



Brussel, 16.9.2022
C(2022) 6536 final

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 16.9.2022

**inzake interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid en transparantie over
eigendom in de mediasector**

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 16.9.2022

inzake interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid en transparantie over eigendom in de mediasector

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Onafhankelijke mediadiensten spelen een unieke rol op de interne markt. Zij vormen een snel veranderende en economisch belangrijke sector en bieden tegelijkertijd toegang tot een veelheid aan standpunten en betrouwbare informatiebronnen voor zowel burgers als bedrijven, waardoor zij een functie van algemeen belang als “publieke waakhond” vervullen.
- (2) Mediadiensten spelen een cruciale rol in democratische samenlevingen, aangezien zij informatie verstrekken die een publiek goed is. Om een dergelijke essentiële maatschappelijke rol te vervullen en te gedijen op de markt, moeten aanbieders van mediadiensten hun diensten vrij en onafhankelijk kunnen aanbieden op een markt die open en transparant is en ruimte biedt aan een veelheid aan media-actoren en -standpunten.
- (3) Aanbieders van mediadiensten genieten niet alleen bescherming uit hoofde van de regels van de Unie inzake de interne markt, maar ook uit hoofde van artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: “het Handvest”), aangezien zij belangrijk zijn voor de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie. Artikel 11 van het Handvest bepaalt ook dat de vrijheid en de pluriformiteit van de media moeten worden geëerbiedigd en dat het recht op vrijheid van meningsuiting de vrijheid omvat om informatie te ontvangen en te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht de grenzen van de lidstaten. Bovendien heeft de goede werking van de interne markt voor mediadiensten rechtstreekse gevolgen voor de rechtsstaat en de democratie, twee fundamentele waarden van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- (4) Door het verlies aan reclame-inkomsten in de afgelopen tien jaar, met name als gevolg van de toename van de onlineverspreiding van mediacontent en de verandering van consumptiegewoonten, zijn financiële middelen aan de traditionele mediasector onttrokken, wat gevolgen heeft voor de duurzaamheid ervan, en op zijn beurt voor de kwaliteit en diversiteit van de aangeboden content. Deze trend wijst erop dat de markt er niet in slaagt om te zorgen voor een duurzaam rendement voor onafhankelijk nieuws en kwaliteitsjournalistiek, wat collectieve goederen zijn, en om desinformatie tegen te gaan.

- (5) Zoals uiteengezet in het actieplan voor Europese democratie¹ heeft de Commissie een reeks initiatieven voorgesteld om de vrijheid en pluriformiteit van de media te ondersteunen. Zij heeft een aanbeveling over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie² goedgekeurd. Ook heeft zij een voorstel voor een richtlijn³ en een aanbeveling⁴ bekendgemaakt betreffende de bescherming van personen die deelnemen aan publieksparticipatie tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”). Voorts heeft de Commissie verschillende acties uitgevoerd om het herstel en de transformatie van de media- en audiovisuele sector te ondersteunen, als onderdeel van het actieplan voor de media en de audiovisuele sector⁵. De Commissie houdt ook nauwlettend toezicht op de omzetting en uitvoering van belangrijke wetgevingsteksten voor de mediasector, met name de richtlijn audiovisuele mediadiensten⁶ en de auteursrechtlijn⁷.
- (6) De Commissie heeft een wetgevingsvoorstel ingediend voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten in de interne markt (Europese wet inzake mediavrijheid). Dat voorstel voorziet in een reeks waarborgen in het Unierecht om de pluriformiteit van de media en de redactionele onafhankelijkheid op de interne markt te beschermen. Deze aanbeveling vergezelt de voorgestelde verordening als een instrument met onmiddellijke ingang om de redactionele onafhankelijkheid en de transparantie van media-eigendom te bevorderen.
- (7) Tegelijkertijd heeft de Commissie, als aanvulling op de wetgeving en zoals benadrukt in het actieplan voor Europese democratie, zelfreguleringsinitiatieven van de mediasector zelf actief ondersteund. Deze aanbeveling maakt deel uit van deze inspanningen.
- (8) De mediasector heeft een lange traditie van zelfregulering en heeft een aantal initiatieven op dit gebied genomen. Voortbouwend op deze initiatieven en rekening houdend met de diversiteit van de rechtstradities en -benaderingen in de lidstaten, kunnen vrijwillige praktijken worden vastgesteld die door aanbieders van mediadiensten kunnen worden gevolgd om hun veerkracht te vergroten en beter bestand te zijn tegen politieke en economische druk. De sector zou een discussie over dergelijke vrijwillige praktijken kunnen aangaan en het aan de aanbieders van mediadiensten overlaten om vrij te beslissen welke praktijken aan hun individuele behoeften en bedrijfsmodellen kunnen beantwoorden, met name rekening houdend

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het actieplan voor Europese democratie COM(2020) 790 final).

² Aanbeveling (EU) 2021/1534 van de Commissie van 16 september 2021 over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie (PB L 331 van 20.9.2021, blz. 8).

³ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”) (COM(2022) 177 final).

⁴ Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”) (PB L 138 van 17.5.2022, blz. 30).

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Europese media in het digitale decennium: Een actieplan ter ondersteuning van het herstel en de transformatie (COM(2020) 784 final).

⁶ Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 69).

⁷ Richtlijn (EU) 2019/790 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake auteursrechten en naburige rechten in de digitale eengemaakte markt en tot wijziging van Richtlijnen 96/9/EG en 2001/29/EG (PB L 130 van 17.5.2019, blz. 92).

met de specifieke behoeften van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen in de zin van artikel 3 van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad⁸.

- (9) Burgers moeten kunnen vertrouwen op de informatie die zij ontvangen om hun democratische rechten uit te oefenen. Zij moeten toegang hebben tot een veelheid aan standpunten en betrouwbare informatiebronnen om hun eigen mening te vormen en bij te dragen aan de democratische processen. Toegang tot betrouwbare informatie is even belangrijk om bedrijven in staat te stellen met kennis van zaken beslissingen te nemen.
- (10) Europese aanbieders van mediadiensten worden steeds vaker blootgesteld aan ongepaste inmenging in individuele redactionele beslissingen, onder meer van particuliere eigenaren en aandeelhouders, met negatieve gevolgen voor de redactionele vrijheid, het vermogen om onafhankelijk nieuws te verstrekken en dus voor de beschikbaarheid van betrouwbare informatie voor het mediapubliek. Uit de monitor voor de pluriformiteit van de media van 2022 blijkt dat er in verschillende lidstaten een hoog risico bestaat op ongepaste commerciële invloed en invloed van eigenaren⁹. In het digitale tijdperk is het, vanwege de toegenomen mogelijkheid om gemakkelijk toegang te krijgen tot informatie die wordt verstrekt door in andere lidstaten gevestigde aanbieders van mediadiensten, van essentieel belang om goede praktijken op EU-niveau te bevorderen om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven in de Unie onafhankelijke en diverse nieuws- en actualiteitscontent ontvangen om hun mening te vormen en geïnformeerde keuzes te maken en zo bij te dragen tot een publieke ruimte op de interne markt.
- (11) Redactionele onafhankelijkheid beschermt redacteuren en journalisten tegen belangenconflicten en helpt hen om ongepaste inmenging en druk te weerstaan. Daarom is dit een voorwaarde voor de productie en verspreiding van onbevooroordeelde informatie en een essentieel aspect van mediavrijheid. Het maakt het mogelijk onafhankelijke en pluralistische mediadiensten aan te bieden en te ontvangen door burgers en bedrijven in de hele Unie. Dit is met name van belang voor aanbieders van mediadiensten die nieuws- en actualiteitsinhoud aanbieden, ongeacht het formaat ervan (met inbegrip van documentaires of tijdschriften over dergelijke kwesties). Daarom zijn de aanbevelingen met betrekking tot vrijwillige maatregelen inzake redactionele onafhankelijkheid tot dergelijke aanbieders gericht.
- (12) In dit verband hebben sommige aanbieders van mediadiensten al maatregelen, normen of mechanismen op het gebied van corporate governance ingevoerd, zoals redactionele handvesten of codes of ethische commissies om de redactionele onafhankelijkheid te beschermen. In sommige nieuwsmedia hebben journalisten inspraak over de selectie van hun hoofdredacteur of zelfs over veranderingen in media-eigendom. In bepaalde mediabedrijven hebben journalisten de status van aandeelhouder en kunnen zij deelnemen aan de strategische besluitvorming en de verdeling van de economische winst. In enkele lidstaten zijn sommige van deze bedrijfsmaatregelen wettelijk verplicht voor specifieke soorten aanbieders van mediadiensten¹⁰. Deze en andere voorbeelden van waarborgen moeten worden gebruikt als inspiratiebron voor vrijwillige maatregelen en als basis voor voortdurend overleg onder leiding van

⁸ Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (PB L 182 van 29.6.2013, blz. 19).

⁹ Volledige verslag van de monitor voor de pluriformiteit van de media (2022), blz. 67.

¹⁰ Bijvoorbeeld in Frankrijk (wet nr. 2016-1524, de zogenaamde “Loi Bloche”) en in Portugal (wet nr. 1/99 van 13 januari 1999).

belanghebbenden over de wijze waarop de bescherming van de redactionele onafhankelijkheid kan worden verbeterd.

- (13) Hoewel het legitiem is voor particuliere media-eigenaren om de redactionele richting voor de lange termijn te kiezen en te bepalen, is het belangrijk ervoor te zorgen dat redacteuren onafhankelijk nieuws en actualiteit kunnen brengen in hun dagelijkse werkzaamheden. Redacteuren moeten immers individuele redactionele beslissingen baseren op journalistiek onderzoek en journalistieke beoordeling en op de relevantie van de informatie voor de lezers. Ook moeten zij vrijelijk kritische standpunten kunnen uiten zonder angst voor vergelding. Er is behoefte aan een evenwichtige, door de sector geleide aanpak om de redactionele onafhankelijkheid te bevorderen en tegelijkertijd de legitieme rechten en belangen van particuliere eigenaren van aanbieders van mediadiensten te erkennen vanuit het oogpunt van zowel de vrijheid van het bedrijfsleven als hun eigen vrijheid van meningsuiting.
- (14) Zelfregulering in de media en normen voor journalistieke ethiek zijn doeltreffende instrumenten om journalisten mondiger te maken en hen te helpen ongepaste druk, ook van politieke en commerciële aard, te weerstaan, waardoor het vertrouwen van het publiek in de media wordt versterkt¹¹. De toepassing van journalistieke normen in de hele Unie kan echter worden verbeterd. De monitor voor de pluriformiteit van de media van 2022 wijst op de tekortkomingen bij de doeltreffende uitvoering van zelfregulering¹².
- (15) Bovendien zijn, zoals blijkt uit het door de Unie gefinancierde project “Mediaraden in het digitale tijdperk”, in slechts iets meer dan de helft van de lidstaten media- of persraden actief¹³. In die lidstaten verschillen zij wat betreft hun omvang, reikwijdte van de activiteiten en soort juridische identiteit of erkenning op grond van het nationale recht, hetgeen van invloed kan zijn op hun daadwerkelijke rol. In de lidstaten waar nog geen media- of persraden zijn opgericht, ontbreekt het vertegenwoordigers van de mediagemeenschap vaak aan stimulansen om deze op te richten.
- (16) In deze aanbeveling wordt aan aanbieders van mediadiensten een niet-uitputtende en niet-cumulatieve catalogus van vrijwillige maatregelen en strategieën voorgesteld om het onafhankelijke proces van de productie van nieuwscontent te waarborgen. De aanbevolen maatregelen hebben betrekking op belangrijke elementen van dat proces, te beginnen met de voorwaarden voor onafhankelijke creatie van redactionele content, door journalisten in staat te stellen deel te nemen aan cruciale beslissingen voor de werking van mediakanalen, tot strategieën om de stabiliteit van de productie van nieuwscontent op lange termijn te waarborgen.
- (17) Niets in deze aanbeveling, die per definitie niet-bindend is, mag worden uitgelegd als een aantasting van het vrij verrichten van diensten op de interne markt of de vrijheid van meningsuiting en van informatie, met inbegrip van de persvrijheid, of als inmenging in de redactionele vrijheid of de vrijheid van ondernemerschap. De interne waarborgen mogen geenszins worden geacht media-eigenaren hun rol te ontnemen bij het vaststellen van strategische doelstellingen en het bevorderen van de groei en de financiële levensvatbaarheid van hun bedrijven. Bovendien moet worden erkend dat

¹¹ Aanbeveling CM/Rec(2018)1 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake pluriformiteit van de media en transparantie inzake media-eigendom.

¹² Monitor voor de pluriformiteit van de media (2022) (volledig verslag), blz. 82.

¹³ R.A. Harder en P. Knapen, Media Councils in the Digital Age: An inquiry into the practices of media self-regulatory bodies in the media landscape today, vzw Vereniging van de Raad voor de Journalistiek, Brussel, 2021.

aanbieders van mediadiensten en journalisten een leidende rol spelen bij de ontwikkeling van interne waarborgen en zelfreguleringsinstrumenten.

- (18) Deze aanbeveling is gebaseerd op uitwisselingen met betrokken belanghebbenden, met name journalisten, mediabedrijven en hun verenigingen. Zij bouwt voort op de besprekingen op het Europees forum voor nieuwsmedia¹⁴, met name de tweede editie van 29 november 2021, waarop de transformatie van de mediasector en de daarmee samenhangende uitdagingen werden besproken¹⁵. Ook wordt rekening gehouden met de bestaande initiatieven van de sector, waaronder het Journalism Trust Initiative (JTI) van Verslaggevers zonder Grenzen en de partners daarvan, die tot doel hebben een gezondere informatieruimte te bevorderen die wordt ondersteund door sectoriële normen.
- (19) De aanbevolen maatregelen bouwen voort op initiatieven die nieuwe bedrijfsmodellen en samenwerkingsverbanden testen, zoals die welke worden gefinancierd in het kader van de actie “Partnerschappen voor journalistiek” die door het programma Creatief Europa wordt ondersteund¹⁶. Zij bouwen ook voort op de financiële steunregelingen en prioriteiten die zijn uiteengezet in het actieplan voor de media en de audiovisuele sector, als onderdeel van de inspanningen op EU-niveau ter ondersteuning van een industrieel ecosysteem voor nieuwsmedia. Voorts hebben bepaalde aanbieders van mediadiensten hun toevlucht genomen tot bestuursstructuren waarin entiteiten zonder winstoogmerk, zoals trusts of stichtingen, hun kapitaal geheel of gedeeltelijk in handen hebben en in sommige gevallen een belangrijke rol spelen bij de benoeming van de raden van bestuur en de hoofdredacteuren, die worden geacht de redactionele onafhankelijkheid van de aanbieder op lange termijn te waarborgen. Andere bestuursmechanismen met soortgelijke doelstellingen zijn onder meer journalistieke aandeelhouderschapsovereenkomsten waarbij leden van het redactioneel personeel of hun vertegenwoordigende organen een deel van de aandelen controleren of de mogelijkheid hebben om de toetreding van een nieuwe meerderheidsaandeelhouder die de redactionele onafhankelijkheid kan aantasten, te weigeren. Op basis hiervan verwijzen de aanbevolen maatregelen naar mogelijke benaderingen die aanbieders van mediadiensten kunnen overwegen om hun duurzaamheid en daarmee hun weerbaarheid tegen politieke en marktdruk te vergroten, waarbij zij erop wijzen dat zij, als marktdeelnemers, het best geplaatst blijven om bedrijfsmodellen te ontwikkelen die aansluiten bij hun doelstellingen en capaciteiten, afhankelijk van de marktsegmenten waarop zij zich richten.
- (20) Deze aanbeveling heeft ook tot doel de transparantie van media-eigendom in de hele Unie verder te bevorderen. Momenteel worden de lidstaten middels internationale normen¹⁷ en mediawetgeving van de Unie aangemoedigd sectorspecifieke maatregelen te nemen om de transparantie van media-eigendom te vergroten. In het bijzonder wordt in artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de

¹⁴ Het Europees forum voor nieuwsmedia is door de Commissie opgericht in het kader van het actieplan voor de media en de audiovisuele sector om de samenwerking met belanghebbenden op het gebied van mediagerelateerde kwesties te versterken.

¹⁵ Zie de opnamen en samenvatting van het evenement: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-news-media-forum-industrial-transformation-glance>

¹⁶ Verordening (EU) 2021/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2021-2027) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1295/2013 (PB L 189 van 28.5.2021, blz. 34).

¹⁷ Aanbeveling CM/Rec(2018)1 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake pluriformiteit van de media en transparantie inzake media-eigendom.

Raad¹⁸ erkend dat de lidstaten de onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van mediadiensten kunnen verplichten informatie over hun eigendomsstructuur, met inbegrip van informatie over hun uiteindelijk begunstigen, toegankelijk te maken in overeenstemming met de algemene regels inzake transparantie betreffende de uiteindelijk begunstigen van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad¹⁹. In de aanbeveling van de Raad van Europa van 2018 over mediapluriformiteit en transparantie van media-eigendom worden de lidstaten opgeroepen kaders op te zetten voor de openbaarmaking van nauwkeurige en actuele informatie over directe eigendom en de uiteindelijk begunstigen van mediabedrijven. Bovendien cofinanciert de Commissie de ontwikkeling van de Euromedia Ownership Monitor, die tot doel heeft een doorzoekbare en schaalbare databank op te zetten om gratis en gebruiksvriendelijke informatie over media-eigendom in de hele Unie te verstrekken.

- (21) Maatregelen ter verbetering van de transparantie van media-eigendom ten opzichte van het grote publiek zouden belangrijk zijn in het licht van de specifieke aard van mediadiensten als publiek goed²⁰. Aangezien de media een rol spelen bij het rapporteren over en het ter verantwoording roepen van politieke en economische belangen, is transparantie van media-eigendom een noodzakelijk onderdeel van elk ecosysteem dat tot doel heeft onderzoeksjournalistiek, mediadiversiteit en het vertrouwen van het publiek in mediaberichtgeving te bevorderen. Belanghebbenden hebben in de raadplegingen ter voorbereiding van deze aanbeveling gewezen op het gebrek aan mediaspecifieke informatie over transparantie.
- (22) Uit het bovenstaande volgt dat een alomvattende aanpak van de transparantie van media-eigendom passend is. Het zou de beschikbaarheid bevorderen van informatie over media-eigendom (of de uitoefening daarvan) door de overheid, een overheidsinstelling, een staatsbedrijf of een ander overheidsorgaan, over de belangen, banden of activiteiten van eigenaren in andere media- of niet-mediabedrijven en over alle andere belangen die van invloed kunnen zijn op de strategische besluitvorming van het mediabedrijf of zijn redactionele lijn. Het is ook passend de publicatie aan te bevelen van informatie over veranderingen in eigendom van of zeggenschap over de media, gezien het belang van actuele informatie over de eigendomsstructuur voor de afnemers van de diensten. De aanbevolen aanpak moet worden aangepast afhankelijk van het type mediakanaal en de aard van de eigendom ervan. Met name in het geval van mediakanalen die eigendom zijn van journalisten, moet alleen informatie beschikbaar worden gesteld over de eigenaren met een leidinggevende rol, bijvoorbeeld leden van de raad van bestuur.

¹⁸ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1).

¹⁹ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

²⁰ Zie Raad van Europa: “transparantie van media-eigendom kan bijdragen tot een doeltreffende mediapluriformiteit door eigendomsstructuren achter de media — die het redactionele beleid kunnen beïnvloeden — onder de aandacht te brengen van het publiek en de regelgevende instanties”, preambule van Aanbeveling CM/Rec(2018)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over mediapluriformiteit en transparantie van media-eigendom. Zie ook het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector: “Transparantie over de media-eigendom consolideert en bevordert het vertrouwen dat de daarmee samenhangende macht door de respectieve eigenaren niet zal worden misbruikt om hun eigen politieke, economische en maatschappelijke belangen te bevorderen, maar dat die daarentegen wordt gebruikt om het algemeen belang te bevorderen, namelijk om mediagerelateerde factchecks uit te voeren”, zie M. Cappello (ed.), *Transparency of media ownership*, IRIS *Special*, Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector, Straatsburg, 2021.

- (23) Bijgevolg wordt met deze aanbeveling beoogd een hoge mate van transparantie van media-eigendom in de hele Unie te bevorderen door middel van vrijwillige maatregelen die zowel rechtstreeks door aanbieders van mediadiensten als door de lidstaten kunnen worden genomen, onverminderd de horizontale regels inzake eigendomstransparantie op Unieniveau uit hoofde van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad²¹ en de openbaarmakingsregels voor ondernemingen uit hoofde van Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad²², alsook de bestaande systemen van gekoppelde registers op Unieniveau.
- (24) Om de follow-up van deze aanbeveling te bevorderen, zal de Commissie een regelmatige dialoog met de lidstaten en de vertegenwoordigers van aanbieders van mediadiensten en journalisten in de relevante fora, met name het Europees forum voor nieuwsmedia, faciliteren. De Commissie zal nauwlettend toezien op de maatregelen van de lidstaten en de relevante maatregelen volgen die de aanbieders van mediadiensten in het kader van de aanbeveling hebben genomen. Daartoe moet de lidstaten worden verzocht de Commissie de relevante informatie te verstrekken waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij deze verstrekken, zodat de Commissie kan toezien op de naleving van de relevante delen van de tot hen gerichte aanbeveling. De bevindingen van de monitoring kunnen worden meegenomen in het overleg onder leiding van de belanghebbenden.

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

AFDELING I

Doel van de aanbeveling

- (1) Onverminderd de bestaande en toekomstige regels van de Unie wordt in deze aanbeveling:
- a) aan aanbieders van mediadiensten die nieuws- en actualiteitscontent aanbieden, een niet-uitputtende catalogus aangeboden van vrijwillige maatregelen die zij kunnen nemen om de onafhankelijkheid van hun individuele redactionele beslissingen te waarborgen;
 - b) aangemoedigd dat aanbieders van mediadiensten en lidstaten maatregelen nemen om de transparantie van media-eigendom op de interne markt te bevorderen.

AFDELING II

Interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid

- (2) Bij het nemen van maatregelen om de onafhankelijkheid van individuele redactionele beslissingen te waarborgen, worden aanbieders van mediadiensten aangemoedigd onderstaande catalogus in overweging te nemen.

²¹ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

²² Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht (PB L 169 van 30.6.2017, blz. 46).

- (3) Deze catalogus dient als inspiratiebron voor de aanbieders van mediadiensten. De mogelijke keuze van waarborgen moet gebaseerd zijn op hun uitvoerbaarheid en evenredigheid, rekening houdend met de omvang van de aanbieders van mediadiensten en de aard van de aangeboden mediadiensten.
- (4) Aanbieders van mediadiensten worden ook aangemoedigd zich te houden aan zelfreguleringsstelsels en initiatieven van de journalistiek en de mediasector ter bevordering van redactionele normen en normen voor betrouwbare en ethische journalistiek.

Waarborgen om de onafhankelijkheid en integriteit van redacteuren te garanderen

- (5) Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd interne regels vast te stellen om de redactionele integriteit en onafhankelijkheid te beschermen tegen ongepaste politieke en zakelijke belangen die van invloed kunnen zijn op individuele redactionele beslissingen. Wanneer dergelijke interne regels bestaan, wordt aangemoedigd dat zij volledig worden erkend en bekrachtigd door de eigenaars en het management van het mediabedrijf.
- (6) Dergelijke interne regels kunnen worden verzameld in handvesten, codes of andere redactionele richtsnoeren en beleidsdocumenten. Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd om deze, voor zover mogelijk, op hun websites openbaar te maken en toegankelijk te maken, ook voor personen met een handicap.

Redactionele integriteit

- (7) De in punt 5 bedoelde interne regels van aanbieders van mediadiensten kunnen betrekking hebben op de volgende aspecten:
 - a) regels ter waarborging van de integriteit van de redactionele content (met betrekking tot de productie van content), met inbegrip van bijvoorbeeld een redactionele taakomschrijving, beleid ter bevordering van een gevarieerde en inclusieve samenstelling van redacties, of beleid inzake verantwoord gebruik van bronnen;
 - b) regels die bedoeld zijn om belangenconflicten te voorkomen of openbaar te maken, waaronder met name vereisten om het publiek te informeren over zakelijke of professionele banden tussen de eigenaars of entiteiten in de eigendomsstructuur van of die een belang hebben in de betrokken aanbieder van mediadiensten en entiteiten of personen die in de redactionele content ervan worden genoemd;
 - c) beleid inzake correcties, met inbegrip van klachtenmechanismen;
 - d) regels ter waarborging van de scheiding tussen commerciële en redactionele activiteiten, met inbegrip van bijvoorbeeld voorschriften om ervoor te zorgen dat de redactionele content gescheiden is van en duidelijk kan worden onderscheiden van reclame- en promotie-content.

Redactionele onafhankelijkheid

- (8) Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd om mechanismen op te zetten die de leden van het redactioneel personeel in staat stellen hun redactionele

onafhankelijkheid te beschermen tegen elke vorm van ongepaste inmenging. Mogelijke maatregelen zijn onder meer:

- a) als aanvulling op de verplichtingen die zijn vastgelegd in de nationale voorschriften ter uitvoering van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad²³, procedures om elke vorm van druk waaraan zij mogelijk worden blootgesteld, aan te geven; die procedures kunnen mogelijkheden bieden om gevallen van druk anoniem of vertrouwelijk te signaleren;
- b) een recht van oppositie op grond waarvan leden van het redactioneel personeel kunnen weigeren artikelen of andere redactionele content te ondertekenen die zonder hun medeweten of tegen hun wil zijn gewijzigd;
- c) gewetensbepalingen die bescherming bieden tegen tuchtrechtelijke sancties of willekeurige ontslagen van de leden van het redactioneel personeel die opdrachten weigeren die volgens hen in strijd zijn met de beroepsnormen;
- d) onverminderd de rechten en verplichtingen die zijn vastgelegd in het arbeidsrecht of andere beschermende regels, het recht van leden van het redactioneel personeel die van mening zijn dat een verandering van eigendom met betrekking tot de aanbieder van mediadiensten van invloed is op hun redactionele integriteit en onafhankelijkheid, om die aanbieder te verlaten en alle voordelen te behouden die gelden op basis van de tijd die zij op het mediakanaal hebben gewerkt.

Interne organen of structuren

- (9) Om de uitvoering van beleid of interne regels inzake redactionele integriteit en onafhankelijkheid te ondersteunen, worden aanbieders van mediadiensten aangemoedigd passende interne onafhankelijke organen of structuren op te zetten, waaronder:
 - a) ethische of toezichtcomités, belast met het toezicht op de correcte uitvoering van handvesten, codes of andere redactionele richtsnoeren en beleidsdocumenten die binnen de organisatie zijn vastgesteld, en ombudspersonen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de regels inzake redactionele integriteit. Deze organen kunnen klachten ontvangen over mogelijke schendingen van het beleid en de regels en trachten deze aan te pakken, bijvoorbeeld via bemiddeling;
 - b) redactieraden of andere organen die fungeren als professionele vertegenwoordigingsgroepen van het redactioneel personeel in de media en als contact- en dialoogpunten tussen het management en de journalisten en andere mediaprofessionals. Hun leden kunnen worden gekozen door journalisten en andere mediaprofessionals die actief zijn binnen de aanbieder van mediadiensten. Zij zouden er met name voor kunnen zorgen dat journalisten en andere mediaprofessionals daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de rechten die zijn vastgelegd in handvesten, codes of andere redactionele richtsnoeren en beleidsdocumenten die binnen de organisatie zijn vastgesteld.

²³ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

Zij zouden ook kunnen trachten de naleving van ethische beginselen te waarborgen;

- c) journalistieke directeuren, benoemd in de uitvoerende comités en verantwoordelijk voor het waarborgen dat het beleid van de aanbieder van mediadiensten in overeenstemming is met de beginselen van onafhankelijke journalistiek en persvrijheid;
 - d) raden die verantwoordelijk zijn voor de benoeming van de hoofdredacteur en voor de bescherming van zijn of haar autonomie en onafhankelijkheid;
 - e) overleg- of bemiddelingscomités, bestaande uit vertegenwoordigers van het redactioneel personeel en van het management of de eigenaars, om conflicten tussen leden van het redactioneel personeel en leden van het management of de eigenaars op te lossen.
- (10) De regels voor de werking van die organen en structuren, voor zover deze bestaan, alsmede informatie over hun activiteiten, moeten in passende mate, voor zover mogelijk, openbaar en toegankelijk zijn, ook voor personen met een handicap.

Waarborgen ter bevordering van de deelname van journalisten aan de besluitvorming van mediabedrijven

- (11) Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd om de betrokkenheid van leden van het redactioneel personeel of hun vertegenwoordigende organen bij het bestuur en de besluitvorming te bevorderen. Deze betrokkenheid kan de vorm aannemen van informatierechten, raadplegingsrechten, participatierechten of een combinatie daarvan; dit laat artikel 16 van het Handvest onverlet.
- (12) Met name in de volgende gevallen kunnen informatierechten worden overwogen:
- a) wanneer de eigenaars of het management van de aanbieder van mediadiensten besluiten de hoofdredacteur te wijzigen;
 - b) wanneer de samenstelling van de raad van bestuur verandert;
 - c) in geval van ingrijpende wijzigingen met betrekking tot de rechtsvorm of de eigendom van de aanbieder van mediadiensten, liquidatieprocedures of andere structurele veranderingen.
- (13) Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat de leden van het redactioneel personeel of hun vertegenwoordigende organen worden geraadpleegd over de benoeming van de hoofdredacteur. Het management en het redactioneel personeel worden aangemoedigd overeenstemming te bereiken over de toepasselijke raadplegingsprocedure.
- (14) Indien verenigbaar met de toepasselijke nationale regels die in overeenstemming zijn met het Unierecht, kunnen de leden van het redactioneel personeel de mogelijkheid krijgen om deel te nemen aan het beheer van de aanbieder van mediadiensten door een of meer vertegenwoordigers in de raad van bestuur te kiezen.

Waarborgen ter verbetering van de duurzaamheid van aanbieders van mediadiensten en langetermijninvesteringen in de productie van content

- (15) Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd om het delen van kennis te bevorderen en beste praktijken uit te wisselen in de relevante fora met het oog op de

ontwikkeling van strategieën om hun duurzaamheid en veerkracht op lange termijn te vergroten. De Commissie zal een dergelijke dialoog binnen het Europees forum voor nieuwsmedia faciliteren.

- (16) Uit de besprekingen tot dusver is gebleken dat op verschillende gebieden relevante innovatieve acties kunnen worden onderzocht, waaronder:
- a) bedrijfsmodellen die het mogelijk maken zich doeltreffend aan te passen aan nieuwe consumptiegewoonten, met inbegrip van op abonnementen gebaseerde regelingen, op de lezer gebaseerde regelingen, crowdfunding of andere nieuwe strategieën die succesvol zijn gebleken om de inkomsten te verhogen;
 - b) technologische oplossingen die een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van betrokkenheid, met inbegrip van transparante algoritmen die worden gebruikt om contentaanbevelingen te verbeteren en betaalmuren aan te passen;
 - c) benaderingen die gericht zijn op het behouden en vergroten van het publiek, met name door het voorstellen van nieuwe formaten, het ontwikkelen van instrumenten om te peilen naar de appreciatie van het publiek en gemeenschapsopbouw, en het benutten van gegevens om de voorkeuren en gedragingen van het publiek beter te begrijpen, wat op zijn beurt strategieën voor het bereiken van het doelpubliek en diversificatie mogelijk maakt;
 - d) corporate-governancestructuren, met inbegrip van trusts of stichtingen, journalistieke aandeelhoudersregelingen, verenigingen van journalisten of lezers of andere structuren die de veerkracht van aanbieders van mediadiensten kunnen helpen vergroten. In dit verband kan het gebruik van dergelijke structuren of mechanismen als nuttig worden beschouwd voor het behoud van redactionele onafhankelijkheid en het bevorderen van kwaliteitsjournalistiek;
 - e) strategieën of toezeggingen om inkomsten of winsten te herinvesteren met het oog op het versterken van langetermijninvesteringen in mediacontent, digitalisering en onafhankelijke journalistiek, in het licht van de toenemende noodzaak om gelijke tred te houden met innovaties in de aandachtseconomie.
- (17) Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd om beleid te ontwikkelen dat transparantie en een eerlijk gebruik van donaties waarborgt. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de bekendmaking van donateurs boven een bepaalde drempel of op regels inzake donaties van personen of instanties waarvan de donatie de redactionele onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen.
- (18) Aanbieders van mediadiensten worden ook aangemoedigd om mogelijkheden te verkennen voor structurele samenwerking, ook over de grenzen heen, om de kansen te benutten die de interne markt op Europees niveau biedt en een groter publiek te bereiken. Evenzo worden aanbieders van mediadiensten aangemoedigd om gestructureerde partnerschappen te verkennen, bijvoorbeeld met het oog op het bundelen en benutten van gegevens en het versterken van hun innovatiecapaciteit.
- (19) Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd om professionele onderwijs- en opleidingsmogelijkheden voor hun journalisten en andere mediaprofessionals te bevorderen, met inbegrip van bij- en omscholing. Dit kan gebeuren in samenwerking met zelfregulerende instanties in de media, beroepsorganisaties en -verenigingen, alsook onderwijsinstellingen.

AFDELING III

Transparantie van media-eigendom

- (20) Aanbieders van mediadiensten worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat gedetailleerde, volledige en actuele informatie over hun eigendom gemakkelijk en rechtstreeks toegankelijk is voor het publiek, ook, voor zover mogelijk, voor personen met een handicap. Met name wordt aanbevolen dat aanbieders van mediadiensten zorgen voor toegang tot de informatie met betrekking tot:
- a) of en zo ja in welke mate zij rechtstreeks eigendom zijn van de overheid, een overheidsinstelling, een staatsbedrijf of een andere overheidsinstantie, of deze de uiteindelijk begunstigde is;
 - b) de belangen, banden of activiteiten van hun eigenaren in andere media- of niet-mediabedrijven;
 - c) alle andere belangen die van invloed kunnen zijn op hun strategische besluitvorming of hun redactionele lijn;
 - d) alle wijzigingen in hun eigendoms- of zeggenschapsregelingen.
- (21) De lidstaten worden aangemoedigd actie te ondernemen om Aanbeveling CM/Rec(2018)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten inzake mediapluriformiteit en transparantie van media-eigendom doeltreffend uit te voeren. De lidstaten worden met name aangemoedigd om een relevante nationale regelgevende autoriteit of instantie te belasten met de ontwikkeling en het onderhoud van een specifieke onlinedatabank voor media-eigendom, met uitgesplitste gegevens over verschillende soorten media, ook op regionaal en/of lokaal niveau, waartoe het publiek gemakkelijk, snel en doeltreffend kosteloos toegang zou hebben, en met het opstellen van regelmatige verslagen over de eigendom van mediadiensten die onder de jurisdictie van een bepaalde lidstaat vallen.
- (22) De lidstaten en hun nationale regelgevende autoriteiten of instanties worden aangemoedigd om regelmatig beste praktijken op het gebied van transparantie van media-eigendom uit te wisselen. Dergelijke uitwisselingen moeten met name gericht zijn op het identificeren en bevorderen van de meest doeltreffende maatregelen of instrumenten om de transparantie van media-eigendom te vergroten en de administratieve samenwerking op dit gebied te verbeteren.

AFDELING IV

Toezicht en slotbepalingen

- (23) Om toezicht mogelijk te maken op de maatregelen en acties die zijn ondernomen om gevolg te geven aan deze aanbeveling, moeten de lidstaten — 18 maanden na de vaststelling ervan en vervolgens op verzoek — de Commissie alle relevante informatie over de in afdeling III genoemde maatregelen en acties verstrekken.
- (24) De Commissie zal met de lidstaten en belanghebbenden, met name met vertegenwoordigers van aanbieders van mediadiensten en journalisten, in relevante fora, met name het Europees forum voor nieuwsmedia, overleg plegen over de maatregelen en acties die zijn genomen om gevolg te geven aan deze aanbeveling.
- (25) Indien nodig zal de Commissie overwegen een nieuwe aanbeveling vast te stellen ter vervanging van deze aanbeveling, rekening houdend met de door de medewetgevers vastgestelde Europese wet inzake mediavrijheid, alsook besprekingen met de lidstaten en belanghebbenden. In geval van overlapping tussen de bepalingen van

deze aanbeveling en de verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten in de interne markt (Europese wet inzake mediavrijheid), zoals uiteindelijk vastgesteld door de medewetgevers, zullen de desbetreffende bepalingen van deze aanbeveling niet langer van toepassing zijn wanneer de bepalingen van die verordening van toepassing worden.

Deze aanbeveling is gericht tot in de Unie gevestigde aanbieders van mediadiensten en, wat de in afdeling III genoemde acties betreft, tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, 16.9.2022

Voor de Commissie
Thierry BRETON
Lid van de Commissie

