

Audiovisuele media, reclame en minderjarigen: veel regels, maar weinig toezicht¹

Hannes Cannie en Dirk Voorhoof

Inleiding

Zowel Europese als Vlaamse beleidsmakers beklemtonen hun bekommernis om kinderen, jongeren of minderjarigen te beschermen tegen bepaalde media-inhouden, waarvan het aanbod aan jonge kijkers schadelijk of ongewenst wordt geacht. Niettegenstaande de Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (2007/65/EG)² gekenmerkt wordt door een globale dereguleringstendens inzake commerciële communicatie (programma's kunnen soepeler en frequenter onderbroken worden, de mogelijkheden om reclame uit te zenden worden verruimd), werden net strengere bepalingen opgenomen om minderjarigen te beschermen tegen onder meer reclame via audiovisuele mediadiensten.³ Het nieuwe Vlaamse Mediadecreet, pas integraal in werking sinds 1 september 2009, gaat zelfs verder dan wat de Europese richtlijn oplegt. Het Mediadecreet bevat een afzonderlijke afdeling (art. 70-77)⁴ waarin voor de Vlaamse omroepen tal van bijkomende inhoudelijke en vormelijke verplichtingen en beperkingen worden opgelegd aan commerciële communicatie die gericht is op minderjarigen, of specifiek op jongeren of kinderen.⁵ Over de noodzakelijkheid of de opportuniteit van de indrukwekkende hoeveelheid rechtsregels betreffende commerciële communicatie gericht op minderjarigen kan men van mening verschillen, maar feit is dat de Europese Unie en aanvullend het Vlaams parlement die regels dwingend hebben opgelegd. Deze verhoogde bescherming op papier betekent echter weinig als ze niet ook in de praktijk op adequate wijze effectief wordt gemaakt. De vraag stelt zich welke instantie het meest geschikt is om (effectieve) controle uit te oefenen op de verbodsbepalingen en beperkingen in verband met audiovisuele commerciële communicatie en minderjarigen. Deze paper zal uiteindelijk, op basis van een screening van toezichthoudende organen betreffende bescherming van minderjarigen en een analyse van hun beslissingen, uitmonden in een voorstel om een nieuwe weg in te slaan. Met name wordt ervoor geopteerd om de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) grotendeels van deze taak te ontslaan en het toezicht op de regels betreffende commerciële communicatie via de audiovisuele media in Vlaanderen toe te

¹ Deze paper is een bewerkte versie van H. Cannie en D. Voorhoof, "Reclame in audiovisuele media gericht op kinderen. Nieuwe regels, ander toezicht?", in S. Van Bauwel, E. Van Damme en H. Verstraeten (eds.), *Diverse mediawerelden. Hedendaagse reflecties gebaseerd op het onderzoek van Frieda Saeys*, Gent, Academia Press, 2010, 77-106.

² Richtlijn 2007/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, *PB. L.* 18 december 2007, afl. 332, 27.

³ De reclamebeperkingen met het oog op de bescherming van minderjarigen uit de vroegere Richtlijn Televisie Zonder Grenzen van 1989 (89/552/EEG) werden door de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten uitgebreid tot alle vormen van audiovisuele commerciële communicatie (niet enkel reclame) en aangevuld met een specifieke opdracht tot het ontwikkelen van een gedragscode in verband met commerciële communicatie die ongeschikt is voor kinderen, zie art. 3sexies, 2. Voor een grondige analyse van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, zie O. Castendyk, E. Dommering en A. Scheuer, *European Media Law*, Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2008, 267-1008.

⁴ Decreet betreffende radio-omroep en televisie van 27 maart 2009, *B.S.* 30 april 2009 (Mediadecreet).

⁵ Volgens het Mediadecreet zijn 'kinderen' personen jonger dan 12 jaar, 'jongeren' zijn personen vanaf 12 jaar tot aan de leeftijd van 16 jaar. Minderjarigen zijn personen tot 18 jaar. Zie art. 2, 15° en 18° Mediadecreet.

wijzen aan de JEP, de Jury voor Ethische praktijken inzake Reclame. Een keuze dus voor coregulering.⁶

Het Mediadecreet, audiovisuele commerciële communicatie en minderjarigen

Er bestaat een complex geheel van normen die mediagebruikers in het algemeen, ofwel specifiek kinderen/jongeren/minderjarigen beogen te beschermen tegen reclame. Deze regels situeren zich zowel op federaal als op gemeenschapsniveau en zijn vastgelegd in wettelijke bepalingen (overheidsrecht) of in zelfdisciplinaire codes (zelfregulering). Sommige voorschriften of beperkingen richten zich tot alle media, andere zijn specifiek van toepassing op radio en televisie of audiovisuele mediadiensten.⁷ In deze paper beperken we ons tot de voorschriften in het Vlaamse Mediadecreet die er specifiek op gericht zijn kinderen, jongeren of minderjarigen te beschermen tegen audiovisuele commerciële communicatie. Die bepalingen zijn van kwantitatieve of kwalitatieve aard, een onderscheid dat zeer relevant is met het oog op ons uiteindelijke oordeel over effectief toezicht (zie *infra*). *Kwantitatieve* bepalingen hebben betrekking op hoeveelheid, duur, tijdstip van uitzenden, of ze leggen vast of bepaalde programma's wel of niet mogen onderbroken worden door reclameboodschappen. Tot de kwantitatieve voorschriften kunnen ook een aantal bepalingen gerekend worden in verband met vorm of feitelijke kenmerken van de reclameboodschap, zoals het verplicht vermelden of tonen van bepaalde gegevens. Ook het al dan niet toelaten van commerciële communicatie over bepaalde producten of diensten kan als een kwantitatieve bepaling worden aangemerkt, omdat bij de beoordeling van dit soort voorschriften enkel een feitelijke vaststelling moet worden gedaan. *Kwalitatieve* bepalingen richten zich tot de inhoud van reclame en veronderstellen dus in tegenstelling tot de kwantitatieve of vormelijke voorschriften een grondige inhoudelijke en/of contextuele beoordeling van de reclameboodschap zelf, bijvoorbeeld met betrekking tot het eventuele schadeverwekkende of misleidende karakter van de reclameboodschap.

De meest relevante bepalingen in het nieuwe Mediadecreet in verband met audiovisuele commerciële communicatie en de bekommernis om minderjarigen kunnen op basis van de criteria kwantitatief/kwalitatief als volgt worden ingedeeld. Heel wat van deze bepalingen golden ook al voor de inwerkingtreding van het nieuwe decreet en zijn, soms lichtjes aangepast, overgenomen uit de vroegere code voor reclame en sponsoring op radio en televisie.⁸

⁶ Coregulering is een vorm van regulering die zich situeert tussen overheidsrecht en zelfregulering, met als essentieel kenmerk het combineren van de pluspunten van beide vormen van regulering (o.a. in termen van afdwingbaarheid, flexibiliteit en acceptatie), samengaand met het reduceren of elimineren van de minpunten van beide vormen van regulering. Voor een grondige analyse, zie X, *Final Report, Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, Study for the EC, Dir. Information Society and Media, Hans Bredow Institut - EMR, June 2006, 198 p., <http://www.hans-bredow-institut.de>.

⁷ Voor een overzicht, zie de boekbijdrage vermeld in voetnoot 1.

⁸ Zie het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 september 1995 houdende vaststelling van de code voor reclame en sponsoring op radio en televisie, B.S. 29 november 1995, zoals aangevuld door het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 houdende de aanvulling van de code voor reclame en sponsoring op radio en televisie met specifieke bepalingen over reclame en sponsoring, gericht op kinderen en jongeren, B.S. 4 april 2008.

Kwantitatieve beperkingen <i>Onderbrekingen voor reclame/telewinkelen</i> Kinderprogramma's mogen niet worden onderbroken voor reclame en telewinkelen (art. 80, lid 2) <i>Commerciële communicatie/reclame</i> Reclame voor alcoholhoudende dranken mag niet worden uitgezonden in het reclameblok net voor of net na kinderprogramma's (art. 83 en 89) Commerciële communicatie over alcoholhoudende dranken richt zich niet specifiek tot minderjarigen en toont in het bijzonder geen minderjarigen die dit soort dranken gebruiken (art. 68, 1°) Commerciële communicatie over suikerhoudend snoepgoed moet op een duidelijke en contrasterende wijze een gestileerde afbeelding van een tandenborstel tonen gedurende de hele uitzending (art. 69) <i>Sponsoring en productplaatsing</i> VRT mag haar kinderprogramma's op televisie niet laten sponsoren, noch productplaatsing in haar kinderprogramma's op televisie gebruiken (art. 50, lid 3) Productplaatsing is verboden in kinderprogramma's. Productplaatsing in de vorm van goederen of diensten die gratis worden geleverd, zoals productiehulp en prijzen, met het oog op de opnemings ervan in een programma, kan in de kinderprogramma's van de commerciële omroeporganisaties (art. 99) Binnen een tijdsbestek van vijf minuten voor en na kinderprogramma's (televisie) op de VRT mag geen sponsorvermelding plaatsvinden (art. 92, lid 2) Het vermelden of vertonen van het logo van een sponsor is verboden tijdens kinderprogramma's of teletekstpagina's die gericht zijn op kinderen (art. 97) Kinderprogramma's mogen niet worden gesponsord door ondernemingen waarvan de voornaamste activiteit bestaat in de vervaardiging of verkoop van alcoholhoudende dranken (art. 94) <i>Telewinkelen</i> Telewinkelprogramma's kunnen niet uitgezonden worden binnen een tijdsbestek van vijftien minuten voor en na kinderprogramma's (art. 82, § 1, 4°)	Kwalitatieve beperkingen Commerciële communicatie mag minderjarigen geen zedelijke of lichamelijke schade toebrengen. Daarom mag ze minderjarigen er niet rechtstreeks toe aanzetten een product of dienst te kopen of te huren door te profiteren van hun onervarenheid of goedgelovigheid, noch hen er rechtstreeks toe aanzetten hun ouders of anderen te overreden de aangeprezen goederen of diensten aan te kopen, hen niet zonder gegronde redenen in gevaarlijke situaties tonen, noch profiteren van het bijzondere vertrouwen dat minderjarigen in ouders, leerkrachten of andere personen stellen (art. 72) Commerciële communicatie mag bij kinderen en jongeren geen gevoelens van angst of ongemak oproepen (art. 74, § 2) Commerciële communicatie mag kinderen en jongeren niet ontraden om de gevestigde veiligheidsregels te volgen (art. 74, § 4) Commerciële communicatie mag kinderen niet misleiden over eigenschappen en waarde van het product, de met het product haalbare resultaten, de effecten op de gezondheid en de graad van handigheid of de leeftijd vereist voor het gebruik van het product (art. 75, § 2) <i>Commerciële communicatie voor kinderen en jongeren...</i> ... moet voor hen duidelijk als zodanig herkenbaar zijn (art. 71) ... mag geen positieve sociale gedragingen, levensstijlen en houdingen ondermijnen, noch geweld en onwettig of antisociaal gedrag weergeven, tolereren of aanmoedigen, noch het gezag, de verantwoordelijkheid of het oordeel van ouders en opvoeders ondermijnen (art. 73, §§ 1-3) ... moet respect opbrengen voor hun waardigheid en mag hen niet zo in beeld brengen dat hun fysieke of morele integriteit wordt aangetast of in gevaar wordt gebracht, noch teksten of visuele voorstellingen bevatten die hen geestelijk, moreel of fysiek kunnen schaden, of die hen ertoe aanzetten gevaarlijk te handelen of zich in onveilige toestanden te begeven, die hun gezondheid of hun veiligheid ernstig in gevaar kunnen brengen, of dat soort gedrag goedpraten (art. 74, §§ 1 en 3) ... mag geen buitensporig verbruik aanmoedigen of vergoelijken van voedingsmiddelen of dranken die stoffen bevatten waarvan een overmatig gebruik niet aanbevolen is (art. 77)
---	---

	... over speelgoed dat op vuurwapens lijkt, is verboden (art. 73, § 4) Commerciële communicatie voor kinderen... ... moet de mogelijkheden en eigenschappen van het betreffende product correct weergeven, zodat kinderen zeker niet worden misleid over een van die kenmerken (art. 75, § 1) ... mag niet beweren dat het hebben of gebruiken van een bepaald product voordeel biedt ten opzichte van andere kinderen, noch dat het niet hebben ervan nadelen oplevert, noch beweren dat kinderen die het product niet bezitten minderwaardig of onpopulair zijn (art. 76, lid 1) ... mag geen prijzen minimaliseren, noch suggereren dat het aangeboden product tot de mogelijkheden van elk gezinsbudget behoort (art. 76, lid 2)
--	--

De VRM: een efficiënte toezichthouder?

Op de naleving van deze bepalingen wordt toezicht gehouden door de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM). De algemene kamer controleert de naleving van de bepalingen in verband met commerciële communicatie op de Vlaamse omroepen, inclusief reclame- en sponsoringreglementering met betrekking tot minderjarigen. De VRM kan hetzij na klacht, hetzij ambtshalve, inbreuken vaststellen en sancties opleggen, gaande van een waarschuwing tot het opleggen van administratieve geldboetes (art. 215-235 Mediadecreet). Sinds 2005 worden de uitzendingen (zowel radio als televisie) van de Vlaamse omroepen regelmatig en gericht gemonitord.⁹ Toch heeft de VRM, in het kader van de bescherming van kinderen en minderjarigen, tot nu toe enkel uitspraken gedaan in verband met kwantitatieve reclamebeperkingen en vormelijke aspecten.¹⁰ De vastgestelde inbreuken zijn daarenboven op één hand te tellen en betreffen de vroegere vijfminutenregel inzake reclame rond kinderprogramma's,¹¹ telewinkelspots die door de aangeboden dienst of het aangeboden product een invloed of aantrekkingskracht kunnen uitoefenen op minderjarigen,¹² het osmoseverbod¹³ en de afwezigheid van een gestileerde afbeelding van een tandenborstel in reclame voor chocoladekoekjes en kinderdrankjes, uitgezonden tussen een aantal kinderprogramma's door.¹⁴

Behoudens een zeer beperkt aantal uitspraken van de VRM in verband met kwantitatieve en vormelijke aspecten van de reclameboodschappen kan dus de afwezigheid worden vastgesteld

⁹ Vlaams Commissariaat voor de Media, Kaderbesluit monitoring, 22 april 2005, te raadplegen op <http://www.vlaamseregulatormedia.be/regelgeving/kaderbesluitmonitoringVCM.pdf>.

¹⁰ Alle beslissingen van de VRM zijn te raadplegen op <http://www.vlaamseregulatormedia.be>.

¹¹ VRM t. SBS Belgium NV 9 juni 2006 (2006/030).

¹² VRM t. NV Vlaamse Mediamaatschappij 14/12/2007 (2007/064 en 2007/070); VRM t. BVBA MTV Networks Belgium 14/12/2007 (2007/071); VRM t. NV SBS Belgium 18/01/2008 (2008/09) en VRM t. NV Life! TV Broadcasting Company 18/01/2008 (2008/010).

¹³ VRM t. NV Vlaamse Mediamaatschappij 14/12/2007 (2007/064 en 2007/070); VRM t. BVBA MTV Networks Belgium 14/12/2007 (2007/071) en VRM t. NV Vlaamse Mediamaatschappij 14/03/2008 (2008/026).

¹⁴ VRM t. NV Vlaamse Mediamaatschappij 14/03/2008 (2008/026).

van klachten, monitoring en uitspraken in verband met de kwalitatieve bepalingen inzake reclame en minderjarigen. Toch maken ook kwalitatieve bepalingen reeds jaren deel uit van het Vlaamse omroeprecht, waarvan verondersteld werd dat daarop toezicht zou worden gehouden door de VRM en diens voorgangers (de Vlaamse Raad voor Reclame en Sponsoring op radio en televisie en het Vlaams Commissariaat voor de Media).¹⁵ Bij deze vaststelling moet men zich afvragen of in de toekomst niet beter gezocht wordt naar andere mechanismen van toezicht en handhaving, zeker nu het aantal bepalingen in het Mediadecreet in verband met commerciële communicatie en minderjarigen in aantal is toegenomen en qua toepassingsgebied is uitgebreid. Bovendien is het takenpakket van de VRM door het Mediadecreet van 2009 verder uitgebreid,¹⁶ groeit het aantal te controleren audiovisuele mediadiensten gestadig aan en zou het reduceren van de bevoegdheid van de VRM in verband met het toezicht op de commerciële communicatie gericht op minderjarigen aan de VRM de mogelijkheid bieden om haar kerntaken beter te kunnen uitbouwen. Het 'outsourcen' van een taak waarvoor de VRM weinig of geen deskundigheid heeft ontwikkeld, noch enige interesse heeft betoond, is daarom aangewezen, zowel in het voordeel van de VRM zelf als in functie van een meer effectieve handhaving van de regels betreffende commerciële communicatie gericht op minderjarigen.

Een alternatief: op weg naar coregulering

In aanloop naar het Mediadecreet van maart 2009 pleitte de Sectorraad Media in enkele adviezen voor de optie van zelf- en coregulering op het domein van de commerciële communicatie.¹⁷ Dit impliceert dat adverteerders en de aanbieders van audiovisuele mediadiensten, actief en vrijwillig participeren in een systeem van handhaving van regels in functie van de bescherming van minderjarigen. De Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten spoort de lidstaten trouwens aan co- en/of zelfregulering te stimuleren op de door de richtlijn gecoördineerde gebieden (art. 3.7).¹⁸

De bijna voltallige raad (de vertegenwoordiger van de Gezinsbond uitgezonderd) wenst de controle en het toezicht over de inhoud van de reclameboodschappen (de kwalitatieve reclamebeperkingen) toe te wijzen aan het bestaande zelfregulerende orgaan, de Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame (JEP). De JEP is de zelfdisciplinaire autoriteit van de reclame- en marketingsector in België en onderzoekt de inhoud van reclameboodschappen die verspreid worden door de massamedia. Haar zelfdisciplinaire werking steunt op de vrijwillige medewerking van de adverteerders, reclamebureaus en media.¹⁹ De VRM zou bevoegd blijven voor controle en toezicht op de naleving van de kwantitatieve reclamebeperkingen.²⁰

¹⁵ Zie ook D. Voorhoof, "Nut en haalbaarheid van een ethische code voor televisie. Overzicht van de bestaande regelgeving", in X. (ed.), *Kinderen en een ethische code voor televisie?*, Verslagboek van de studienamiddag op 15 december 1995, BGJG, 1996, 16-34.

¹⁶ Zie art. 218 Mediadecreet.

¹⁷ De Sectorraad Media is een onderdeel van de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), zie <http://www.cjsm.vlaanderen.be/raadcjsm/index.shtml>.

¹⁸ Zie ook overweging 36 bij de richtlijn: '[...] De ervaring heeft voorts uitgewezen dat zowel coregulerings- als zelfreguleringsinstrumenten die worden uitgevoerd overeenkomstig de verschillende wetgevingstradities van de lidstaten, een belangrijke rol kunnen spelen bij het bereiken van een hoog niveau van consumentenbescherming. Maatregelen tot verwezenlijking van doelen van publiek belang in de opkomende sector van audiovisuele mediadiensten zijn doelmatiger als zij worden genomen met actieve steun van de aanbieders van de diensten zelf [...]'.
¹⁹ Voor samenstelling, taken en werking, zie <http://www.jep.be>.

²⁰ Adviezen van de Sectorraad Media van 14 juli 2008 (p. 7) en 17 september 2008 (pp. 4 en 12) bij het voorontwerp van decreet betreffende de radio-omroep en de televisie te raadplegen op

In wat volgt zullen we nagaan of er inderdaad redenen zijn om aan te nemen dat de JEP als toezichtorgaan beter geplaatst is dan de VRM om bescherming te bieden aan kinderen en jongeren tegen audiovisuele reclame en of Vlaanderen dus de weg naar coregulering, via de JEP, zou moeten inslaan.

De JEP: van ervaringsdeskundige ...

Uit de analyse van beslissingen van de JEP uit de periode 2006-2009 die relevant zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van kinderen en minderjarigen tegen reclame op radio en televisie blijkt dat de JEP een omvangrijke en rijk geschakeerde adviespraktijk heeft ontwikkeld, ijkpunten heeft uitgezet, beslissingen heeft genomen en interpretaties heeft gemaakt van tal van reclamevoorschriften die de bescherming beogen van minderjarigen. De JEP baseert haar beslissingen bovendien niet enkel op (beroeps)ethische codes, maar ook op wettelijke bepalingen,²¹ inclusief het Vlaamse Mediadecreet.²² Zo heeft de JEP in de periode 2006-2009 uitspraken gedaan in verband met de bescherming van morele en zedelijke integriteit van minderjarigen,²³ het exploiteren van hun onervarenheid en het ondermijnen van hun vertrouwen in ouderlijk gezag,²⁴ risico's voor imitatie van gevaarlijk gedrag en geweld,²⁵ het banaliseren van geweld en antisociaal gedrag²⁶ en misleidende reclame voor kinderen.²⁷ Het ruime aanbod aan beslissingen van de JEP in verband met de toepassing van de regels uit het Mediadecreet betreffende commerciële communicatie en bescherming van minderjarigen staat in schril contrast met de beperkte ervaringsdeskundigheid die de VRM terzake heeft opgebouwd (zie *supra*).

http://www.cjsm.vlaanderen.be/raadcjsm/SR_media/adviezen/178_16_MED_mediadecr_advies_20080714.pdf
en

http://www.cjsm.vlaanderen.be/raadcjsm/SR_media/adviezen/178_16_MED_mediadecr_advies_20080917.pdf.

²¹ Artikel 1 van het JEP-reglement luidt dat de beslissingen van de JEP, behalve op convenanten en zelfdisciplinaire codes, ook gebaseerd zijn op “de algemene wetgeving, de wet op de handelspraktijken, de voorlichting en de bescherming van de consument en de wetgeving per product- en dienstencategorie”, zie http://www.jep.be/media/pdf/reglement_jep/reglement_2009.pdf.

²² Voor een grondiger weergave van analyse en onderzoeksresultaten, zie de boekbijdrage bedoeld in voetnoot 1. Alle uitspraken van de JEP zijn te raadplegen op <http://www.jep.be/nl/beslissingen-van-de-jep>.

²³ JEP t. Roger&Roger 20 juni 2006; JEP t. VLAM 2 november 2006; JEP t. Media Markt Belgium 12 december 2006; JEP t. Artsen Zonder Grenzen 27 november 2007; JEP t. Aastra 5 december 2007; JEP t. Puig Belux NV 16 januari 2008; JEP t. Telenet NV 27 mei 2008; JEP t. SSL Healthcare 17 februari 2009; JEP t. Plateforme Prevention SIDA 15 juli 2009; JEP t. Samsung 18 september 2009.

²⁴ JEP t. Ebay 23 december 2008; JEP t. Brico 11 juni 2008.

²⁵ JEP t. Kia Motors Belgium 31 januari 2007; JEP t. Roger&Roger 30 september 2008; JEP t. Lotus Bakeries NV 27 november 2008; JEP t. Belgacom 2 december 2008; JEP t. Electrabel 2 december 2008; JEP t. VRT 24 maart 2009; JEP t. Procter & Gamble 6 oktober 2009; JEP t. Ademloos 16 oktober 2009; JEP t. Belgacom 8 december 2009.

²⁶ JEP t. Belgacom NV 4 augustus 2006; JEP t. BeTV NV 2 januari 2007; JEP t. RTL TVi NV 13 juli 2007; JEP t. Bel Belgique NV 24 oktober 2007; JEP t. Reckit Benckiser 2 juli 2008; JEP t. Proximus 1 oktober 2008; JEP t. Contactdata 13 januari 2009; JEP t. Mobistar 10 september 2009.

²⁷ JEP t. Lotus Bakeries NV 23 mei 2008; JEP t. Danone 10 maart 2009.

De JEP: reclame en minderjarigen

Enkele voorbeelden

1. Beleg op boterham

Een televisiespot voor charcuterie toont een jongetje met boterhammetjes met hesp in de hand, achtergelaten op een verlaten parking naast een autosnelweg. Een slogan vermeldt: “Vertrouw meer op je beleg dan op je ouders.” De JEP oordeelde dat de ouder-kindrelatie hier op een zeer negatieve manier wordt voorgesteld en de spot daardoor van aard is om kinderen te destabiliseren en morele schade te berokkenen (verlatingsangst, aantasting vertrouwensrelatie tussen ouder en kind). De Jury heeft dan ook de aanbeveling gedaan om deze spot niet meer te verspreiden, wat door de adverteerder onmiddellijk werd nageleefd. Het is duidelijk dat de JEP haar uitspraak steunt op de regel dat commerciële communicatie minderjarigen geen zedelijke, morele of lichamelijke schade mag toebrengen (art. 72 Mediadecreet), een regel die ook al deel uitmaakte van het Mediadecreet (art. 98, 5^e), dat gold ten tijde van de uitspraak (JEP t. VLAM 2 november 2006).

2. De kettingzaag van Belgacom

Een televisiespot van Belgacom toont een grootmoeder die een beeldhouwwerk maakt geholpen door haar kleindochter, beiden met een kettingzaag in de hand. De JEP oordeelde dat deze spot een potentieel gevaarlijke gedraging toont door een kind af te beelden in een gevaarlijke situatie en verwijst uitdrukkelijk naar de strijdigheid met artikel 98, 2^e van het oude Mediadecreet, dat zegt dat reclame niet mag aansporen tot gedrag dat schadelijk is voor de gezondheid of de veiligheid (zie nu art. 74, §§ 3 en 4 Mediadecreet). De JEP verzocht de adverteerder ten minste ervoor te zorgen dat de spot niet meer kon gezien worden door kinderen, waarop de adverteerder heeft bevestigd dat de spot werd stopgezet (JEP t. Belgacom 2 december 2008).

3. World at War

Een televisiespot voor het gewelddadige videogame ‘Call of Duty. World at War’, uitgezonden te midden van andere spelletjes en speelgoed voor kinderen en duidelijk gericht naar een jong publiek, maakt gebruik van gewelddadige beelden en taal. Volgens de JEP getuigt deze spot van een gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheid en wordt het gebruik van geweld gebanaliseerd. De adverteerder werd verzocht om deze spot voldoende laat uit te zenden en bijkomend het product te identificeren als zijnde een spel voor volwassenen, waarop de adverteerder heeft bevestigd dat de spot niet meer uitgezonden wordt. Deze beslissing is duidelijk gebaseerd op de bepaling dat commerciële communicatie voor kinderen en jongeren geen geweld mag banaliseren, idealiseren of aanmoedigen (art. 73, § 2 Mediadecreet), een regel die ook al gold ten tijde van de uitspraak via de toen geldende code voor reclame en sponsoring op radio en televisie (art. 18, § 2) (JEP t. Contactdata 13 januari 2009).

4. Het pestgedrag van Mobistar

Een radiospot geeft een gesprekssituatie weer die plaatsvindt via een sociaal netwerk, waarbij een meisje voortdurend de vriendschapsuitnodiging van een jongen weigert. Als reactie creëert de jongen een haatgroep gericht tegen het meisje. De JEP is van oordeel dat deze spot een gedraging in scène brengt die asociaal is en pestgedrag illustreert en merkt bovendien op dat dergelijk gedrag niet louter fictief is, maar in werkelijkheid ook voorkomt. Zij meent dan ook dat deze spot het risico inhoudt om dergelijke gedragingen te banaliseren of aan te moedigen. De JEP heeft de adverteerder verzocht de spot niet meer te verspreiden, waarop de adverteerder bevestigd heeft deze beslissing na te leven. Ook hier is de beslissing gesteund op de bepaling dat commerciële communicatie voor kinderen en jongeren geen antisociaal of laakbaar gedrag mag tonen of aanmoedigen (art. 73, § 2 Mediadecreet) (JEP t. Mobistar 10 september 2009).

... tot toekomstige ‘mediawatcher’?

Er zijn pertinente redenen om het toezicht op en de handhaving van de kwalitatieve reclamevoorschriften in verband met minderjarigen op korte termijn toe te vertrouwen aan de JEP. Uit onze analyse blijkt dat de JEP op basis van haar jarenlange adviespraktijk reeds een ruime ervaring heeft met de handhaving van reclamevoorschriften die de bescherming beogen van kinderen of minderjarigen. De JEP baseert zich hierbij ook uitdrukkelijk op de wettelijke reclamevoorschriften en niet enkel op (beroeps)ethische codes. Het is met andere woorden niet eens zo’n grote stap om de JEP te betrekken in het toezicht op de voorschriften die minderjarigen beogen te beschermen tegen bepaalde inhoud van audiovisuele reclame, zoals die in het Vlaamse Mediadecreet zijn vastgelegd. De VRM dient bevoegd te blijven voor het toezicht op en de handhaving van de kwantitatieve reclamebeperkingen, dat wordt overigens niet betwist. Die bevoegdheid van de VRM als toezichthouder op de Vlaamse omroepen is pertinent omdat het de omroepen zelf zijn die ten volle verantwoordelijk zijn voor dit soort inbreuken en de VRM op dit domein ondertussen ook reeds heel wat ervaring intern heeft opgebouwd in functie van de monitoring, het toezicht en de klachtbehandeling. Voor wat de kwalitatieve voorschriften betreft, is de situatie verschillend, ook al omdat voor de inhoud van de reclameboodschappen finaal de adverteerder verantwoordelijk is, of er minstens sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen omroep en adverteerder. De JEP betreft deze beide groepen actoren, omroeporganisaties en adverteerders, in haar werking en adviespraktijk.

Daarnaast heeft de JEP nog andere troeven, waaronder een grondige kennis van de media- en reclamesector. Bovendien heeft de JEP ook opvallend geïnvesteerd in de transparantie van haar werking en adviespraktijk, door onder andere haar beslissingen via een zoekmachine op de eigen website toegankelijk te maken. Bijkomend voordeel is dat een procedure voor de JEP zeer laagdrempelig is en, getuige het grote aantal adviesaanvragen, klachten en uitspraken, ook voldoende bekend is bij de consument én mediagebruiker. Naast adviesaanvragen door professionals uit de media- en reclamesector kan ook elke belanghebbende natuurlijke of rechtspersoon die geen commerciële doeleinden nastreeft gratis een klacht indienen, die ook kosteloos wordt behandeld.²⁸ In de praktijk blijkt ook de reële, effectieve impact van de adviezen van de JEP.

De Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten vereist dat als gekozen wordt voor mechanismen van coregulering er garanties moeten zijn dat “zij in brede kring worden aanvaard door de belangrijkste belanghebbenden in de betrokken lidstaten en in effectieve handhaving voorzien” (art. 3.7). Met andere woorden, de voornaamste ‘stakeholders’ moeten voor een voldoende draagvlak zorgen door actief te participeren en de regelingen moeten afdwingbaar zijn. De samenstelling van de JEP is recent overigens verruimd, aangezien sinds 1 januari 2008 ook vertegenwoordigers van de consumentenorganisatie Test-Aankoop in de JEP zetelen.²⁹ Opmerkelijk is dat Kind & Gezin vooralsnog geen deel uitmaakt van de JEP, waardoor het verbrede draagvlak toch nog een belangrijke partner mist. Bovendien is de JEP in haar huidige vorm enkel een adviesorgaan en kan zij dus geen beslissingen afdwingen. Er zal een protocol of overeenkomst moeten uitgewerkt worden met de Vlaamse regering, de VRM en/of de omroeporganisaties en omroepdiensten. De vertegenwoordigers van de Vlaamse omroepen verklaarden zich ondertussen bereid om zich in een dergelijk scenario te

²⁸ Art. 6 van het reglement van de JEP, te raadplegen op http://www.jep.be/media/pdf/reglement_jep/reglement_2009.pdf.

²⁹ De JEP is nu paritair samengesteld, voor de helft uit vertegenwoordigers van de reclame- en mediasector, voor de helft uit vertegenwoordigers van de ‘burgermaatschappij’, zie <http://www.jep.be/nl/faq/wat-is-de-jep/>.

engageren tot naleving van de JEP-beslissingen. Geschillen of betwistingen over de opvolging van de JEP-beslissingen zouden ultiem aan de VRM kunnen voorgelegd worden.³⁰

Beleidsnota Media negeert coregulering

Ondanks deze gunstiger perspectieven voor coregulering en rationalisatie van het takenpakket van de VRM, is het opmerkelijk dat het Vlaams Parlement deze optie niet heeft genomen. Het nieuwe Mediadecreet rept met geen woord over zelf- of coregulering. Ook de recente Beleidsnota Media van Vlaams minister Ingrid Lieten negeert voorlopig dit perspectief. De beleidsnota van de Minister maakt integendeel enkel gewag van de nood aan een slagvaardige VRM voor een “adequate toepassing van de regelgeving”.³¹ Hierboven werd duidelijk dat het schoentje juist hier knelt, althans voor de effectieve handhaving van reclamebeperkingen die zijn opgelegd met het oog op de bescherming van minderjarigen. In een reactie op de beleidsnota formuleerde de Sectorraad Media een nieuw advies (december 2009) waarin de visie *pro* zelf- en coregulering wordt herbeklemtoond:

“De sectorraad ondersteunt de aandacht voor een efficiënte en effectieve Vlaamse Regulator voor de Media, maar vraagt zelf- en co-regulering als uitgangspunt niet uit het oog te verliezen. De gehele sectorraad, de Gezinsbond uitgezonderd, is er voorstander van om de controle en het toezicht over de *inhoud* van de reclameboodschappen aan de Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame (JEP) voor te leggen - mits enkele bijkomende waarborgen in verband met de samenstelling van de JEP en mits afdwingbaarheid via een decreet of protocol. Het toezicht op de naleving van kwantitatieve regels kan dan een taak van de VRM blijven. Dit aspect krijgt te weinig aandacht in de beleidsnota.”³²

Coregulering via geconditioneerde zelfregulering

Inspiratie voor het uitwerken van de optie voor coregulering kan gevonden worden in bepaalde kenmerken van het Nederlandse Kijkwijzer-systeem. Dit is een medianeutraal systeem van zelfregulering voor de inhoud van audiovisuele programma's die schadelijk kunnen zijn voor minderjarigen.³³ Het systeem heeft dus geen betrekking op (audiovisuele) reclame, maar toch is het interessant ernaar te verwijzen omdat het geconcipieerd is in de vorm van geconditioneerde zelfregulering, een vorm dus van coregulering. De Nederlandse omroepen beslissen zelf of ze zich aan dit systeem onderwerpen. Doen ze dat niet, dan

³⁰ Adviezen van de Sectorraad Media van 14 juli 2008, 7 en van 17 september 2008, 12, zie voetnoot 20.

³¹ Zie Beleidsnota Media 2009-2014, p. 21, <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2009-2010/g209-1.pdf>.

³² Advies over de beleidsnota's Cultuur, Jeugd, Sport en Media 2009-2014, p. 18, http://www.cjsm.vlaanderen.be/raadcjsm/AR/adviezen/243AR_beleidsnotas_cjs_advies_AR_coordinatie.pdf.

³³ Voor meer info, zie *Kijkwijzer adviseert*, informatiefoldertje, te raadplegen op www.kijkwijzer.nl. Zie ook het Jaarverslag van de Vlaamse Mediaraad 2006 (Werkgroep ad hoc “systeem zelfregulering ter bescherming van minderjarigen”), p. 17, te raadplegen op http://www.cjsm.vlaanderen.be/raadcjsm/historiek/mediaraad/jaarverslagen/MR_jaarverslag2006.pdf. Voor een grondiger situering van de kenmerken en mogelijkheden van systemen van coregulering in de mediasector, toegespitst op vooral reclame en bescherming van minderjarigen, zie X, *Final Report, Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, Study for the EC, Dir. Information Society and Media, Hans Bredow Instituut - EMR, June 2006, 198 p., <http://www.hans-bredow-instituut.de>. Zie ook E. Lievens, *Regulatory Instruments for Content Regulation in Digital Media. A prospective study of the protection of minors against harmful content*, doctoral dissertation, K.U. Leuven, Faculty of Law, Researcher Interdisciplinary Centre for Law & ICT, 2009, 466 p.

behoudt het Nederlands Commissariaat voor de Media ten volle bevoegdheid ten aanzien van die omroepen en bovendien is het hen dan verboden om programma's uit te zenden die aan minderjarigen schade kunnen berokkenen.³⁴

De link naar Vlaanderen en audiovisuele reclame en minderjarigen is snel gemaakt: de Vlaamse omroepen zouden de mogelijkheid krijgen zich aan het gezag van de JEP te onderwerpen, terwijl de JEP voortaan ook bevoegd zou worden geacht om klachten te ontvangen in verband met de kwalitatieve bepalingen van het Mediadecreet. Voor de omroepen die de adviesbevoegdheid, het toezicht en de klachtenbehandeling van de JEP niet erkennen, blijven dan het decretale toezicht en de handhaving door de VRM onverkort van toepassing. Als 'conditionering' van de coregulering kan de optie worden genomen om de omroepen die zich niet onderwerpen aan het JEP-toezicht verbod op te leggen tot het uitzenden van commerciële communicatie die gericht is op minderjarigen. De VRM blijft ook bevoegd voor het toezicht en de klachtbehandeling van als kwantitatief aangemerkte voorschriften. In het Mediadecreet kan ook bepaald worden dat de JEP een dossier kan overmaken aan de VRM in geval van manifeste en/of herhaaldelijke inbreuk op één van de kwalitatieve reclamevoorschriften in verband met minderjarigen, jongeren of kinderen of in geval van het niet naleven van een beslissing van de JEP. Tenslotte zal de manier waarop de JEP zijn taak waarneemt extern en onafhankelijk moeten geëvalueerd worden, zodat indien nodig bijsturing vlug kan gebeuren. Aan de JEP zal daarom ook de verplichting worden opgelegd te rapporteren over dit specifieke aspect van haar werking en alle nuttige informatie beschikbaar te stellen.

Conclusie

De analyse van VRM- en JEP-uitspraken brengt enerzijds aan het licht dat de VRM op het domein van toezicht op en handhaving van de regelgeving inzake audiovisuele commerciële communicatie en minderjarigen geen noemenswaardige ervaring heeft: de relevante beslissingen zijn op één hand te tellen en betreffen bovendien uitsluitend kwantitatieve reclamevoorschriften. Nochtans maken ook kwalitatieve bepalingen reeds jaren deel uit van het Vlaamse omroeprecht, waarvan verondersteld werd dat daarop toezicht zou worden gehouden door de VRM (en diens voorgangers). Anderzijds blijkt de JEP wel vertrouwd met de materie. De JEP heeft een omvangrijke en rijk geschakeerde adviespraktijk ontwikkeld, ijkpunten uitgezet, beslissingen genomen en interpretaties gemaakt van tal van reclamevoorschriften die de bescherming beogen van kinderen, jongeren of minderjarigen. Bovendien baseert de JEP haar beslissingen ook soms op de bepalingen uit de Vlaamse omroepwetgeving. Het voorstel van de Sectorraad Media om de controle en het toezicht over de inhoud van de reclameboodschappen (de kwalitatieve reclamebeperkingen) toe te kennen aan de JEP, beschikt dus over degelijke, stevige wortels. Te meer daar de JEP nog andere troeven heeft die garanties bieden voor effectief en kwaliteitsvol toezicht: grondige kennis van de media- en reclamesector, transparantie van haar werking en adviespraktijk, zeer laagdrempelige procedure die kosteloos is en voldoende bekend is bij de consument en mediagebruiker en reële, effectieve impact van haar adviezen. Als geopteerd wordt voor coregulering moeten de voornaamste 'stakeholders' deze aanpak ook effectief ondersteunen en moeten de regels ook afdwingbaar zijn. Dit heeft implicaties voor de samenstelling van de JEP, die best dus nog verruimd wordt met vertegenwoordigers van Kind & Gezin en de sector van de kinderrechten of het jongerenbeleid. Bovendien is de JEP in haar huidige vorm enkel

³⁴ <http://www.kijkwijzer.nl/pagina.php?id=3>. Zie art. 52d en 53 van de Nederlandse Mediawet, via <http://www.cvdm.nl/content.jsp?objectid=5872>.

een adviesorgaan en kan zij dus geen beslissingen afdwingen. Er zal dan ook een protocol of overeenkomst moeten uitgewerkt worden met de Vlaamse regering, de VRM en/of de audiovisuele omroepdiensten. Met een dergelijke vorm van coregulering, een format van 'multistakeholder governance' op het domein van audiovisuele commerciële communicatie en minderjarigen, kan in Vlaanderen best zo snel mogelijk een aanvang worden genomen.

Bibliografie

CANNIE, H. en VOORHOOF, D., "Reclame in audiovisuele media gericht op kinderen. Nieuwe regels, ander toezicht?", in S. VAN BAUWEL, E. VAN DAMME en H. VERSTRAETEN (eds.), *Diverse mediawerelden. Hedendaagse reflecties gebaseerd op het onderzoek van Frieda Saeys*, Gent, Academia Press, in print.

CASTENDYK, O., DOMMERING, E. en SCHEUER, A., *European Media Law*, Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2008, 1379 p.

LIEVENS, E., *Regulatory Instruments for Content Regulation in Digital Media. A prospective study of the protection of minors against harmful content*, doctoral dissertation, K.U. Leuven, Faculty of Law, Researcher Interdisciplinary Centre for Law & ICT, 2009, 466 p.

VOORHOOF, D., "Nut en haalbaarheid van een ethische code voor televisie. Overzicht van de bestaande regelgeving", in X. (ed.), *Kinderen en een ethische code voor televisie?*, Verslagboek van de studienamiddag op 15 december 1995, BGJG, 1996, 16-34.

X, *Final Report, Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, Study for the EC, Dir. Information Society and Media, Hans Bredow Institut - EMR, June 2006, 198 p., <http://www.hans-bredow-institut.de>.

Hannes Cannie is jurist en als assistent mediarecht verbonden aan de vakgroep Communicatiewetenschappen (Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen) van de Universiteit Gent. In het kader van die functie bereidt hij een doctoraal proefschrift voor. Hij is lid van het Center for Journalism Studies (CJS) en het Human Rights Centre (HRC) aan de Gentse Universiteit en medewerker van IRIS, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory, Straatsburg.

Dirk Voorhoof is hoogleraar mediarecht en auteursrecht aan de Universiteit Gent en de Universiteit van Kopenhagen waar hij de vakken mediarecht, auteursrecht, journalistieke deontologie en European Media Law doceert. Hij is lid van de Vlaamse Regulator voor de Media, van de Sectorraad Media en van de redactieraad van Auteurs & Media en Mediaforum, Tijdschrift voor Media- en Communicatierecht. Hij publiceerde o.a. 'De vijfminutenregel. Kinderen en reclame op tv' (Kluwer, 2000), 'Handboek Mediarecht' (Larcier, 2003, 2007) en 'Wetboek Media en Journalistiek' (Kluwer, 2005, 2007, 2009, i.s.m. E. Brewaeys en F. Voets). Hij is editor van 'Het journalistiek bronnengeheim onthuld' (Die Keure, 2008) en van 'Vijf jaar Raad: een balans' (Raad voor de Journalistiek, i.s.m. F. Voets). Voor meer informatie, zie www.psw.ugent.be/dv.