regulated local private radio, in order to end ether-chaos caused by the sudden appearance of this sort of radio. The policy has not been very successful.*

c) *The Flemish government has set up a Media Council to advise on all media affairs. Both experts and pressure groups are represented on the Council. But as the Council is too large and because of some inbuilt contradictions, few concrete results are expected. The government had hardly consulted the Council for that matter.*

d) *The government has up until now only shown interest in the larger electronic media. The press and local and regional television were hardly looked at. As regards satellite-broadcasting the government seems to have no clear point of view.*

