

De EMFA treedt in werking: kleine stappen in grote schoenen

Opinie

Gionata Bouché*

Sinds 14 augustus is de Europese wet inzake mediavrijheid (EMFA) officieel onderdeel van de Europese informatierechtsorde.¹ De EMFA is omstreden gezien de politieke lading, onduidelijke rechtsbasis en de voorafgaande lobby.² Niet perfect, maar beter dan niets, aldus de consensus in de uitgebreide literatuur.³ De impact op de mediavrijheid in de lidstaten lijkt beperkt.

Opvallend is onder meer dat de EMFA structurele hervorming van publieke omroepen vergt als waarborg tegen politieke inmenging.⁴ Ook private uitgevers worden verplicht met 'passende maatregelen' de redactionele vrijheid te beschermen.⁵ Een nieuwe toets voor marktconcentraties legt de nadruk op redactionele vrijheid en pluriformiteit.⁶ Nationaal toezicht wordt Europees gecoördineerd.⁷ Zo wil de EU-wetgever het nieuwe recht van nieuwsconsumenten op toegang tot een pluraliteit aan redactioneel onafhankelijke media-inhoud garanderen.⁸

Veel van de problemen die de EMFA beoogt op te lossen zijn systematisch geworteld in het politieke en culturele weefsel van de lidstaten, zodat verandering vooral nationale politieke wil tot effectieve handhaving vraagt – vooral wat betreft de publieke mediasector. Dit zijn gevoelige onderwerpen in veel 'moeilijke staten' met sterk gepolitiseerde toezichthouders.⁹ Italië wil bijvoorbeeld nu al de bepalingen voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep negeren met eigen afwijkende criteria.¹⁰ Het lijkt onwaarschijnlijk dat de Europese Commissie op korte termijn een politieke crisis zou willen (en kunnen) uitlokken vanwege het uitblijven van effectieve vooruitgang.

Ook bij meer bescheidene en uitvoerbare aspecten heeft de EU-wetgever kansen gemist. Zo wordt in art. 3(3-4) de inzet van spywaretechnologie op privé apparaten toegestaan om journalistieke bronnen te onthullen in het 'publiek belang'. Waarom geen volledig verbod, gezien de inherente strijdigheid met de essentie van de journalistieke vrijheid – de kern van de EMFA – en de zeer vage, manipuleerbare uitzondering die lidstaten wordt geboden?¹¹ Een tweede gemiste kans, die minder opviel in het debat, is de exclusieve focus op de transparantie van eigendomsverhoudingen.¹² De visie van de EU-wetgever dat zo 'potentiële belangenconflicten' bij de nieuwsvoorziening transparant worden¹³ steunt te veel op het traditionele begrip van 'media' in de EMFA.¹⁴ Ook de financiering is een belangrijke bron van invloed, zeker bij nieuwe mediaspelers in de digitale omgeving – zoals (non-profit) onafhankelijke journalistieke organisaties, *fact-checkers* en invloedrijke bloggers die veelal leunen op private subsidies van welvarende weldoeners, non-profit foundations, '*think-tanks*', ook van buiten de EU. Zij kunnen, meer of minder expliciet, de agenda's van (buitenlandse) politieke spelers dienen.¹⁵ Of het nu gaat om Russische magnaten, de Hongaarse Batthyány Lajos Foundation of de veelbesproken Amerikaanse National Endowment for Democracy, transparantie in financieringsstromen helpt niet alleen EU-burgers bij de samenstelling van hun digitale mediadiet maar brengt ook meer duidelijkheid in het publieke debat ter voorkoming van willekeurige politieke druk op de vrijheid van (nieuwe) media.¹⁶ Andere keuzes dan de toch waarschijnlijk symbolische beloften voor de journalistieke onafhankelijkheid in de EU, hadden de toekomstbestendigheid van de EMFA beter dienend.

* G. Bouché is promovendus aan de UvA, verbonden aan het IViR, het REM-Lab en het AI Media & Democracy Lab.

1 Verordening (EU) 2024/1083 van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid – EMFA), PB L, 17.04.24.
2 Loïc Michels, 'Houdt de nieuwe Europese wet voor persvrijheid haar tanden?' *Follow the Money*, 7 september 2023 <<https://www.ftm.nl/artikelen/duitse-uitgevers-sabotereren-europese-media-freedom-act?share=P6c%2B3KbRXYa2K%2Bsyk4H5XCG4foKpPc6W7BE6xXcf3PaMdvBD4yRbV8Oniaz2JHVs%3D>>; D. Kuils en G. van Hekesen, 'De European Media Freedom Act: voer voor lobbyisten. Over de grondslag, regulering van de schrijvende pers en de spywarebepaling' (2024) *Mediaforum* 2023/6.
3 M. Monti, 'Why online public discourse needs a media privilege: in defence of Article 18 of the EMFA' *cmpf.com*, 1 november 2024 <<https://cmpf.eu.eu/indefence-of-article-18-of-the-emfa/>>; K. Cseres, 'Meer dan marktmacht: de risico's van mediaconcentratie' *Mediaforum* 2025/2 <https://www.mediaforum-nl.proxy.uba.uva.nl/art/90-6436_Meer-dan-marktmacht-de-risico-s-van-media-concentraties>; S. Eskens, 'The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy' *Computer Law & Security Review* 2023/58 <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212473X25000574>>; A. Klingenberg en O. Mulder, 'Overheidsreclame in de EMFA' *Mediaforum* 2023/6, <https://www.mediaforum.nl/art/90-6098_Overheidsreclame-in-de-EMFA>.
4 EMFA, art. 5.
5 EMFA, art. 6.
6 EMFA, art. 22.
7 EMFA, art. 8-13.
8 EMFA, art. 3.
9 Volgens art. 30 Richtlijn (EU) 2018/1808 dienen deze instanties allicht 'vrij van politieke invloed', maar deze normen zijn vaag opgesteld en dus en makkelijk om op papier na te leven zonder te veel impact in de praktijk.

10 Een van de relevante voorbeelden in het recente wetsvoorstel van de regeringscoalitie is de keuze om de bestuursleden van de publieke omroep te benoemen door parlementaire meerderheid. CILD, '8 agosto: EMFA in vigore, Rai (tecnicamente) illegal, la riforma peggiora', *cild.eu*, 11 augustus 2025, <https://cild.eu/blog/2025/08/11/8-agosto-emfa-in- vigore-rai-tecnicamente-illegale-la-riforma-peggiore/>.
11 Zie ook eerdere kritiek door burgerrechtenorganisatie EDRI: https://edri.org/wp-content/uploads/2025/06/EDRI_Spyware-position-paper.pdf.
12 Resp. in art. 6 en 24.
13 EMFA, ov. 32.
14 T. Seipp et al., 'Defining the 'media' in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act', *Journal of Media Law* 2023/15, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17577632.2023.2240998>.
15 L. Rutai, 'Hungary's government is funding European publications. But have they had much success?' *Euronews.com*, 15 september 2023, <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/>; F. Langfitt, 'Democracy-promoting organization sues the Trump administration over withheld funds', *NPR*, 6 maart 2025, <https://www.npr.org/2025/03/06/nx-s1-5320021/national-endowment-democracy-sues-trump-administration-withheld-funds>; Y. Philippin & S. Candea, 'The hidden links between a giant of investigative journalism and the US government', *Mediapart*, 2 december 2024, <https://www.mediapart.fr/en/journal/international/021224/hidden-links-between-giant-investigative-journalism-and-us-government>.
16 Ben Shultz, 'Defending Europe's disinformation researchers' *HIGG Digital Society Blog*, 27 augustus 2025, <https://www.hiig.de/en/defending-europes-disinformation-researchers/>; Zie ook de bredere ophef rondom de rol van NGO's in de EU door conservatieve politieke groepen, European People's Party, 'EPP Group proposes new parliamentary structure to scrutinise NGO funding' *eppgroup.eu*, 19 juni 2025, <https://www.eppgroup.eu/newsroom/epp-group-proposes-new-structure-to-scrutinise-ngo-funding>.