



DE VLAAMSE MINISTER VAN BRUSSEL, JEUGD, MEDIA EN ARMOEDEBESTRIJDING

Conceptnota

Naar een toekomstgericht mediabeleid

Inhoudstafel

1.	Omgevingsanalyse.....	3
1.1.	Komst van en concurrentie met nieuwe (internationale) spelers en diensten	3
1.2.	Impact op mediaconsumptie en mediabestedingen	6
1.3.	Impact op (reclame-)inkomsten	8
1.4.	Nood aan toekomstgericht regelgevend kader	10
2.	Beleidskader	13
2.1.	Regeerakkoord 2019-2024	13
2.2.	Beleidsnota media 2019-2024	13
2.3.	BBT.....	13
2.4.	Studie.....	14
3.	Werven	15
3.1.	Werk 1: Brede terminologie.....	15
3.2.	Werk 2: Het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006	19
3.3.	Werk 3: Nood aan een gelijk speelveld in wijzigend medialandschap.....	21
3.4.	Werk 4: Artificiële intelligentie in de mediasector.....	28
3.5.	Werk 5: Vervagende grenzen tussen radio en televisie	30
3.6.	Werk 6: Recht op vrije informatiegeving en korte nieuwsverslagen.....	32
3.7.	Werk 7: Vlaamse Regulator voor de Media	33
3.8.	Werk 8: Vind- en zichtbaarheid van lokale content	34

1. Omgevingsanalyse

Vlaanderen wordt gekenmerkt door een sterke audiovisuele en auditieve sector. Een sterke Vlaamse audiovisuele en auditieve sector is essentieel, omdat die bijdraagt aan de identiteit en diversiteit van de Vlaamse samenleving door de (Vlaamse) mediagebruikers toegang te verschaffen tot een breed, lokaal, kwalitatief en origineel media-aanbod en de internationale competitiviteit van die sector.

De technologische ontwikkelingen van de afgelopen jaren en de convergentie van media hebben ervoor gezorgd dat de manier waarop inhoud wordt aangeboden aan en geconsumeerd door het brede publiek belangrijke wijzigingen heeft ondergaan en dat nieuwe (internationale) spelers de Vlaamse markt hebben betreden. De European Media Industry Outlook van 2023 formuleert het als volgt: *“Distribution channels which emerged in the years 2010s, such as VoD, have had a structuring impact on consumption patterns and market dynamics. Altogether, the way content is financed, distributed and consumed has profoundly changed over the past few years.”*¹. Deze ontwikkelingen zijn zeker positief voor de kijker en luisteraar, maar deze ontwikkelingen zetten ook de (reclame-)inkomsten van de lokale spelers onder druk. Inkomsten die essentieel zijn voor de ontwikkeling van lokale producties, content waarin de Vlaming nog steeds geïnteresseerd is.

1.1. Komst van en concurrentie met nieuwe (internationale) spelers en diensten

De opkomst van *Subscription Video on Demand* diensten (SVOD), aanvankelijk aangeboden door internationale spelers zoals Netflix, Disney+ en Amazon Prime Video, heeft voor een aardverschuiving gezorgd in het medialandschap. Lokale spelers konden niet anders dan de concurrentie aan te gaan door eigen lokale alternatieven, met focus op lokale content, in de markt te zetten met verschillende modellen (VRT MAX, VTM GO, Go Play, Streamz)². Hoewel deze lokale spelers met hun diensten de concurrentie moeten aangaan met deze internationale spelers beschikken zij natuurlijk niet over dezelfde schaalgrootte door de relatief kleine afzetmarkt, wat voor een concurrentieel nadeel zorgt. Zo zijn de diensten van de internationale spelers zeer gebruiksvriendelijk waardoor de functionaliteiten een referentiekader zijn geworden voor de kijkers³. Bijgevolg moeten de lokale spelers deze functionaliteiten ook integreren in hun streamingdienst om de concurrentie met deze spelers aan te gaan. Hierdoor worden lokale spelers geconfronteerd met substantiële investeringen die voor de internationale spelers gemakkelijker te recupereren zijn aangezien zij hun diensten en functionaliteiten wereldwijd kunnen uitrollen. Er mag niet uit het oog verloren worden dat de voornaamste focus van deze internationale spelers aanvankelijk het aantrekken van zoveel mogelijk abonnees was en minder het genereren van winst. Om deze doelstelling te bereiken, investeerden deze spelers buitensporige bedragen in de productie van content en rechtenverwerving⁴. Hierdoor werd de lat voor de productie van lokale content ook verhoogd, wat zonder enige twijfel gezorgd heeft voor een kwaliteitsverhoging van Vlaamse fictieproducties wat de kijker ten goede is gekomen. Alleen moesten de Vlaamse spelers de concurrentie met deze internationale spelers aangaan met veel kleinere budgetten. Om de vergelijking te maken: HBO spendeerde 200 miljoen dollar aan het eerste seizoen van *House of the Dragon* voor 10 afleveringen, terwijl de productiekost van *Arcadia*, één van de duurste fictieproducties in Vlaanderen, 1 miljoen euro per aflevering bedroeg. Steeds vaker zie je de focus van deze spelers toch verschuiven naar het genereren van winst. Zo besliste Netflix onder meer om minder te investeren in de productie van content, om het delen van paswoorden te verbieden

¹ European Commission (2023). *Commission staff working document European Media Industry Outlook*, 11.

² T. Raats & T. Evens (2021). 'If you can't beat them, be them'. A critical analysis of local streaming platforms and Netflix alternative Streamz. In: *MediKultur*, 70, 50.

³ T. Evens, A. Henderickx & P. Conradie (2023), *Technological affordances of video streaming platforms: Why people prefer video streaming platforms over television*, *European Journal of Communication*.

⁴ T. Evens & K. Donders (2018). *Platform Power and Policy in Transforming Television Markets*, Berlin: Springer, 253.

en om de abonnementsvergoeding te verhogen. In augustus 2023 stelde de CEO van Disney eveneens dat er minder in de productie van content zou worden geïnvesteerd om de verliezen te beperken. Om een andere doelgroep aan te spreken (die minder bereid zijn te betalen) en om hun pad richting winstgevendheid in te zetten, bieden deze spelers (ook hier gevolgd door de lokale speler Streamz en VTM GO+) een *Hybrid Video on Demand* dienst (HVOD) aan die twee inkomstenstromen combineert, nl. reclame-inkomsten met (lagere) inkomsten uit abonnementen.

Samen met de opkomst van deze SVOD-diensten heeft ook de opkomst van *Advertising funded Video on Demand* diensten (AVOD) de concurrentie om de kijker de afgelopen jaren verhevigd⁵. Ook *free, ad-supported television* (FAST-zenders) heeft zijn intrede gedaan. Zoals SVOD-diensten het on-demand online equivalent van lineaire betaaltelevisie zijn geworden, zijn AVOD-diensten en FAST-zenders respectievelijk het on-demand en lineaire online equivalent van het lineaire op reclame gebaseerde kosteloze televisieaanbod.

Sociale mediaplatformen en videoplatformen hebben een belangrijke plaats veroverd in het leven van de burgers voor entertainment en informatie. Doordat de nieuwsconsumptie op sociale media algoritme-gestuurd wordt, is de kans op desinformatie en filterbubbels zeer groot. Desinformatie manipuleert en polariseert het maatschappelijke debat, wat het vertrouwen in media en instellingen ondermijnt. Het niet kunnen onderscheiden van wat echt is van wat onwaar is, is een van de grootste gevaren voor onze democratie en voor de stabiliteit van onze samenleving. Dit biedt kansen voor de traditionele nieuwsmedia om juiste en betrouwbare informatie te brengen die het vertrouwen in deze spelers zou moeten versterken.

Door de opkomst van sociale mediaplatformen hebben nieuwe actoren een belangrijke rol in het medialandschap verkregen: influencers en online content creators. Uit de SMI-Barometer van 2023 blijkt dat 84% van de 16 tot 24-jarigen influencers volgen op sociale media⁶. Uit die van 2022 blijkt dat voor de meeste Vlaamse jongeren entertainment de belangrijkste reden is om influencers te volgen⁷. Ook deze nieuwe spelers dagen de traditionele media uit. Om jongeren aan te trekken proberen traditionele spelers steeds vaker in te zetten op samenwerkingen met deze influencers en online content creators.

Een gelijkaardige concurrentie van internationale spelers kan vastgesteld worden voor Vlaamse radio-omroeporganisaties. Internationale spelers in de digitale muziekindustrie, zoals Spotify, Google en Apple, hebben het speelveld drastisch veranderd door personalisatie en on-demand streamingmogelijkheden aan te bieden, die inspelen op de specifieke behoeften en smaken van jongere luisteraars. Deze spelers hebben ook substantiële bedragen geïnvesteerd in podcasts⁸, waar de lokale spelers niet aan kunnen tippen. Podcasts bieden een opportuniteit voor omroeporganisaties om hun luisteraars op andere manieren te bedienen, maar vormen evenzeer een alternatieve, concurrerende audiobron⁹. Om een dam op te werpen tegen de internationale spelers hebben Mediahuis, DPG Media, Play Media en VRT een samenwerking aangegaan om een Vlaams podcastplatform te ontwikkelen onder de werknaam 'Podgrond'.

Door dit groeiende aantal online diensten is de adoptie van geconnecteerde televisies in Vlaanderen meer dan verdubbeld op 10 jaar: van 26% in 2014 naar 65% in 2023¹⁰. De adoptie van smart speakers

⁵ S. Delaere, H. Van den Bulck, S. Tintel, O. Braet, T. Van Dam, & P. Ballon (2021), *Doorlichting van het Vlaams Audiovisueel beleid 2021*, 25 (hierna: Doorlichting 2021).

⁶ Arteveldehogeschool en Comeos, *SMI-Barometer 2023*, 46.

⁷ Arteveldehogeschool en Comeos, *SMI-Barometer 2022*, 29.

⁸ J. L. Sullivan (2019), *The Platforms of Podcasting: Past and Present*, *Social Media + Society* 2019 5:4.

⁹ S. Chan-Olmsted, S., & R. Wang (2022), Understanding podcast users: Consumption motives and behaviors. *New Media & Society*, 24(3), 684-704.

¹⁰ L. De Marez, R. Sevenhant, F. Denecker, A. Georges, G. Wuyts & D. Schuurman (2024), *Imec.digimeter.2023. Digitale trends in Vlaanderen*. Imec, 11 & 16 (hierna: imec.digimeter 2023).

in Vlaanderen blijft beperkt(er)¹¹. Daarentegen zijn smartphones bijna niet meer weg te denken uit het leven van de Vlaming met een adoptiegraad van 93%¹².

In het Nostradamus-rapport van 2023¹³ krijgt AI, terecht, heel wat aandacht. Deze technologie creëert allerlei mogelijkheden, maar zorgt ook voor bezorgdheid binnen de sector. Sinds een paar jaar zijn AI-applicaties helemaal doorgebroken in de *mainstream*, met name de Large Language Models (LLM) zoals ChatGPT en generatieve AI zoals DALL-E en Midjourney. Veel concepten waarop deze applicaties gebouwd zijn, zijn al langer in gebruik in de techsector – denk bv. aan *data mining* en *machine learning*. Deze mechanismen waren ook niet zonder controverse, denk maar aan het schandaal rond Cambridge Analytica of de rudimentaire chatbot ‘Tay’ van Microsoft die na manipulatieve interacties met gebruikers racistische boodschappen begon te verspreiden en nog geen dag na lancering weer offline werd gehaald¹⁴.

De huidige AI-applicaties staan een pak verder dan wat er vijf of tien jaar geleden mogelijk was, wat hun inzetbaarheid en mogelijke toepassingsvormen ten goede is gekomen. De applicaties worden steeds vaker ingezet voor professionele doeleinden en de AI-resultaten kunnen steeds gemakkelijker doorvloeien naar eindgebruikers. Toch zien we op dit moment, zeker in Vlaanderen, nog maar een beperkte echte toepassing van AI in het professioneel medialandschap. Een overzicht van de VRT¹⁵ toont aan dat AI niet zozeer ingezet wordt om content te genereren, maar eerder om bijkomende functies zoals ondertiteling, samenvatting, etc. efficiënter te maken. Hierdoor komt er meer tijd vrij voor het ‘echte’ creatieve werk. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met het feit dat, zeker voor bewegend beeld, generatieve AI nog niet geschikt is voor een stabiele output van langere duur. De visuele ‘AI-look’ is nog steeds zeer herkenbaar¹⁶. Er kan wel vastgesteld worden dat er op dit vlak nog steeds vooruitgang geboekt wordt, zoals ook recentelijk bleek uit de lancering Sora, een applicatie van OpenAI voor het genereren van korte filmpjes.

Hoewel er in België en Vlaanderen verschillende initiatieven zijn om de evolutie van AI te monitoren en hierover te informeren (o.a. AI4Belgium en amai!), zijn er op lokaal niveau nog geen grote AI-spelers actief. Belgische bedrijven die werken met AI in audiovisuele productie, doen dit veelal met tools ontwikkeld door buitenlandse spelers. Het Britse bedrijf metaphysic.ai, een van de toonaangevende AI-bedrijven in de mediasector, heeft wel een Vlaamse link door medeoprichter Chris Umé. Het voortouw wordt verder genomen door een mix van klassieke techbedrijven, zoals Microsoft en Google, en sterk gefinancierde, veelal Amerikaanse nieuwkomers zoals OpenAI, Midjourney en Stability AI. Een sterke financiering is in deze onontbeerlijk: naast de opstartkosten voor het opbouwen van een database om AI te ‘trainen’, is het genereren van AI-output een bijzonder energievervlindende activiteit. Onderzoekers voorspelden dat het energieverbruik voor generatieve AI tegen 2027 vergelijkbaar zou kunnen zijn met het verbruik van bv. Nederland¹⁷. Naast de kwestie van de energiefactuur (en de bijkomende discussie over klimaatimpact) is AI, net als *data mining* en *machine learning* indertijd, het onderwerp van veel ethische discussies. Het gaat dan over potentiële inbreuken op auteursrechten en naburige rechten, de mogelijkheid tot verspreiden van misinformatie of racistische vooroordelen, en de potentiële vervanging van menselijk werk door AI-applicaties (één van de belangrijkste oorzaken van de stakingen in Hollywood in 2023). Een rapport van IBM vat het wellicht correct samen: “AI will not completely replace people—but people who use AI will replace people who don’t.”¹⁸.

¹¹ imec.digimeter 2023, 11.

¹² imec.digimeter 2023, 11-12.

¹³ J. Koljonen (2023), [Nostradamus Report: Everything Changing All At Once](#).

¹⁴ A. Ohlheimer (2016), <https://www.washingtonpost.com/news/the-intersect/wp/2016/03/24/the-internet-turned-tay-microsofts-fun-millennial-ai-bot-into-a-genocidal-maniac/>.

¹⁵ VRT NWS, [AI op VRT: de copiloot van de mediamaker](#).

¹⁶ Recente lokale voorbeelden zijn [een reclamespot van de Nationale Loterij](#) en de [deelnemersposters](#) voor De Slimste Mens Ter Wereld.

¹⁷ J. Vincent (2024), [How much electricity does AI consume?](#).

¹⁸ IBM, [Augmented work for an automated, AI-driven world](#), 2.

Het maken van videogames gebeurt, misschien nog meer dan de productie van andere audiovisuele content, al lang in een globale context. Vlaamse gamers consumeren voornamelijk games gemaakt door buitenlandse, internationale ontwikkelaars, en tegelijk verkopen Vlaamse game-ontwikkelaars hun games vooral aan consumenten buiten Vlaanderen. Vlaamse games worden altijd gemaakt met het oog op een internationaal publiek, en zijn vaker speelbaar in het Engels dan in het Nederlands. Het is niet onlogisch om dit te doen. Videogame-ontwikkeling laat *localisation* in andere talen gemakkelijker toe dan andere audiovisuele producties en de interactiviteit is meestal gestoeld op universele standaarden (denk aan het gebruik van een gamecontroller of specifieke toetsen op een keyboard).

De globale gamesector werd tijdens de COVID-jaren dan ook gekenmerkt door een bijzonder sterke groei, in sterk contrast met andere audiovisuele deelsectoren. We moeten ondertussen vaststellen dat deze jaren van voorspoed toch enigszins aan het keren zijn: de omzetcijfers dalen dan wel niet, maar veel gamestudio's die de afgelopen jaren een zeer sterke groei kenden, moesten in 2023 serieus snijden in hun organisatie met vele ontslagen tot gevolg¹⁹. De Vlaamse industrie groeit gestaag in aantallen, maar de omzet blijft achter.

1.2. Impact op mediaconsumptie en mediabestedingen

Door de opkomst van deze nieuwe diensten en platformen heeft het kijkgedrag ook veranderingen ondergaan. Uit de imec.digimeter 2022²⁰ blijkt dat we op het vlak van video-consumptiepatronen steeds meer evolueren van trouwheid aan content van zenders en traditionele mediamerken, naar het meer flexibel combineren van allerlei platformen op maat van de behoefte van de mediagebruiker. Dit wordt bevestigd in de imec.digimeter 2023²¹. De kijker combineert bijvoorbeeld het klassieke aanbod van lokale spelers met het aanbod van lokale en internationale streamers (zowel betalend als niet-betalend) en het aanbod op sociale media. Dit resulteert in een gefragmenteerde mediaconsumptie. Hierdoor werd de dood van lineaire televisie de afgelopen jaren al verschillende keren voorspeld. In 2021 stelde Netflix CEO Reed Hastings: *"It will take another 10 or even 20 years before linear TV disappears completely."*²². Lineair televisiekijken is inderdaad niet meer zo populair als vroeger, maar er wordt nog wel lineair gekeken, ook door jongeren. In 2021 hebben gemiddeld 2.183.812 Vlamingen de kwartfinale op het EK voetbal van de Rode Duivels tegen Italië gevolgd. Hierdoor beginnen de on-demand streamingdiensten ook te experimenteren met live sportaanbod, naast hun on-demand entertainmentaanbod²³. Bovendien zie je ook dat streamingdiensten, waar de bingewatch-functionaliteit het uitgangspunt was, hun reeksen steeds vaker volgens het oude lineaire model aanbieden, nl. 1 aflevering per week²⁴. Daarnaast mag wat het kijkgedrag betreft niet voorbijgegaan worden aan *time shifted viewing* of uitgesteld kijken. In 2018 bedroeg het uitgesteld kijken 26,1%²⁵. In 2023 is dit aandeel opgelopen tot 36%²⁶. In 2018 voorspelde Econopolis dat het uitgesteld kijken bij de 18-54 VVA doelgroep zou oplopen tot 50% in 2026 voor de uurschijf 17-24u²⁷.

Ook het luistergedrag heeft de afgelopen jaren een sterke wijziging ondergaan. Voor jonge mensen is radio niet langer hun voornaamste bron voor muziek en audio-entertainment. Tussen 2016 en 2023 daalde het globale dagelijks bereik van radio van 80% naar 71%²⁸. Jongere leeftijdsgroepen spenderen

¹⁹ The Verge (2023), [2023's great games were overshadowed by a dark cloud of layoffs](#); Reuters (2024), [Exclusive: Unity Software to cut 25% of staff in 'company reset' continuation](#), BelgianGames (2023), [Persbericht - Belgian games sector grows rapidly and steadily, valorizing its added value both economically and socially](#).

²⁰ R. Sevenhant, L. De Marez, F. Denecker, A. Georges, G. Wuyts & D. Schuurman, [imec.digimeter 2022, Digitale trends in Vlaanderen](#), 17 (hierna: imec.digimeter 2022).

²¹ imec.digimeter 2023, 17 ev.

²² Broadbandtvnews, [Netflix CEO Hastings: Streaming market "far away" from saturation](#), 19 september 2021.

²³ T. Evens & P. Smith (2024). *Sports media rights in the age of streaming*. Routledge: London (in druk).

²⁴ Broadbandtvnews, [Streamers reverting to weekly episode releases](#), 15 maart 2022.

²⁵ CIM, Audimetrie, 17-24h VVA 18-54; Econopolis (2018), [Leefbaarheid van productie, aggregatie en distributie van audiovisuele content in Vlaanderen. Eindrapport](#), 12 (hierna: Econopolis (2018)).

²⁶ CIM, Audimetrie, 17-24h VVA 18-54.

²⁷ Econopolis (2018), 26.

²⁸ CIM, [Resultaten Totaal bereik \(RAM\)](#).

relatief meer tijd aan andere vormen van audio zoals muziekstreaming en podcasts dan oudere leeftijdsgroepen²⁹.

Nieuws wordt meer en meer via verschillende toestellen en platformen geconsumeerd waardoor de Vlaming zich vaker op basis van een mix van traditionele en digitale nieuwsdragers informeert³⁰. We zien ook een verschuiving van traditionele nieuwsconsumptie naar online boven en mobile first³¹. Desondanks gaan zowel het nieuwsgebruik als de algemene interesse in nieuws in Vlaanderen erop achteruit³². Eén op de vier van de 18-25-jarigen geeft zelfs expliciet aan niet geïnteresseerd te zijn in nieuws³³. De Nieuwsbarometer 2023 toont op zijn beurt dan weer aan dat minder dan 1 op 3 jongeren naar nieuwsapps of websites van nieuwsorganisaties gaat³⁴. Uit cijfers van de VRT-studiedienst blijkt dat 7 op 10 jongeren TikTok gebruiken als nieuwskanaal, voor 1 op 10 jongeren is het zelfs het enige nieuwskanaal³⁵.

Als gevolg van de digitalisering, de opkomst van streamingdiensten en de smart-toestellen zeggen steeds meer Vlamingen hun traditionele televisieabonnement op. Deze trend staat bekend als *cord-cutting* of kabelknippen. Daarnaast zijn er ook *cable-nevers*, kijkers die nooit een traditioneel televisieabonnement gehad hebben. In 2022 bleek dat, net zoals in 2021, 10% van de abonnees in Vlaanderen zijn traditioneel televisie-abonnement heeft opgezegd³⁶. In 2023 kwam daar nog eens 2% bij³⁷. De toegenomen populariteit van streamingdiensten impliceert echter niet automatisch dat er ook meer mensen hun tv-abonnement opzeggen. Eerder dan verschillende video-abonnementen met elkaar in te wisselen, lijken Vlamingen vaker diensten en platformen te combineren³⁸. Het online streamen van programma's zal vooral complementair blijven aan lineaire televisie en zal die waarschijnlijk niet vervangen³⁹.

Er is een grote betaalbereidheid bij de kijkers en luisteraars. Dit blijkt uit het feit dat 27% van de Vlamingen twee of meer video-streamingabonnementen cumuleert⁴⁰ en 33% van de Vlamingen voor minstens één muziekstreamingdienst heeft betaald⁴¹. De betaalbereidheid van de kijkers is echter niet onbeperkt en het beperken van uitgaven is een van de redenen om abonnementen op te zeggen⁴². Er is ook sprake van hoge mate van klantenverloop (*churn*) bij streamingdiensten⁴³. Dit zijn uitdagingen waarop de streamingdiensten een antwoord zullen moeten kunnen formuleren. De betaalbereidheid voor online nieuws blijft beperkt⁴⁴.

De impact van AI op onze mediaconsumptie is op zijn minst dubbel te noemen. Dankzij steeds beter getrainde AI-modellen is onze zoektocht naar informatie en content sterk geëvolueerd. Dankzij Large Language Models en integratie van AI in zoekmachines kunnen we precieze antwoorden krijgen op specifieke vragen. Verder bouwend op oudere AI-principes zoals *machine learning* kunnen algoritmes van contentaanbieders nog beter inschatten wat we willen zien, horen en lezen. Tegelijk moeten we onszelf ook een 'AI-reflex' aanleren als we geconfronteerd worden met tekst of beeldmateriaal op het internet. Door het stijgende gebruiksgemak en de sterkere capaciteiten van AI-tools is het gemakkelijker om onechte, maar authentiek lijkende teksten of beelden te verspreiden.

²⁹ CIM, [CIM Audio Time](#), 2024.

³⁰ imec.digimeter 2022, 27.

³¹ imec.digimeter 2023, 32.

³² R. Vandenplas, P. Truyens, S. Vis & I. Picone (2023), [Policy Brief #69: News avoidance stagnates at high peak as consumption and interest wanes](#).

³³ *Ibid.*

³⁴ Arteveldehogeschool, [Nieuwsbarometer 2023](#), 26.

³⁵ VRT Webinar, Mediagebruik bij jongeren, september 2023.

³⁶ R. Sevenhant, J. Stragier, L. De Marez & D. Schuurman, [imec.digimeter 2021. Digitale trends in Vlaanderen](#), 25 en 61 (hierna: imec.digimeter 2021); imec.digimeter 2022, 17.

³⁷ imec.digimeter 2023, 16 & 19.

³⁸ Mediapunt, [Weg met tv-abonnementen? Kabelknippen in Vlaanderen](#).

³⁹ Vlaamse Regulator voor de Media, [Verslag symposium 18 november 2021 - De strijd om de kijker van vandaag én morgen: Streamingplatformen in Vlaanderen](#).

⁴⁰ imec.digimeter 2023, 21.

⁴¹ imec.digimeter 2022, 22.

⁴² Simon-Kucher (2023), [Streaming slowdown making players rethink offerings to prevent subscription churn](#).

⁴³ Deloitte, [As the world churns: The streaming wars go global](#), 1 december 2020; Deloitte, 2023 [Digital media trends: Immersed and connected](#), 14 april 2023.

⁴⁴ R. Vandenplas, P. Truyens, S. Vis & I. Picone (2023), [Policy Brief #69: News avoidance stagnates at high peak as consumption and interest wanes](#).

Factcheckredacties moeten zich geregeld bezighouden met het identificeren van door AI gegenereerde of gemanipuleerde beelden, en wellicht zal deze trend zich alleen maar doorzetten.

De consumptiewijze bij videogames is de laatste jaren niet zo heel sterk gewijzigd. Het merendeel van de games wordt digitaal aangekocht via platform-gerelateerde online winkels, zoals Google Play, App Store of Playstation Store, of onafhankelijke verkopers, zoals Steam, Epic Games Store, GOG. Bij bepaalde platformen wordt er ook nog een significant percentage fysieke producten verkocht (Playstation, Xbox, Nintendo Switch), maar deze cijfers zijn dalend: in 2023 werd 95% van de omzet uit de verkoop van videogames gegenereerd via digitale verkoop⁴⁵. Streamingmodellen voor videogames bestaan. De populairste variant is Xbox Game Pass, met 25 miljoen abonnees begin 2022⁴⁶. Ze zijn evenwel niet zo universeel in gebruik als bij film- en televisieproducties. Ter vergelijking: in 2023 werd gerapporteerd dat Netflix bijna 250 miljoen abonnees heeft⁴⁷, Disney+ 150 miljoen abonnees⁴⁸. Nieuwe platformen voor het uploaden en streamen van video, o.a. Twitch en TikTok, hebben wel een impact gehad op de marketingmethodes bij videogames. Als een populaire streamer of vlogger een game speelt of toont, kan dat een sterke positieve impact hebben op de verkoopcijfers. Commerciële deals tussen vloggers en game-uitgevers worden steeds couranter gezien uitgevers de content in zo'n partnerschap beter kunnen controleren. De relevantie van traditionele gamesjournalistiek is hierdoor sterk afgenomen, wat tot gevolg heeft dat het als kleine ontwikkelaar veel moeilijker is om op te vallen zonder een groot marketingbudget, wat dan weer specifiek voor de Vlaamse sector een probleem vormt.

Piraterij is van alle tijden, maar de technologische evolutie heeft ervoor gezorgd dat op veel verschillende manieren content heel gemakkelijk illegaal geconsumeerd kan worden, via IPTV, streaming websites, torrent websites, apps, enz. Uit onderzoek blijkt dat tv-content, in vergelijking met bijvoorbeeld film, literatuur en muziek, het meest illegaal geconsumeerd wordt⁴⁹. De redenen om content illegaal te consumeren, zijn erg uiteenlopend⁵⁰. Illegale consumptie van content staat niet steeds gelijk aan het gratis bekijken en beluisteren van die content. Sommige mediagebruikers zijn zelfs bereid om een maandelijkse (beperkte) abonnementsvergoeding te betalen om via illegale IPTV naar films en programma's te kijken. In België zou een gebruiker van illegale IPTV maandelijks +/- 5€ betalen⁵¹. Hoewel deze gebruikers bereid zijn te betalen voor illegale toegang tot content blijkt uit een studie dat 18% van sportfans die op illegale manier toegang hebben tot uitzendingen van sportwedstrijden niet zouden betalen voor een legaal aanbod⁵². Uit een studie van de Audiovisual Anti-Piracy Alliance blijkt dat in 2021 in België +/- 450.000 burgers toegang hadden tot illegale IPTV, wat neerkomt op +/- 5,5% van de Belgische bevolking⁵³ of 10% van de markt⁵⁴.

1.3. Impact op (reclame-)inkomsten

Uit de UBA-UMA media benchmark van 2021⁵⁵ blijkt dat het media-aandeel van de digitale kanalen, waaronder onder meer search, display, sociale media en video vallen, in 2021 34% van de totale mediemarkt bedraagt, het media-aandeel van televisie 36%, van radio 15% en van kranten 6%. Binnen het media-aandeel van de digitale kanalen komt er 29% toe aan sociale media, 20% aan video en 6,5% aan andere kanalen, waaronder podcast en muziekstreamingplatformen. Uit diezelfde benchmark van

⁴⁵ Tweaktown, [Digital to make 95% of video game revenues in 2023, or \\$174.5 billion](#), 23 december 2023 – update 8 januari 2024.

⁴⁶ Forbes, [Why Has Microsoft Put Xbox Game Pass Subscription Numbers In A Black Box?](#), 24 oktober 2023.

⁴⁷ Statista, [Number of Netflix paying streaming subscribers worldwide as of 4th quarter 2023, by region](#).

⁴⁸ Variety, [Disney+ Tops 150 Million Subscribers, Streaming Loss Narrows to \\$387 million](#), 8 november 2023.

⁴⁹ EUIPO (2023), [Online Copyright Infringement in the European Union. Film, Music, Publications, Software and TV \(2017-2022\)](#), p. 29 ev.

⁵⁰ M. Bourreau e.a. (2019), [Recent or Free? An Experimental Study of the Motivations for Pirating Movies](#), CESifo Working Paper, No. 8036, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Munich; GFK, [Piracy Observatory 2022 and digital content consumption habits](#); Audiovisual Anti-Piracy Alliance (2022), [Illicit IPTV Europe – Economic Report](#).

⁵¹ Audiovisual Anti-Piracy Alliance (2022), [Illicit IPTV Europe – Economic Report](#), 33.

⁵² Synamedia, [The real revenue opportunity for the sports industry. Pricing Piracy: the value of action](#), 11.

⁵³ Audiovisual Anti-Piracy Alliance (2022), [Illicit IPTV Europe – Economic Report](#), 17.

⁵⁴ Aangezien er +/- 4 miljoen televisie-aansluitingen waren in 2022 (BIPT (2023), [Mededeling van de Raad van het BIPT van 9 juni 2023 betreffende de status van de elektronische communicatie- en tv markt \(2022\)](#), 50).

⁵⁵ UBA, [Primeur: nieuwe UBA-UMA media benchmark onthult netto mediabestedingen in België](#), 22 maart 2022.

2022⁵⁶ blijkt dat de verhoudingen redelijk constant zijn gebleven. Het media-aandeel van de digitale kanalen is in 2022 wel gestegen naar 35%, met een substantiële stijging van de andere kanalen naar 9,9%, en het media-aandeel van kranten is gedaald naar 5%. Binnen het media-aandeel van de digitale kanalen is er ook sprake van een lichte verschuiving: 26% komt toe aan sociale media en 21% aan video. Ook blijkt dat de internationale spelers goed zijn voor een aandeel van 61% van de hele digitale reclamemarkt in België - zoals die is vertegenwoordigd binnen UMA (niet exhaustief) - en lokale spelers 38%. Van advertentie-inkomsten die in 2022⁵⁷ besteed werden aan online video werd 54% geïnvesteerd bij lokale spelers en 46% bij internationale spelers. Van alle media blijft televisie dus nog steeds het belangrijkste reclamemedium in België. Uit diezelfde benchmark van 2023⁵⁸ blijkt dat het media-aandeel van de digitale kanalen in 2023 gestegen is naar 37% en het media-aandeel van televisie gedaald naar 33%. Binnen het media-aandeel van de digitale kanalen komt er ondertussen 24% toe aan video. De verhoudingen tussen de internationale spelers en de lokale spelers in de hele digitale reclamemarkt in België is redelijk constant gebleven. Er kan wel een enorme verschuiving vastgesteld worden in de bestedingen in online video: 69% werd bij lokale spelers geïnvesteerd en 31% bij internationale spelers. In Nederland vertegenwoordigde televisie in 2022 bijvoorbeeld nog maar 16% van de totale mediabestedingen⁵⁹. In vergelijking met de rest van Europa wordt in België relatief zo'n 50% meer in audiovisuele media geïnvesteerd dan in de rest van Europa. Televisie bijvoorbeeld vertegenwoordigt nog steeds 36% van de totale mediabestedingen, wat significant meer is dan elders waar het 21% bedraagt⁶⁰. Het is belangrijk dat dit behouden blijft. Dat is niet evident. De verschuivingen in het consumptiepatroon van de mediagebruiker van klassieke naar online consumptie zetten de traditionele televisie-advertentie-inkomsten van de omroeporganisaties immers zwaar onder druk. Het verlies van die inkomsten proberen lokale spelers te compenseren door online inkomsten te genereren via hun online diensten, zoals VTM Go, Go Play en VRT MAX. Tot op heden kan slechts een fractie van de traditionele televisie reclame-inkomsten die verloren gaan op die manier gerecupereerd worden. Maar in de digitale wereld moeten deze online platformen concurreren met videoplatformen, zoals TikTok, YouTube, enz., waar ook een deel van de reclame-inkomsten naartoe vloeien. Minder reclame-inkomsten voor de lokale spelers betekent jammer genoeg minder investeringen in content van eigen bodem en minder aanbod voor de Vlaamse kijker.

Wat radio betreft, kan verwacht worden dat een deel van de radioreclamemarkt de komende jaren samen met de luisteraar mee zal verschuiven naar de digitale audiomarkt en dat de concurrentie om reclame-investeringen met rivaliserende toepassingen zoals Spotify of podcasting nog intensiever zal worden. Hoewel de interesse in podcasts toeneemt, blijft het verdienmodel erachter problematisch, zeker voor de Vlaamse spelers⁶¹.

De verdienmodellen in de mediasector zijn de laatste jaren snel veranderd, met de opkomst van abonnements- en *direct-to-consumer*-modellen. Het is daardoor essentieel om een beter zicht te krijgen op het crossplatform mediagedrag van gebruikers. Door het ontbreken van data-inzichten in de Vlaamse mediagebruiker is ook een onevenwicht ontstaan tussen de lokale spelers op de mediemarkt en de internationale spelers die wel zulke inzichten kunnen verzamelen binnen hun eigen 'walled gardens'. Om een gelijk speelveld te creëren, is verrijkte dataverzameling voor de mediaspelers essentieel om inkomsten te blijven garanderen met onder meer het oog op targeted advertising. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door het beter meten via het crossmediaal meetsysteem dat de brug slaat tussen traditioneel gebruikersonderzoek en analytics aanpak voor

⁵⁶ UMA, [UBA/UMA Benchmark Media investments 2022](#).

⁵⁷ Over deze splitsing werd voor een eerste keer in 2022 gerapporteerd waardoor nog geen evolutie kan worden meegegeven.

⁵⁸ MediaMarketing (2024), [UMA-UBA Benchmark 2023: digital goed voor 37% van de mediabestedingen](#), 19 maart 2024.

⁵⁹ Deloitte & UBA (2023), [The Future of Advertising in Belgium Whitepaper Report](#), 9; Deloitte (2023), [Digital Advertising Spend 2022 the Netherlands](#).

⁶⁰ Media Marketing, [Luc Suykens \(UBA\): "We hebben sterke lokale media en dat moeten we zo houden"](#), 15 september 2023; Deloitte & UBA (2023), [The Future of Advertising in Belgium Whitepaper Report](#), 9.

⁶¹ VRM, [Mediaconcentratierapport 2023](#), 295-296, 25-26.

digitale media door een hybride onderzoeksarchitectuur. Door te kiezen voor de ontwikkeling van een crossmediaal meetsysteem waarin data worden verzameld, gedeeld en interactief ingezet, zal er een totaalbeeld gecreëerd worden van het on- en offline mediagedrag van de Vlaming over verschillende platformen heen. Er wordt niet enkel een geavanceerd meetsysteem gecreëerd, maar tevens inzichten die zullen toelaten geïnformeerde keuzes te maken en betere contentstrategieën te ontwikkelen om het aanbod maximaal economisch en maatschappelijk te valoriseren, alsook om een verdienstrategie te ontwikkelen zodat de inkomsten maximaal worden behouden in het lokale ecosysteem⁶².

De evolutie van uitgesteld kijken zet duidelijk een negatieve druk op de inkomsten van (vooral) de commerciële televisieomroeporganisaties, omdat het merendeel van de reclame tijdens het uitgesteld kijken wordt doorgespoeld. Tot 80% van de reclame wordt tijdens uitgesteld kijken van fictie reeksen doorgespoeld⁶³. Zappen, doorspoelen of andere vormen van overslaan tijdens live of uitgesteld kijken, zorgen ervoor dat het aantal mensen dat de reclame bekijkt, daalt met 41 tot 62%. Terwijl vroeger alle reclame bekeken werd, is dat nu nog slechts 40 percent⁶⁴. Wanneer deze evolutie gelegd wordt naast het feit dat uitgesteld kijken blijft groeien, dient te worden vastgesteld dat de huidige trend van uitgesteld kijken de inkomsten van de televisieomroeporganisaties meer dan zwaar onder druk zet. Naarmate deze trend zich zou doorzetten, zou dit onvermijdelijk een grote terugval betekenen in inkomsten voor de betrokken televisieomroeporganisaties. Om de reclame-inkomsten in de context van uitgesteld kijken te garanderen, voerde Telenet, samen met de omroepen, in augustus 2021 niet-doorspoelbare reclame in⁶⁵ en dit in uitvoering van een aanbeveling uit een Econopolis-studie van 2018⁶⁶.

Het kan niet ontkend worden dat piraterij een enorme impact heeft op de inkomsten van de audiovisuele sector. Zo worden de verloren inkomsten in 2021 van legale betaalomroepen in Europa door het illegale IPTV aanbod op 3.21 miljard euro geschat⁶⁷. Volgens de Pro League zou het jaarlijks verlies door digitale piraterij voor sport worden geschat op 134 miljoen euro.⁶⁸ Het is dan ook niet verwonderlijk dat de CEO van Netflix, Reed Hastings, in 2015 aan zijn aandeelhouders liet weten piraterij één van de grootste concurrenten is van Netflix⁶⁹.

1.4. Nood aan toekomstgericht regelgevend kader

Niet alleen van de betrokken spelers moeten er inspanningen verwacht worden om een duurzaam, kwalitatief en lokaal aanbod te garanderen en van de Vlaamse mediasector een sterke economische sector te maken. Er is ook nood aan een toekomstgericht regelgevend kader.

Het huidige Decreet betreffende radio-omroep en televisie dateert van 27 maart 2009 (hierna: Mediadecreet). Het Mediadecreet verving de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005 (hierna: DROT). De vervanging van de DROT door één decreet was ingegeven door 1) de omzetting van de 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 (hierna: AVMD-Richtlijn 2007), 2) de nood aan een eenduidige en coherente regelgeving en 3) een geactualiseerde en toekomstgerichte regelgeving⁷⁰. Het Mediadecreet kreeg een nieuwe, heldere structuur waarbij de verplichtingen voor actoren in de omroepsector in drie grote luiken werden ondergebracht in functie van hun rol in de waardenketen:

⁶² Plan Vlaamse Veerkracht: Investerings- en projectsubsidie om uitvoering te geven aan het Crossmediaal Meetsysteem.

⁶³ Econopolis (2017), Doorijsing van het Vlaams Audiovisueel Beleid. Eindrapport, (hierna: Econopolis 2017), 10 & 12.

⁶⁴ Econopolis 2017, 11.

⁶⁵ Telenet, Persbericht - Uniform tv-reclamemodel voor alle Belgische zenders om lokale televisiesector zuurstof te geven, 10 augustus 2021.

⁶⁶ Econopolis (2018), 66.

⁶⁷ Audiovisual Anti-Piracy Alliance (2022), Illicit IPTV Europe – Economic Report, 9 & 34.

⁶⁸ Pro League (2024), Belgisch voetbal doet aanbevelingen aan politiek in nieuw sociaal contract.

⁶⁹ Broadbandtvnews, Piracy continues to be one of Netflix biggest competitors, 23 januari 2015; De Standaard, Popcorn Time trekt er de stekker uit, 7 januari 2022.

⁷⁰ Memorie van Toelichting, Ontwerp van Decreet betreffende de radio-omroep en televisie, Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, Stuk 2014/1, 3.

omroeporganisaties, dienstenverdelers en netwerkoperatoren: het zogenaamde drielagenmodel. Tot voor de invoering van het drielagenmodel werden in de DROT slechts twee spelers gereguleerd, nl. de omroepen en de netwerkoperatoren. De invoering van het drielagenmodel was een antwoord op de wijzigingen in het medialandschap. Hoewel dienstenverdelers op dat moment een belangrijke plaats in het omroeplandschap hadden ingenomen, bevonden zij zich in een juridisch vacuüm. Om beleidsdoelstellingen efficiënter te realiseren door verplichtingen gericht te gaan opleggen aan de meest geëigende spelers, werd beslist om de dienstenverdelers als derde laag aan het Mediadecreet toe te voegen met specifieke verplichtingen⁷¹. Daarnaast werd ook een gelaagde regelgeving ingevoerd gebaseerd op het onderscheid tussen 'lineaire' en 'niet-lineaire' diensten⁷². Doordat de kijkers steeds vaker content niet-lineair consumeren, werd bij de omzetting van de 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 (hierna: AVMD-Richtlijn 2018) het onderscheid tussen de regels voor lineaire en niet-lineaire diensten gedeeltelijk weggewerkt. Bij deze omzetting werden ook nieuwe spelers toegevoegd aan het regelgevende kader, nl. de aanbieders van videoplatformdiensten.

Zoals hierboven geschetst, werd de mediasector de afgelopen jaren met veel wijzigingen geconfronteerd, maar ook de komende jaren zullen de evoluties in de mediasector zeer snel gaan. De vraag is of het Mediadecreet hieraan aangepast en hierop voorbereid is. Het antwoord hierop is jammer genoeg negatief.

Reeds in zijn advies 68.221/3 van 16 december 2020 bij de omzetting van de AVMD-Richtlijn 2018 stelde de Raad van State een aantal vragen over de verhouding tussen videoplatformdiensten en niet-lineaire mediadiensten, en over de plaats van videoplatformdiensten in de structuur van het Mediadecreet. Zowel deze opmerkingen van de Raad van State als een kritische analyse van het Mediadecreet en verschillende vragen die de afgelopen jaren reeds waren gerezen, bevestigen dat een brede en grondige herziening van het Mediadecreet zich opdringt.

We moeten ons ervan bewust zijn dat het Mediadecreet het soms broze evenwicht dat de Vlaamse decreetgever heeft gezocht tussen de rechtmatige belangen van alle betrokkenen weerspiegelt, niet alleen de omroeporganisaties, de dienstenverdelers en de netwerkoperatoren, maar ook ruimer, het publiek, waaronder de minderjarigen⁷³.

De uitwerking van een toekomstgericht Mediadecreet gebeurt binnen de huidige Belgische bevoegdheidsverdelende regels en het toepasselijke Europese regelgevende kader⁷⁴, zonder dat dit evenwel afbreuk doet aan de wenselijkheid om deze kaders op bepaalde punten te herzien⁷⁵.

Dit verhindert niet dat we fundamentele vragen kunnen en moeten stellen: is de structuur van het Mediadecreet nog aangepast aan de transformaties in de waardeketen, is het drielagenmodel nog het juiste uitgangspunt voor mediaregelgeving, hoe verhouden verschillende spelers zich ten opzichte van elkaar (vb. videoplatformdiensten versus dienstenverdelers), hoe kan het Mediadecreet de maximale invulling van de Vlaamse bevoegdheid op het vlak van 'audiovisuele en auditieve mediadiensten'

⁷¹ *Ibid.*, 16.

⁷² *Ibid.*, 13.

⁷³ Toelichting, Voorstel van decreet van de heren Ludwíg Caluwé, Bart Van Malderen, Kris Van Dijk en Philippe De Coene houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, *Parl.St. VI.Parl. 2011-2012, Stuk 1703/1, 2*; Dit werd ook bevestigd door het Grondwettelijk Hof. Zie: Grondwettelijk Hof, 12 februari 2015, nr. 18/2015, overweging B.8.

⁷⁴ Bijvoorbeeld de 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) (hierna: AVMD-Richtlijn), het Europees Wetboek voor Elektronische Communicatie, de Digitaalmediaverordening (hierna: DSA) en de Europese verordening mediavrijheid (hierna: EMFA).

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld verslag commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, *Parl.St. VI.Parl. 2020-21, vraag om uitleg nr. 2198* en voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met betrekking tot de media, *Parl.St. Senaat 2021-22, nr. 7-308/1*. Zie ook verslag van de hoorzitting namens de Werkgroep Institutionele Zaken over homogene bevoegdheidspakketten met betrekking tot het cultuurbeleid, *Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr. 815/1*.

reflecteren, wat is de meest toekomstgerichte terminologie, enz. Het doel van deze conceptnota is om de eerste stappen te zetten die kunnen leiden tot antwoorden op deze vragen.

De conceptnota geeft geen exhaustief overzicht van problematieken die veroorzaakt worden door een wijzigend medialandschap.

2. Beleidskader

2.1. Regeerakkoord 2019-2024

Het regeerakkoord stelde een sterk Vlaams medialandschap met krachtige Vlaamse private mediabedrijven en een publieke omroep die investeren in kwalitatieve Vlaamse programma's voorop als doelstelling. Daarnaast werd ook het belang van de zicht- en vindbaarheid van de Vlaamse omroepen en producties op diverse platformen benadrukt. De Vlaamse Regering gaf ook aan in te zetten op een sterke mediaregulator. De constante evolutie van het medialandschap werd erkend waardoor het technische en innovatieve aspect steeds belangrijker wordt.

2.2. Beleidsnota media 2019-2024

De beleidsnota bouwde hierop verder:

“Regelgeving

De mediasector is erg trendgevoelig en dient op dynamische wijze mee te evolueren met actuele en toekomstige ontwikkelingen. Een helder, kwalitatief en toekomstbestendig regelgevend kader rond media is aldus essentieel.”

“Actualisering mediaregelgeving

Het is mijn intentie om de mediaregelgeving, mediadecreet en uitvoeringsbesluiten aan te passen aan beleidskeuzes en nieuwe omgevingsfactoren. [...] Ook op het gebied van de uitvoeringsbesluiten inzake de mediaregelgeving zal ik het nodige doen om de relevante wetgeving te actualiseren [...].

2.3. BBT

De BBT media voor 2022 stelde:

"[...] A]lle evoluties in het medialandschap hebben duidelijk gemaakt dat een brede herziening van structuur en terminologie van het Mediadecreet noodzakelijk wordt. In 2022 zal ik deze oefening starten."

“Een brede herziening van het Mediadecreet is opportuun. Bij de omzetting van de AVMD RL 2018 formuleerde de Raad van State een aantal vragen over de verhouding tussen videoplatformdiensten en niet-lineaire mediadiensten, en over de plaats van videoplatformdiensten in de structuur van het Mediadecreet. Het is duidelijk dat een brede herziening van de structuur en de terminologie van het Mediadecreet zich opdringt. [...] Nu de urgente aanpassingen van het Mediadecreet als gevolg van de omzetting van Europese richtlijnen afgerond zijn, ga ik met deze oefening in 2022 van start.”

De BBT media voor 2023 stelde:

“Het komende beleidsjaar zal ik stappen zetten om het regelgevend kader voor media aan te passen aan de economische, maatschappelijke en regulatoire realiteit. Op de planning staan enerzijds een aantal aanpassingen en aanvullingen om de regelgeving up-to-date te houden en anderzijds een oefening voor een brede herziening van het Mediadecreet in functie van de toekomstbestendigheid ervan. Een brede herziening van het Mediadecreet werd vorig jaar al aangekondigd. De voorbereiding daarvan is ondertussen gestart: enerzijds wordt een onderzoek opgestart naar het begrippenkader en de plaats en rol van de verschillende platformen en diensten in het mediakader, anderzijds worden in het kader van deze brede herziening ook volgende elementen nog bekeken: (i) een benchmark van regulatoren, (ii) de verenigbaarheid van de terminologie van het Mediadecreet met het Wetboek van

vennootschappen en verenigingen en (iii) het conform maken van het Mediadecreet met bescherming van de persoonsgegevens. Dit moet leiden tot nieuwe inzichten en tot een voorstel voor een geactualiseerd Mediadecreet.”

Mijn laatste BBT voor 2024 stelde tenslotte:

“De eerder aangekondigde brede herziening van het mediadecreet heeft concreet vorm gekregen: enerzijds was er een onderzoek naar het begrippenkader en de plaats en rol van de verschillende platformen en diensten in het mediakader, anderzijds werden in het kader van deze brede herziening ook volgende elementen bekeken: (i) een benchmark van regulatoren, (ii) de verenigbaarheid van de terminologie van het mediadecreet met het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en (iii) het conform maken van het mediadecreet met de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Dit leidt tot een aanpak in twee fasen. De eerste fase betreft voornamelijk het compatibel maken van het decreet met het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en de Algemene Verordening Gegevensbescherming om de verwerking van persoonsgegevens op een correcte manier te implementeren. Naast die eerste fase wil ik werk maken van een conceptnota voor de Vlaamse Regering over de bouwstenen van een toekomstgericht mediadecreet: nu de rollen van omroep, dienstenverdelers en netwerk volledig door elkaar lopen, moeten we ons de vraag durven te stellen of de huidige terminologie en structuur van het mediadecreet nog werkbaar is. Daarop wil ik een antwoord bieden via een conceptnota.”

2.4. Studie

Met het oog op onder meer de herziening van het Mediadecreet en de opmaak van de conceptnota werd de volgende studie uitgevoerd: Doorlichting van het Mediadecreet⁷⁶. Het doel van de studie was om een analyse te maken van en beleidsgerichte aanbevelingen te formuleren over volgende elementen:

- de structuur en opbouw van het Mediadecreet: aanpassing structuur van het Mediadecreet aan de transformaties in de waardeketen;
- de terminologie: doorlichting en optimalisatie van de terminologie en concepten van het Mediadecreet;
- andere beleidsrelevante kaders.

De studie werd in juli 2022 toegewezen aan KU Leuven Centre for IT & IP Law - imec (CiTiP). CiTiP leverde het eindrapport van de studie op in juni 2023.

⁷⁶ KU Leuven Centre for IT & IP Law – imec, Doorlichting van het mediadecreet, februari 2023 (hierna: CiTiP-studie).

3. Werven

3.1. Werf 1: Brede terminologie

Het Mediadecreet steunt op de basisbegrippen ‘televisie’, ‘omroep’ en ‘radio’. Met deze terminologie wilde de decreetgever doelbewust aanknopen bij de vroegere bewoordingen van de Belgische bevoegdheidsverdeling op het vlak van media, zoals vervat in artikel 4, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (‘de radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de Nationale Regering uitgezonderd’)⁷⁷. Bij de totstandkoming van het Mediadecreet van 2009 wilde de decreetgever op die manier duidelijk maken dat met het Mediadecreet het gehele Vlaamse bevoegdheidsdomein op het vlak van radio-omroep en televisie wordt bestreken en gereguleerd⁷⁸.

De huidige basisbegrippen ‘televisie’, ‘omroep’ en ‘radio’ komen evenwel verouderd over en verwijzen in het dagelijkse taalgebruik naar de traditionele vormen van het bekijken of beluisteren van inhoud. Bij de zesde staats hervorming was ook de bijzondere wetgever van oordeel dat het concept van ‘radio-omroep en televisie’ door zijn sterk “analogische” connotatie niet meer aangepast was aan de technologische ontwikkelingen en niet meer overeenstemde met de moderne digitale wereld, hetgeen moeilijkheden kon opleveren op het vlak van rechtszekerheid⁷⁹.

Daarom koos de bijzondere wetgever ervoor om het toenmalige begrip te vervangen door de nieuwe terminologie van “de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten”.

Deze nieuwe omschrijving heeft de draagwijdte van de bevoegdheid van de gemeenschappen evenwel niet gewijzigd. De bedoeling van de bijzondere wetgever was enkel om de omschrijving van de omroepbevoegdheid van de gemeenschappen te herformuleren en aan te passen aan de ingrijpende technologische evoluties en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Het was evenwel geenszins de bedoeling om de bestaande bevoegdheidsverdeling in welk opzicht dan ook te wijzigen of om de bevoegdheden van de gemeenschappen te beperken⁸⁰. De nieuwe aanduiding in artikel 4, 6° BWHI van ‘radio-omroep en televisie’ als de ‘inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten’ heeft derhalve dezelfde ruime draagwijdte als de tot 1 juli 2014 gebruikte omschrijving ‘de radio-omroep en de televisie’, zoals die diende te worden gelezen in het licht van de technologische evolutie en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁸¹ en omvat alle diensten, verstuurd via elektronische communicatienetwerken, die openbare informatie verspreiden en vanuit het oogpunt van degene die uitzendt, bestemd zijn voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan en geen vertrouwelijk karakter hebben, zelfs als het uitzenden op individueel verzoek gebeurt en ongeacht de daartoe gebruikte techniek⁸².

Het Mediadecreet werd evenwel nooit aan deze nieuwe terminologie uit de bijzondere wet aangepast. In het licht van de opkomst van nieuwe spelers, diensten en technologieën voor de verspreiding van

⁷⁷ D. Voorhoof & P. Valcke (2014). Handboek Mediarecht, Brussel, Larcier, 458.

⁷⁸ Memorie van Toelichting, Ontwerp van Decreet betreffende de radio-omroep en televisie, Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, Stuk 2014/1, 13.

⁷⁹ Toelichting, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 20-21.

⁸⁰ Toelichting, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 21; zie ook adv. RvS nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 5 en verslag van de deskundigenwerkgroep “Telecommunicatie”, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/2, 24.

⁸¹ J. Baert, Mediadiensten, in B. Seutin en G. Van Haegendoren (eds), De bevoegdheden van de gemeenschappen, Brugge, die Keure, 87; Y. Peeters (2014). De bevoegdheidsverdeling inzake omroep, telecommunicatie en filmkeuring kinderen niet toegelaten, in J. Velaers e.a. (eds), De zesde staats hervorming instellingen, bevoegdheden en middelen, Antwerpen, Intersentia, , 345-366; J. Theunis (2014). De bevoegdheidsoverdrachten inzake media, in A. Alen e.a. (eds), Het federale België na de Zesde Staats hervorming, Brugge, die Keure, 535-546.

⁸² Toelichting, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 21, zie ook Grondwettelijk Hof, 14 juli 2004, nr. 132/2004, B.101-2 en 13 juli 2005, nr. 128/2005, B.7.1-2, Grondwettelijk Hof, 22 september 2004, nr. 155/2004, B.4.1 en 4.2.

inhoud kan het bijgevolg wenselijk zijn om de in het Mediadecreet gehanteerde terminologie aan te passen en te moderniseren door bijvoorbeeld de nieuwe terminologie ‘audiovisuele en auditieve mediadiensten’ gedeeltelijk over te nemen uit artikel 4, 6° BWHI. Op die manier zou er een grotere overeenstemming bestaan tussen de gehanteerde terminologie in de BWHI en het Mediadecreet, wat coherenter zou zijn en de rechtszekerheid zou verhogen. Met de nieuwe terminologie zou men opnieuw aanknopen bij de bedoeling van de decreetgever uit 2008 dat met het mediadecreet het gehele Vlaamse bevoegdheidsdomein op het vlak van media wordt bestreken.

Het concept van ‘audiovisuele en auditieve media’ houdt veel meer dan de bestaande terminologie rekening met de technologische ontwikkelingen omdat het in tegenstelling tot het concept van ‘radio-omroep en televisie’ helemaal neutraal is ten aanzien van de gebruikte technologie. Het concept van de ‘audiovisuele media’ is bovendien het concept dat gebruikt wordt door het recht van de Europese Unie en dat deels in de plaats is gekomen van het concept ‘uitoefening van televisieomroepactiviteiten’.

De mogelijke samenlezing met de AVDM-Richtlijn biedt evenwel meteen ook een belangrijk nadeel. Hoewel de terminologie die gehanteerd wordt in artikel 4, 6° BWHI voor de omschrijving van de mediabevoegdheid, wat de audiovisuele bevoegdheid betreft, dezelfde terminologie is die gebruikt wordt in de AVDM-Richtlijn, omvatten deze begrippen niet dezelfde diensten en activiteiten.

Anders dan de voormelde richtlijn beperkt de bevoegdheid van de gemeenschappen zich om te beginnen niet tot de ‘inhoudelijke aspecten van de audiovisuele mediadiensten’, maar omvat zij ook de technische aspecten ervan evenals de inhoudelijke en technische aspecten van de auditieve media. Daarenboven wordt de bevoegdheid van de gemeenschappen voor de audiovisuele en auditieve mediadiensten niet afhankelijk gemaakt van de beperkende voorwaarden die de AVMD-Richtlijn stelt aan de ‘audiovisuele mediadiensten’ om hen onder het toepassingsgebied van de richtlijn te doen vallen.⁸³ De bevoegdheid van de gemeenschappen is bijvoorbeeld niet beperkt tot economische activiteiten in de zin van de artikelen 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en heeft ook betrekking op puur privaatieve initiatieven of niet-commerciële activiteiten⁸⁴. Evenmin is vereist dat diensten als hoofddoel het mediabestel hebben of onder de redactionele verantwoordelijkheid van een aanbieder van audiovisuele mediadiensten worden geleverd om als media te worden beschouwd in de zin van artikel 4, 6° BWHI. ‘Audiovisuele mediadiensten’ in de zin van de BWHI omvatten dus ook o.m. videoplatformdiensten die geen redactionele verantwoordelijkheid hebben over de inhoud die op hun platform wordt aangeboden. Andere voorbeelden waar er geen sprake is van redactionele verantwoordelijkheid, zijn bijvoorbeeld beelden van webcams die beelden van steden, de kust, landschappen, enz. streamen. De mediabevoegdheid van de gemeenschappen is evenmin beperkt tot diensten die bestaan uit audiovisuele of auditieve programma’s of tot diensten die als doel informatie, vermaak educatie of commerciële communicatie nastreven.

Bij de keuze voor een nieuwe brede terminologie moet aldus worden vermeden dat de overname van de nieuwe terminologie ‘audiovisuele en auditieve media’ uit de BWHI door de mogelijke samenlezing

⁸³ Te weten:

- 1) een dienst in de zin van de artikelen 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn (economische activiteit);
- 2) die valt onder de redactionele verantwoordelijkheid van een aanbieder van mediadiensten;
- 3) met als hoofddoel;
- 4) de levering aan het algemene publiek;
- 5) programma’s ter informatie, vermaak of educatie;
- 6) via elektronische-communicatienetwerken.

⁸⁴ J. Baert, Mediadiensten, in B. Seutin en G. Van Haegendoren (eds), De bevoegdheden van de gemeenschappen, Brugge, die Keure, 103; D. Voorhoof & P. Valcke (2014). Handboek Mediarecht, Brussel, Larcier, 420.

ervan met de AVMD-Richtlijn tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van het Mediadecreet beperkt zou zijn tot de aangelegenheden die onder de AVMD-Richtlijn vallen.

Om die reden kan bijvoorbeeld de nieuwe terminologie ‘audiovisuele en auditieve media’ worden gebruikt, zonder verwijzing dus naar het economische dienstenkarakter van deze media om duidelijk te maken dat het Mediadecreet in navolging van artikel 4, 6° BWHI ook van toepassing is op niet-economische diensten. Binnen deze ruime notie van ‘audiovisuele en auditieve media’ kan dan een verder onderscheid worden gemaakt naargelang de media-activiteit een economisch of een niet-economisch karakter heeft in de zin van de artikelen 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Enkel die eerste, meer beperkte categorie wordt onderworpen aan procedurele en inhoudelijke verplichtingen gericht op de realisatie van culturele en andere beleidsdoelstellingen in de mediasector, terwijl er voor de heel brede categorie van audiovisuele en auditieve media in het licht van de vrijheid van meningsuiting slechts één fundamentele basisregel geldt, namelijk het verbod op het aanzetten tot geweld of haat of het publiekelijk aanzetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf.

Om duidelijk te maken dat ook audiovisuele en auditieve media die Europeesrechtelijk niet gekwalificeerd worden als audiovisuele en auditieve mediadiensten, als audiovisuele en auditieve media worden beschouwd in de zin van het Mediadecreet, kan er in de definitie van het Mediadecreet bijkomend een verwijzing worden opgenomen naar artikel 4, 6° BWHI.

De terminologie ‘audiovisuele en auditieve media’ wijkt af van wat de onderzoekers van de CiTiP-studie voorstellen. In hun studie zijn de onderzoekers voorstander van het gebruik van de terminologie ‘media-activiteit’⁸⁵. Om met zekerheid het gehele Vlaamse bevoegdheidsdomein te beslaan, raden de onderzoekers aan om in de definitie van ‘media-activiteit’ een verwijzing op te nemen naar artikel 4, 6° BWHI. Bovendien stellen zij voor om deze definitie aan te vullen met een niet-exhaustieve opsomming van wat onder het begrip valt (i.e. video- en audiodiensten, videoplatformdiensten, diensten van de dienstenverdelers, netwerkkoperatoren, eindapparatuur en bijbehorende faciliteiten). De CiTiP-studie kiest aldus voor een nieuwe terminologie die overeenkomt met de AVMD-Richtlijn noch met de BWHI. Dit voorstel heeft het voordeel dat elke dubbelzinnigheid met de begrippen ‘audiovisuele en auditieve mediadiensten’ uit de AVMD-Richtlijn wordt vermeden. Een belangrijk nadeel van dit voorstel is evenwel dat het Mediadecreet met deze terminologie geen aansluiting meer vindt bij de terminologie uit artikel 4, 6° BWHI, hetgeen twijfel kan doen ontstaan over de bedoeling van de decreetgever om met het Mediadecreet het gehele Vlaamse bevoegdheidsdomein op het vlak van radio-omroep en televisie te bestrijken en te reglementeren. Het gebruik van de terminologie ‘media-activiteit’ wekt bovendien de verkeerde indruk dat ook niet-audiovisuele en niet-auditieve media-activiteiten worden gevat door het Mediadecreet die tot de bevoegdheid van de federale wetgever zijn blijven behoren, zoals geschreven perspublicaties.

Aldus kan het eerder wenselijk zijn om de huidige basisbegrippen ‘televisie’, ‘omroep’ en ‘radio’ te vervangen door ‘audiovisuele en auditieve media’. Deze nieuwe terminologie houdt veel meer dan de bestaande terminologie rekening met de technologische ontwikkelingen binnen het medialandschap. Het gebruik van dit overkoepelend begrip maakt ook duidelijk dat het mediadecreet op de meest ruime manier invulling geeft aan de mediabevoegdheid uit de BWHI.

Het voorstel om voortaan te spreken over ‘audiovisuele en auditieve media’ ter vervanging van “radio-omroep en televisie” heeft uiteraard ook een impact op de gebruikte terminologie doorheen de tekst

⁸⁵ CiTiP-studie, 5 ev.

van het Mediadecreet. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat er onduidelijkheid bestaat over bepaalde begrippen en de definitie ervan, zoals bijvoorbeeld televisiedienst en radiodienst versus omroepprogramma⁸⁶ en dat deze begrippen niet consistent doorheen de tekst van het Mediadecreet gehanteerd worden. Voornoemde opsplitsing tussen televisiedienst en radiodienst versus omroepprogramma vindt bovendien geen tegenhanger in de AVMD-Richtlijn, waarin slechts sprake is van een audiovisuele mediadienst.

De keuze voor de terminologie 'audiovisuele en auditieve media' zou bijgevolg aanleiding kunnen geven tot de volgende wijzigingen:

- VTM2, Play 5, enz. kunnen worden gekwalificeerd als lineaire audiovisuele mediadienst.
- Radio 1, Radio Minerva, enz. kunnen worden gekwalificeerd als een lineaire auditieve mediadienst.
- Een on-demand catalogus met audiovisuele content kan gekwalificeerd worden als niet-lineaire audiovisuele mediadienst.
- Een on-demand catalogus met auditieve content kan gekwalificeerd worden als niet-lineaire auditieve mediadienst.
- De aanbieder van bovenstaande diensten kan gekwalificeerd worden als een aanbieder van bijvoorbeeld lineaire audiovisuele mediadiensten (in plaats van omroeporganisatie).

Tegenwoordig bieden aanbieders van mediadiensten via hun apps en online platformen zowel auditieve als audiovisuele content aan en dit zowel lineair als on-demand. Het is aangewezen dat verder onderzocht wordt of het noodzakelijk is om een "overkoepelende terminologie" in het Mediadecreet in te voeren om dit te omvatten en op dit niveau eventueel verplichtingen te kunnen opleggen.

We zijn ons ervan bewust dat de noties omroep, radio- of televisie nog op andere plaatsen gebruikt worden doorheen het Mediadecreet. De aanpassing van deze termen zal desgevallend verder moeten worden bekeken. Eveneens zal moeten worden nagegaan of bepaalde noties nog relevantie hebben (vb. omroepactiviteit), dan wel op een andere manier moeten worden gedefinieerd.

⁸⁶ In zijn advies bij het Voorontwerp van decreet betreffende de radio-omroep en televisie stelde de sectorraad Media bijvoorbeeld dat het begrip "omroepprogramma" een overbodig begrip is dat enkel verwarring sticht (Ontwerp van Decreet betreffende de radio-omroep en televisie, Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, Stuk 2014/1, 193).

3.2. Werf 2: Het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006

Meer dan in andere beleidsdomeinen bestaat in de aangelegenheid van de omroep en de telecommunicatie het gevaar dat de federale overheid en de gemeenschappen elkaars bevoegdheden betreden. Elk voor zich zijn deze overheden immers exclusief bevoegd voor belangrijke aspecten van het beleid inzake omroep en telecommunicatie. Door de technologische ontwikkelingen en Europese verplichtingen zijn de bevoegdheden inzake omroep en telecommunicatie in de praktijk steeds meer met elkaar verweven geraakt en is stilaan één elektronische communicatiesector ontstaan die de gehele overdracht omvat van signalen via elektromagnetische middelen. De uitzendinginfrastructuur is ondertussen functioneel sterk gedespecialiseerd. Kabelnetwerken die vroeger enkel voor transmissie van omroep dienden, kunnen ook worden gebruikt voor de uitzending van andere diensten dan de radio-omroep en televisie, zoals telefonie. Omgekeerd kan bijvoorbeeld Proximus zijn breedbandnetwerk gebruiken voor de uitzending van televisieprogramma's. Dat verklaart bijvoorbeeld waarom de technische aspecten van de radio-omroep, televisie en telecommunicatie op Europees niveau onder het toepassingsgebied van één richtlijn vallen, met name het Europees Wetboek voor Elektronische Communicatie en voorheen de Kaderrichtlijn.⁸⁷

Deze realiteit zette het Grondwettelijk Hof in 2004 ertoe aan om te oordelen dat *“de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen inzake de elektronische communicatie-infrastructuur, ten gevolge van de technologische evolutie, dermate verweven geworden (zijn) dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend”*.⁸⁸ Volgens het Hof moet *“de aan de radio-omroep en de televisie en de telecommunicatie gemeenschappelijke elektronische transmissie-infrastructuur in samenwerking tussen de federale Staat en de gemeenschappen worden geregeld, teneinde te bewerkstelligen dat die overheden hun respectieve normen op elkaar afstemmen en om te vermijden dat die infrastructuur aan tegenstrijdige bepalingen wordt onderworpen”*.⁸⁹ In een volgend arrest breidde het Hof de samenwerkingsverplichting ook uit tot de regels van de elektronische communicatiediensten die gemeenschappelijk zijn aan de radio-omroep, de televisie en de telecommunicatie.⁹⁰

In navolging van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof werd het Samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 *“tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronische communicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronische communicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie”* gesloten. Door toedoen van artikel 9 van het samenwerkingsakkoord werd een Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie opgericht dat tot taak heeft om een wederzijdse consultatie te organiseren *“omtrent mekaar's initiatieven inzake het opstellen van ontwerpregelgeving met betrekking tot omroep en telecommunicatie”*.

⁸⁷ Verslag van de deskundigenwerkgroep “Telecommunicatie”, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/2, 6-7 en 10.

⁸⁸ Arbitragehof nr. 132/2004 van 14 juli 2004.

⁸⁹ Arbitragehof, nr. 128/2005 van 13 juli 2005.

⁹⁰ Arbitragehof, nr. 163/2006 van 8 november 2006.

Bij de zesde staatshervorming heeft de bijzondere wetgever de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gecodificeerd in artikel 92bis, §4sexies BWHI dat de federale overheid en de gemeenschappen ertoe verplicht om een samenwerkingsakkoord te sluiten *“betreffende de coördinatie van de regelgeving en de regulering van de aan de audiovisuele en auditieve mediadiensten enerzijds en de telecommunicatie anderzijds gemeenschappelijke netwerken en elektronische communicatiediensten”*.

De Afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in verschillende adviezen op gewezen dat de consultatieverplichting die vervat zit in artikel 9 van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 *“uiterst ruim is geformuleerd”*. Volgens de Raad *“slaat (dat artikel) op alle respectieve initiatieven van de partijen, ook op die van de federale overheid, betreffende iedere ontwerpregelgeving aangaande radio-omroep en iedere ontwerpregelgeving aangaande telecommunicatie. In het bijzonder slaat dat artikel 9 op iedere ontwerpregelgeving aangaande radio-omroep en televisie, en niet enkel op de ontwerpregelgeving aangaande de netwerken.”* In dat verband heeft de afdeling Wetgeving ook opgemerkt dat hoewel het opschrift van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 verwijst naar het begrip *“elektronische communicatienetwerken”*, dat opschrift, dat per definitie niet van regelgevende aard is, niet tot gevolg heeft dat de draagwijdte van artikel 9 van het samenwerkingsakkoord wordt ingeperkt.⁹¹

In deze ruime lezing is de consultatieverplichting uit het samenwerkingsakkoord dus bijvoorbeeld ook van toepassing op ontwerpregelgeving over elektronische communicatiediensten of over toestellen die geen onderdeel vormen van elektronische communicatienetwerken. In zulke ruime lezing omvat de consultatieverplichting uit het samenwerkingsakkoord bovendien alle elektronische communicatienetwerken en elektronische communicatiediensten ongeacht het feit of deze al dan niet een gemeenschappelijk karakter hebben en al dan niet vatbaar zijn voor dubbel gebruik. Deze lezing van de in het samenwerkingsakkoord georganiseerde samenwerking is veel breder dan door het Grondwettelijk Hof of door artikel 92bis, §4sexies BWHI worden vereist die enkel samenwerking vereisen inzake elektronische communicatienetwerken en -diensten die een gemeenschappelijk karakter hebben⁹².

Het samenwerkingsakkoord heeft aanleiding gegeven tot een verschil in interpretatie tussen de federale overheid en de gemeenschappen. In de praktijk legt de federale overheid elke federale ontwerpregelgeving m.b.t. telecommunicatie voor consultatie voor aan het IMC, terwijl de gemeenschappen hun ontwerpregelgeving enkel voor consultatie voorleggen aan het IMC wanneer het netwerk of de dienst gemeenschappelijk is aan de radio-omroep, de televisie en de telecommunicatie.

Overeenkomstig de conceptnota voor nieuwe regelgeving over de optimalisering van de huidige bevoegdheidsverdeling is het bijgevolg aangewezen dat er overleg wordt gepleegd over een betere, uniforme interpretatie en toepassing van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006⁹³.

⁹¹ Adv. RvS nr. 57.673/4 van 6 juli 2015 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie’, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1355/001, 24-27 (zie in dezelfde zin adv. RvS nr. 68.705/4 van 18 maart 2021 over een voorontwerp van wet ‘houdende omzetting van de rechtlijn audiovisuele mediadiensten in het licht van een veranderende marktsituatie’).

⁹² Verslag van de deskundigenwerkgroep ‘Telecommunicatie’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/2, 30.

⁹³ Conceptnota voor nieuwe regelgeving over de optimalisering van de huidige bevoegdheidsverdeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1347/1, 5.

3.3. Werf 3: Nood aan een gelijk speelveld in wijzigend medialandschap

Zoals in de omgevingsanalyse toegelicht, zijn er sinds 2009 veel nieuwe spelers in de mediasector actief. Het gaat om spelers met vaak unieke eigenschappen waardoor het, hoewel zij onder het toepassingsgebied van het Mediadecreet vallen, niet steeds evident is om de verplichtingen uit het Mediadecreet op hen toe te passen. Daarnaast gelden voor bepaalde spelers verschillende regels, hoewel zij strijden om dezelfde kijkers en advertentie-inkomsten. Dit kan zorgen voor rechtsonzekerheid, een ongelijk speelveld tussen de verschillende spelers en onvoldoende consumentenbescherming. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven:

Live streamers

De overdracht van video of audio ‘*in realtime*’ is geen nieuw gegeven in de televisiewereld en wordt al jarenlang gebruikt voor het live uitzenden van sportevenementen, concerten of andere gebeurtenissen met hoge actualiteitswaarde. Speelsessies van games en e-sports zijn vandaag live te volgen op online platformen, zoals Twitch, en zijn enorm populair. Meestal kan je deze na beëindiging van de livestream achteraf op aanvraag bekijken. Alle grote sociale mediaplatformen, zoals Facebook, Instagram en X, hebben functionaliteiten voor live video-streaming om hun gebruikers in staat te stellen *real-time livestreams* van hun dagelijks leven te maken⁹⁴.

Het is duidelijk dat *live streaming* zowel onder het toepassingsgebied van de AVMD-Richtlijn als het Mediadecreet kan vallen⁹⁵. De regels met betrekking tot lineaire televisiediensten en radiodiensten, waar *live streaming* onder valt⁹⁶, werden oorspronkelijk opgesteld vanuit het oogpunt van een traditionele manier van mediaconsumptie. Dit resulteert in een aantal toepassingsproblemen in de praktijk.

In de CiTiP-studie⁹⁷ wijzen de onderzoekers er bijvoorbeeld op dat de definitie van “lineaire televisiedienst” de notie “programmaschema” bevat, wat niet langer toekomstbestendig is. Een strikte toepassing hiervan zou immers betekenen dat *live streamers* die op basis van een uitzendschema uitzenden de (strengere) regels voor lineaire omroepdiensten moeten volgen. Degenen die zonder uitzendschema hun diensten aanbieden en die hun sessies spontaan starten - wat vaak het geval is, moeten wellicht louter als omroepactiviteiten gekwalificeerd worden, waarvoor enkel het verbod op aanzetten tot geweld of haat en tot het plegen van een terroristisch misdrijf⁹⁸ geldt.

De vraag rijst dus of de definitie van lineaire omroepdiensten en de toepasselijke regels voldoende aangepast zijn aan de nieuwe vormen van *live streams* en of een aparte behandeling opportuniteiten biedt of daarentegen het gelijk speelveld in gevaar brengt.

Online content creators, zoals influencers en podcasters

Sinds de omzetting van de AVMD-Richtlijn 2018 worden online creators, zoals influencers en podcasters, wanneer zij een economische activiteit verrichten conform artikel 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, door de Vlaamse Regulator voor

⁹⁴ P. Valcke, e.a. (2019), Herziening van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten: Over Porsches en ezelswagens in tijden van convergentie, Auteurs & Media, 224-225.

⁹⁵ In zoverre de live streaming kan gekwalificeerd worden als een economische dienst in de zin van artikel 56 en artikel 57 van het VWEU, gaat het om televisieomroep in de zin van de AVMD-richtlijn, en een televisiedienst in de zin van het Mediadecreet. Live streaming die geen economische dienst is, kan worden gekwalificeerd als omroepactiviteit in de zin van het Mediadecreet. Zie overweging 27 van de AVMD-Richtlijn; Memorie van Toelichting, Ontwerp van Decreet betreffende de radio-omroep en televisie, Parl.St. VI. Parl. 2008-2009, Stuk 2014/1, 19.

⁹⁶ Zie eveneens vorige voetnoot.

⁹⁷ CiTiP-studie, 8, 27 ev.

⁹⁸ Artikel 38 van het Mediadecreet.

de Media (hierna: VRM) als een omroeporganisatie die omroepdiensten aanbiedt, beschouwd⁹⁹. Aangezien zij onder de toepassing van het Mediadecreet vallen, moeten zij bepaalde regels respecteren, bijvoorbeeld inzake bescherming van minderjarigen en commerciële communicatie. Voor online content creators die video's plaatsen op sociale mediaplatformen heeft de VRM het 'Content Creator Protocol' uitgewerkt waarin de VRM uitlegt hoe zij dit conform het Mediadecreet¹⁰⁰.

Een van de voorwaarden om te kunnen spreken van een 'omroepdienst' in de zin van artikel 2, 26° van het Mediadecreet, is dat het moet gaan om een dienst zoals vermeld in artikelen 56 en 57 van het VWEU. Artikel 57 van het VWEU verduidelijkt dat het "dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden" betreft, of eenvoudigweg economische diensten. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU weten we dat de voorwaarden om van een economische dienst te spreken, eenvoudig voldaan zijn: er is niet noodzakelijk een geldelijke tegenprestatie vereist, er is geen winsttoegmerk vereist, het is niet vereist dat de dienst wordt betaald door degene waarvoor de dienst verricht wordt¹⁰¹. Dit betekent dat er een zeer laagdrempelige invulling wordt gegeven aan de "dienst als vermeld in artikelen 56 en 57 van het VWEU". De VRM past momenteel deze benadering strikt toe: iedere online content creator die voldoet aan de definitie van omroepdienst moet de bepalingen van het Mediadecreet naleven¹⁰². Andere regulatoren werken daarentegen met minimumcriteria, vb. het aantal volgers. In Nederland bijvoorbeeld moeten 'video-uploaders' met 500.000 volgers zich online melden bij het Commissariaat voor de Media en vallen zij onder het actieve toezicht van het Commissariaat voor de Media¹⁰³. In Italië heeft AGCOM bepaald dat influencers 1 miljoen volgers moeten hebben om onder de definitie te vallen¹⁰⁴. Tijdens de conferentie "Content with Conscience. Conference on the support of Influencers and Online Content Creators", georganiseerd op 27 februari 2024 in het kader van het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, stelde het hoofd van de Audiovisual and Media Policy Unit van de Europese Commissie, Anna Herold, dat er in de Europese Unie inderdaad een grote divergentie tussen de lidstaten bestaat wat de juridische kwalificatie van influencers en content creators betreft. Ongeveer de helft behandelt hen als aanbieders van mediadiensten, de andere helft doet dat niet. Om een gelijk speelveld te verzekeren, stelde ze, moet dit worden aangepakt op Europees niveau.

In de CiTiP-studie stellen de onderzoekers dat de toepassing van het criterium "dienst als vermeld in artikelen 56 en 57 van het VWEU" wordt uitgedaagd in het hedendaagse medialandschap waarin democratisering van audiovisuele en auditieve mediaproductie ervoor heeft gezorgd dat de grens tussen amateurs en professionele aanbieders niet langer duidelijk is. Met het oog op rechtszekerheid benadrukken de onderzoekers dat het essentieel is om uit te klaren waar en hoe de grens tussen professionele en niet-professionele inhoud bepaald wordt¹⁰⁵. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat wat de meer 'traditionele omroeporganisaties' betreft er geen rekening wordt gehouden met het aantal kijkers dat een

⁹⁹ Zie hiervoor beslissingen van de VRM, vb. VRM, VRM t. Sarah Puttemans, Beslissing 2022/038, 14 november 2022; VRM, VRM t. Steffie Merci, Beslissing 2022/036, 14 november 2022.

¹⁰⁰ VRM, [Content Creator Protocol](#).

¹⁰¹ HvJ, Belgische Staat t. Humbel, C-263/86, 27 september 1988, §17; HvJ, B. S. M. Smits, echtgenote van Geraets t. Stichting Ziekenfonds VGZ en H. T. M. Peerbooms t. Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen, C-157/99, 12 juli 2001, §§ 50 en 52 en HvJ, Hans-Dieter Jundt, Hedwig Jundt t. Finanzamt Offenburg, C-281/06, 18 december 2007, §33; HvJ, Bond van Adverteerders en anderen t. Staat der Nederlanden, C-352/85, 26 april 1988, §16; HvJ, C. Deliège t. Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo, C-51/96, 11 april 2000 en HvJ, C. Deliège t. Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, F. Pacquée, C-191/97, 11 april 2000, §56; HvJ, B. S. M. Smits, echtgenote van Geraets t. Stichting Ziekenfonds VGZ en H. T. M. Peerbooms t. Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen, C-157/99, 12 juli 2001, §58; N. Feci & V. Verdoodt (2022), The legal implications of monetizing creativity on video-sharing platforms: Hobby, side-hustle or career?, BILETA Conference – 13 April 2022; N. Feci (2024), "The Show Must Go On(online): The Regulation of Influencers Under the Audiovisual Media Services Directive", in "Social Media Influencers and # the Law, Julie Kerckaert & Simon Geiregat, Leuven, LeA Uitgevers, te verschijnen.

¹⁰² De onderzoekers van de CiTiP-studie lijken aan te geven dat dit een correcte benadering is, omdat het Europees Hof van Justitie geen de minimis vereiste stelt om te kunnen spreken van een economische dienst in Europese zin (CiTiP-studie, 97).

¹⁰³ Commissariaat voor de Media, [Regels voor video-uploaders](#).

¹⁰⁴ M. Bassini (2024), Italian Communications Authority releases guidelines on influencers to ensure compliance with rules and principles governing audiovisual media services, IRIS 2024-2:1/26.

¹⁰⁵ CiTiP-studie, 63.

omroepprogramma of programma heeft. Ook hier is het belangrijk dat een gelijk speelveld gegarandeerd wordt.

Vanaf het moment dat online content creators beschouwd worden als omroeporganisaties die omroepdiensten aanbieden, zijn er bepaalde verplichtingen van toepassing die niet steeds rekening lijken te houden met de specifieke eigenheid van deze spelers.

Het kan wenselijk zijn om het huidige regelgevende kader voor online content creators te bekijken.

Programma versus door gebruikers gegenereerde inhoud

Artikel 2, 45°/1 van het Mediadecreet definieert een videoplatformdienst als: *“dienst als vermeld in artikel 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarbij het hoofddoel van de dienst, een daarvan losstaand gedeelte of een essentiële functie daarvan bestaat in het aanbieden van programma’s, door gebruikers gegenereerde inhoud, of beide, aan het algemene publiek, waarvoor de aanbieder van het videoplatform geen redactionele verantwoordelijkheid draagt, ter informatie, vermaak of educatie via elektronische communicatienetwerken en waarvan de organisatie wordt bepaald door de aanbieder van het videoplatform, onder meer met automatische middelen of algoritmen, namelijk door weergeven, taggen en rangschikken.”*.

Momenteel lijkt er onduidelijkheid te bestaan over de vraag of online content creators die als omroeporganisatie gekwalificeerd worden ‘programma’s’, dan wel ‘door gebruikers gegenereerde inhoud’ aanbieden. Het verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de AVMD-Richtlijn voor de periode 2019-2022 stelt bijvoorbeeld het volgende: *“One Member State also reported problems in identifying media service providers on social networks and video-sharing platforms, especially as regards the distinction between channels or accounts that produce editorial content and can qualify, accordingly, as media service providers and channels or accounts that produce content that should be considered as user-generated content.”*¹⁰⁶. Het rapport gaat als volgt verder: *“A few Member States also reported problems in applying some of the other new AVMSD definitions. In particular, two Member States referred to difficulties encountered in relation to the new definition of user-generated video, as regards the possibility to qualify live-streamed content on certain platforms as such.”*¹⁰⁷. Uit de beslissingen van de VRM blijkt dat de VRM van mening is dat deze spelers programma’s aanbieden¹⁰⁸. In het CiTiP-rapport stellen de onderzoekers het volgende: *“zowat elke maker van door gebruikers gegenereerde inhoud op videoplatforms die ook maar iets verdient, is een aanbieder van omroepdiensten onder het mediadecreet”*¹⁰⁹.

Door het toenemende belang dat deze nieuwe spelers hebben in het medialandschap lijkt het aangewezen deze evoluties in kaart te brengen en grondig te analyseren.

Lineaire omroepdiensten versus niet-lineaire omroepdiensten

De DROT was van toepassing op lineaire omroepdiensten. Het Mediadecreet heeft in 2009, in navolging van de AVMD-Richtlijn 2007, een gelaagde regeling uitgewerkt die een onderscheid maakte tussen de regels die van toepassing zijn op lineaire en niet-lineaire omroepdiensten.

¹⁰⁶ Europese Commissie, Commission Staff Working Document Reporting on the application of Directive 2010/13/EU "Audiovisual Media Services Directive" as amended by Directive (EU) 2018/1808, for the period 2019-2022, 5 januari 2024, SWD(2024) 4 final, 4.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 4-5.

¹⁰⁸ *“Het hoofddoel van de dienst bestaat erin om audiovisuele programma’s te leveren voor het algemene publiek”*: zie hiervoor beslissingen van de VRM: vb. VRM, VRM t. Sarah Puttemans, Beslissing 2022/038, 14 november 2022; VRM, VRM t. Steffie Merci, Beslissing 2022/036, 14 november 2022.

¹⁰⁹ CiTiP-studie, 23.

De eerste categorie zijn diensten waarbij de omroeporganisatie beslist over het ogenblik waarop een specifiek programma wordt uitgezonden waardoor de kijker of luisteraar geen invloed heeft op het tijdstip en op de inhoud van de uitzending, *i.e.* ‘push’ televisie. De tweede categorie omvat diensten-op-aanvraag waarbij de kijker uit een programmacatalogus samengesteld door een omroeporganisatie een specifiek programma zal kiezen en bekijken wanneer hij dat wil, *i.e.* ‘pull’ televisie¹¹⁰. Lineaire diensten waren aan strengere voorschriften onderworpen door hun grotere impact op de publieke opinie en de geringere controle van de kijker, resp. luisteraar over het tijdstip en de inhoud van het bekeken, respectievelijk beluisterde programma¹¹¹.

Reeds in 2013 werd vastgesteld dat lineaire en niet-lineaire audiovisuele diensten vaak dezelfde programma’s aanbieden en steeds meer in concurrentie met elkaar zijn waardoor het verschil tussen lineaire en niet-lineaire diensten vanuit het oogpunt van de consument zou kunnen vervagen¹¹². Daarom werd in de AVMD-Richtlijn 2018 het onderscheid tussen de regels voor lineaire en niet-lineaire diensten gedeeltelijk weggewerkt. Bijgevolg werd dit ook zo aangepast in het Mediadecreet¹¹³. Met het oog op consumentenbescherming betekende dit de invoering van strengere regels voor niet-lineaire diensten. Dat was onder meer het geval bij de regels ter bescherming van minderjarigen tegen schadelijke inhoud en bij de samenwerkingsprocedures (uitzonderings- en omzeilingsprocedure). Het onderscheid is echter niet volledig verdwenen: er zijn verschillen in de regelgeving over quota-verplichtingen, sponsoring en productplaatsing voor alcoholhoudende dranken, voorwaarden om diensten aan te bieden, enz.

Uit de omgevingsanalyse blijkt dat de lineaire videoconsumptie zal blijven dalen en de niet-lineaire videoconsumptie zal blijven stijgen, waardoor deze laatste uiteindelijk de lineaire consumptie zal overtreffen¹¹⁴. Hierdoor kan de vraag gesteld worden of de gelaagde regelgeving nog steeds gerechtvaardigd, noodzakelijk en toekomstgericht is, dan wel of een meer geharmoniseerd en flexibel kader voor zowel lineaire als niet-lineaire omroepdiensten de belangen van zowel de consumenten als de actoren in de sector beter zouden dienen.

Aanbieders van videoplatformdiensten versus dienstenverdelers en omroeporganisaties

In 2018 werd het toepassingsgebied van de AVMD-Richtlijn uitgebreid naar aanbieders van videoplatformdiensten, die geen redactionele verantwoordelijkheid dragen voor de content op hun platform. Deze belangrijke – en volgens sommige academici controversiële – vernieuwing werd gemotiveerd vanuit het creëren van een gelijk(er) speelveld voor alle actoren in de audiovisuele sector en een betere bescherming van consumenten¹¹⁵: *“Nieuwe types inhoud, zoals videoclips of door gebruikers gegenereerde inhoud, zijn echter steeds belangrijker geworden, en nieuwe spelers, waaronder aanbieders van diensten voor video-op-aanvraag en van videoplatforms, zijn intussen gevestigde waarden. Door deze convergentie van media is een gemoderniseerd rechtskader nodig om de marktontwikkelingen weer te geven en tot een evenwicht te komen tussen toegankelijkheid van online-inhoudsdiensten, consumentenbescherming en concurrentievermogen.”*¹¹⁶. Het nieuwe artikel 28ter van de

¹¹⁰ Memorie van Toelichting, Ontwerp van Decreet betreffende de radio-omroep en televisie, Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, Stuk 2014/1, 19

¹¹¹ *Ibid.*, 3.

¹¹² Europese Commissie, Groenboek - Voorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld : Groei creatie en waarden, 24 april 2013, COM(2013) 231, 12.

¹¹³ Memorie van Toelichting, Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van 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, Parl.St. VI.Parl. 2020-2021, Stuk 644/1, 4.

¹¹⁴ Bij audioconsumptie kan een gelijkaardige trend vastgesteld worden, maar primeert het lineaire luisteren nog zeer sterk.

¹¹⁵ P. Valcke, N. Feci & V. Verdoodt (2019), Nieuwe Europese regels voor audiovisuele mediadiensten en videoplatforms: overzicht en vooruitblik op de omzetting in België, in: Recht in beweging - 26^e VRG-Alumnidag 2019 (Oud-Turnhout: Gompel&Svacina, 2019), 261.

¹¹⁶ Overweging 1 van de AVMD-Richtlijn 2018.

AVMD-Richtlijn, omgezet in artikelen 176/4 tem. 176/7 van het Mediadecreet, bevat een overzicht van de passende maatregelen die aanbieders van videoplatformen moeten nemen en andere verplichtingen. Bij de omzetting van de verplichtingen inzake commerciële communicatie die aanbieders van videoplatformdiensten zelf in de handel brengen, verkopen of organiseren, is de Vlaamse decreetgever verdergegaan dan wat voorzien is in de AVMD-Richtlijn 2018¹¹⁷.

Hoewel uit de omgevingsanalyse blijkt dat omroeporganisaties en aanbieders van videoplatformdiensten steeds meer strijden voor dezelfde kijkers en dezelfde advertentie-inkomsten¹¹⁸, zijn omroeporganisaties aan strenge(re) regels onderworpen, vb. bescherming minderjarigen, regels inzake commerciële communicatie, terwijl aanbieders van videoplatformdiensten aan minder en minder strenge regels onderworpen zijn. Dit zorgt voor een ongelijk speelveld. Momenteel is het element 'redactionele verantwoordelijkheid' het onderscheidende criterium tussen omroeporganisaties en aanbieders van videoplatformdiensten. Hoewel aanbieders van videoplatformdiensten geen redactionele verantwoordelijkheid hebben, beschikken ze wel over een organisatorische verantwoordelijkheid, waarbij geautomatiseerde middelen of algoritmes worden gehanteerd, vb. weergave, taggen en rangschikking¹¹⁹. Ook daar zien we een evolutie: content op de STEM *feed* van TikTok wordt bijvoorbeeld pas getoond na goedkeuring door Common Sense Networks en Poynter¹²⁰.

De AVMD-Richtlijn 2018 was een eerste stap in het opleggen van verplichtingen aan de aanbieders van videoplatformen zonder redactionele verantwoordelijkheden. Ook de DSA is een voorbeeld van regelgeving die verplichtingen oplegt aan deze spelers omwille van de impact die zij hebben op hun gebruikers en zelfs de samenleving en democratie¹²¹. Het kan aangewezen zijn na te gaan, met het oog op een gelijk speelveld, of de verplichtingen die rusten op omroeporganisaties en aanbieders van videoplatformdiensten al dan niet meer op elkaar moeten worden afgestemd. De focus bij aanbieders van videoplatformdiensten ligt meer op zelfregulering dan bij omroeporganisaties. Dat neemt niet weg dat de AVMD-Richtlijn 2018 ook voor deze laatste categorie co- en zelfregulering wenst te bevorderen¹²². Bij de omzetting van de AVMD-Richtlijn 2018 heeft de Vlaamse decreetgever van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door verschillende regels over commerciële communicatie uit het Mediadecreet te schrappen, omdat er zelfregulerende codes bestaan die gelijkaardige verplichtingen voor commerciële communicatie inhouden¹²³.

Daarnaast situeren aanbieders van videoplatformdiensten zich net als dienstenverdelers tussen de aanbieders van content en de mediagebruiker. Net zoals dienstenverdelers, hebben de aanbieders van videoplatformdiensten geen invloed op de inhoud van de programma's, en geen redactionele verantwoordelijkheid. Wel hebben ze impact op de organisatie van het aanbod en op de rangschikking van de content. Een verschil met dienstenverdelers is dat de aanbieders van videoplatformdiensten zelf niet *ex ante* selecteren welke inhoud verspreid zal worden. In de CITiP-studie¹²⁴ stellen de onderzoekers de vraag of dit onderscheid nog volstaat

¹¹⁷ Zie artikel 176/5, lid 2 van het Mediadecreet.

¹¹⁸ Dit wordt reeds vastgesteld in overweging 4 van de AVMD-Richtlijn 2018; F. Cabrera, M. Cappello, G. Fontaine, I. Rabie & S. Valais (2018), The legal framework for video-sharing platforms, IRIS Plus, European Audiovisual Observatory, 2.

¹¹⁹ P. Valcke, N. Feci & V. Verdoodt (2019), Nieuwe Europese regels voor audiovisuele mediadiensten en videoplatforms: overzicht en vooruitblik op de omzetting in België, in: Recht in beweging - 26^e VRG-Alumnidag 2019 (Oud-Turnhout: Gompel&Svacina, 2019), 263.

¹²⁰ TikTok, [Take discovery to a new level with the STEM feed](#), 14 maart 2023.

¹²¹ Zie bijvoorbeeld overweging 104 van de DSA.

¹²² Zie nieuw artikel 4bis van de AVMD-Richtlijn.

¹²³ Memorie van Toelichting, Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van 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, Parl.St. VI.Parl. 2020-2021, Stuk 644/1, 8, 32-38.

¹²⁴ CITiP-studie, 15 ev.

om deze twee spelers afzonderlijk te behandelen, omdat ook videoplatformdiensten organisatorische verplichtingen opgelegd kregen door de AVMD-Richtlijn 2018. De onderzoekers zijn van mening dat de *ratio legis* achter de bepalingen voor dienstenverdelers ook relevant is voor aanbieders van videoplatformdiensten: beide fungeren immers als “tussenlaag” met invloed op de organisatie, maar niet op de inhoud van de programma’s. Het gaat hier voornamelijk om bepalingen ter garantie van de transparantie en non-discriminatie.

Rol van gebruikersinterfaces

In de connectie tussen de aanbieder van content en de mediagebruiker zijn ook ontwikkelaars/beheerders van gebruikersinterfaces van toenemend belang. Deze gebruikersinterfaces zijn aanwezig op connecteerbare TV’s, maar evengoed op smartphones, tablets, laptops, gameconsoles en op apparatuur die bestemd is om op het televisietoestel aan te sluiten zoals een set-top-box. Gebruikersinterfaces laten de gebruiker toe om te navigeren op een toestel, op een platform of binnen een app en geven (al dan niet rechtstreeks) toegang tot de diensten, programma’s of publicaties die de mediagebruiker wil bekijken, beluisteren of gebruiken. Artikel 2.14 van de EMFA definieert gebruikersinterface als een dienst die de toegang tot en het gebruik van mediadiensten beheert of controleert, en die gebruikers in staat stelt om uit deze mediadiensten te kiezen. Gebruikersinterfaces die toegang geven tot verschillende mediadiensten vormen een nieuw wezenlijk deel van het mediakader en het medialandschap. Ze zijn in het bestaande speelveld te situeren tussen de mediagebruiker enerzijds, en de driehoek aanbieder van mediadiensten, aanbieder van videoplatformdiensten en dienstenverdelers anderzijds.

Door de evoluties in het medialandschap lijken bepaalde definities steeds meer achterhaald te zijn en de verschillende regelgevende behandeling tussen bepaalde spelers niet langer gerechtvaardigd, omdat hierdoor een ongelijk speelveld wordt gecreëerd. We moeten ons er echter van bewust zijn dat veel definities en verplichtingen in het Mediadecreet omzettingen zijn van definities en verplichtingen uit de AVMD-Richtlijn. Aangezien de AVMD-Richtlijn minimale harmonisatie betreft, kunnen lidstaten strengere regels bepalen¹²⁵, maar kunnen ze niet minder streng zijn. Dat betekent dat bij het doorvoeren van wijzigingen aan het Mediadecreet, wat definities van (aanbieders van) televisiediensten/mediadiensten, programma’s, door gebruikers gegenereerde inhoud, en videoplatformdiensten betreft, met dit uitgangspunt rekening moet worden gehouden.

Het nieuw artikel 33 van de AVMD-Richtlijn stelt dat de Europese Commissie uiterlijk op 19 december 2026 bij het Europees Parlement en de Raad een ex-postevaluatie indient die, indien passend, vergezeld gaat van voorstellen voor herziening van de AVMD-Richtlijn om de impact van de AVMD-Richtlijn en de meerwaarde ervan na te gaan. Dit moment zou door de Vlaamse decreetgever aangegrepen kunnen worden om de bezorgdheden met betrekking tot rechtszekerheid, een gelijk speelveld en bescherming van de mediagebruiker aan de Europese Commissie en andere Europese regelgevers mee te geven. Het creëren van rechtszekerheid, een gelijk speelveld en consumentenbescherming betekent niet noodzakelijk het optrekken van het beschermingsniveau tot het hoogste reeds bestaande niveau. Dit is zeker mogelijk en in sommige gevallen misschien essentieel. Het lijkt echter ook aangewezen om na te gaan of de Europese regelgevers uitgedaagd zouden kunnen worden om *tabula rasa* te durven maken door achterhaalde verplichtingen af te schaffen en nog meer in te zetten op co- en zelfregulering. Het uitgangspunt van deze oefening kan zijn dat de mediagebruiker op dezelfde manier beschermd moet worden, onafhankelijk van het medium waarop de content wordt geconsumeerd. Het lijkt aangewezen een juist evenwicht moeten gevonden worden

¹²⁵ Zie artikel 4.

tussen de ondernemingsvrijheid van de spelers en de consumentenbescherming, rekening houdend met de veranderingen in het medialandschap.

Rekening houdend met de nood aan een gelijk speelveld voor alle actoren die de brug leggen tussen mediadiensten en mediagebruikers, zoals bijvoorbeeld aanbieders van gebruikersinterfaces en aanbieders van videoplatformdiensten, lijkt het eveneens zinvol om te onderzoeken in hoeverre de huidige verplichtingen voor dienstenverdelers ook van toepassing zouden moeten zijn op andere spelers. Daarbij kan ook worden bekeken of differentiatie nodig is in de opgelegde verplichtingen afhankelijk van de geleverde dienst. Tegelijk is het wenselijk deze actoren een gepaste plaats te geven in het Mediadecreet. Er kan onderzocht worden of zij passen in het hoofdstuk over de dienstenverdelers, dan wel of een aangepaste indeling van het Mediadecreet meer aangewezen is. Daarbij aansluitend zal ook best de vraag gesteld worden of de definitie van dienstenverdelers nog up-to-date is en in hoeverre de geldende verplichtingen voor dienstenverdelers binnen dit nieuwe kader nog relevant zijn. Deze oefening kan gebeuren los van de herziening van de AVMD-Richtlijn in 2026.

3.4. Werf 4: Artificiële intelligentie in de mediasector

Net als in vele andere sectoren dringen AI-technologieën door in de Vlaamse mediasector. Tegenwoordig worden AI-systemen gebruikt in elk stadium van het productie-, aggregatie- en distributieproces van media, niet alleen voor het creëren, verspreiden en modereren, maar ook voor het opslaan en analyseren van inhoud. Deze systemen zijn ook op minder zichtbare manieren aanwezig, denk aan advertenties en reclame. AI is een belangrijk instrument om via (vaak ontransparante) algoritmes en *machine learning* gerichte advertenties, gepersonaliseerde ervaringen en kijk-aanbevelingen op basis van online gedrag aan te bieden. Ook voor de journalistieke sector opent AI de deur naar diepgaander onderzoek, een snellere verwerking van het nieuws, een efficiëntere distributie en een doorgedreven interactie met de nieuwsgebruiker. Tegelijk zien we ook de opkomst van de ‘virtuele influencers’¹²⁶. Een sluitende opsomming maken van de vele toepassingen, zelfs beperkt tot de mediasector, loopt het risico zeer snel achterhaald te zijn.

Hoewel AI-mediatoepassingen de structurering, het zoeken en de toegang tot informatie makkelijker maken, creëren ze nieuwe uitdagingen zoals risico op censuur, mis- en desinformatie en zelfs schade aan het mediapluralisme.¹²⁷ AI-algoritmes zijn vaak complex en moeilijk te begrijpen. Dit kan leiden tot een gebrek aan transparantie over hoe beslissingen worden genomen. Daarnaast is het zo dat de algoritmes die op basis van AI werken zogenaamde ‘biases’ kunnen bevatten. AI-algoritmes worden getraind met grote hoeveelheden data. Als deze verwerkte gegevens niet correct zijn, gebaseerd zijn op verkeerde aannames of uit een te beperkte scope ‘gemijnd’ worden, of als er data verwerkt wordt die beschermd is onder bv. auteursrechten, dan brengt dit risico’s met zich mee. Een studie uit 2019 toont aan dat het algoritme dat Facebook gebruikt om advertenties aan te bieden, zich nog steeds kan richten op specifieke demografische groepen op basis van gender, ras of leeftijd zonder dat er over deze specifieke karakteristieken gegevens worden opgeslagen en dit door correlatie van andere datapunten die wel nog verzameld worden met deze karakteristieken¹²⁸. Andere mogelijke risico’s zijn inbreuken op de privacy, miskennis van auteursrechten, oncontroleerbaarheid en onvoldoende transparantie van bronnenmateriaal, hallucinaties¹²⁹, het genereren van pornografisch materiaal, enz. In deze context rijst de vraag hoe we de kwaliteit en de betrouwbaarheid van content te allen tijde kunnen waarborgen. Nieuwe technologieën zorgen voor veel nieuwe juridische vraagstukken.

Dat deze risico’s ook leven bij de brede bevolking, blijkt uit de recentste imec.digimeter¹³⁰: 56% van de bevraagde Vlamingen maakt zich zorgen over de impact van AI op privacy, 64% maakt zich zorgen over de negatieve impact van AI, meer bepaald rond het verspreiden van foutieve informatie, het moeilijk kunnen onderscheiden van echte en virtueel gegenereerde content en de impact van AI op de arbeidsmarkt.

Op dit moment is er rond AI nog geen sluitend regelgevend kader. Op internationaal vlak is er momenteel wel veel aandacht rond AI. De Verenigde Staten, China, maar ook de Europese Unie zijn momenteel aan de slag rond AI-wetgeving. Begin 2024 bereikten het Europees Parlement en de Raad van de EU een akkoord over de tekst van een Europese AI-verordening, met een verwachte publicatie van de tekst voor de zomer. De AI-verordening focust voornamelijk op transparantie over hoe AI wordt

¹²⁶ De bekendste virtuele influencer, Lil Miquela, heeft al meer dan 3 miljoen volgers op Instagram. Zie ook: F. Mertens & J. Goetghebuer (2024), Virtual Reality, Real Responsibility: The Regulatory Landscape for Virtual Influencers, in ‘Social Media Influencers and # the Law, Julie Kerckaert & Simon Geiregat, Leuven, LeA Uitgevers, te verschijnen.

¹²⁷ N. Krack, M. Beudels, P. Valcke & A. Kuczerawy (2022). AI in the Belgian Media Landscape. When Fundamental Risks Meet Regulatory Complexities. In Artificial Intelligence and The Law (2nd Edition), 627.

¹²⁸ P. Sapiezynski e.a. [Algorithms That “Don’t See Color”: Comparing Biases in Lookalike and Special Ad Audiences.](#)

¹²⁹ Met ‘hallucinatie’ bedoelt men “a plausible but false or misleading response generated by an artificial intelligence algorithm” (Merriam-Webster).

¹³⁰ imec.digimeter 2023, 59.

ingezet. Daarnaast is de DSA op 17 februari 2024 in werking getreden. Deze regelgeving heeft betrekking op inhoudsmoderatie, algoritmische besluitvorming en aanbevelingssystemen.

Aangezien de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is voor AI-toepassingen die betrekking hebben op omroepactiviteiten is het belangrijk dat ook binnen onze Vlaamse mediabevoegdheid best wordt nagegaan welke regelgevende initiatieven noodzakelijk zijn om de risico's rond AI te beperken zonder het innovatieve karakter en de mogelijkheden in de mediasector teniet te doen. Een helder en overkoepelend kader moet zorgen voor duidelijkheid voor ontwikkelaars en gebruikers in Vlaanderen. Ook het Vlaamse Beleidsplan Artificiële Intelligentie is relevant in deze.

Omdat de evoluties binnen AI zich razendsnel voltrekken, lijkt het aangewezen dat een begeleidend kader voor het gebruiken en aanbieden van AI-tools beter vroeg dan laat wordt vastgelegd. De focus zou hierbij kunnen liggen op herkenbaarheid van AI-toepassingen binnen de vele verschillende mediacontexten, alsook het ethisch en deontologisch aanbieden van deze toepassingen aan bedrijven of particuliere gebruikers.

Naast wetgevende initiatieven is het belangrijk dat er ook vanuit mediawijsheid aandacht gaat naar AI. In samenwerking met de relevante partners, zoals het Kenniscentrum Data en Maatschappij, kan het Vlaams Kenniscentrum Digitale en Mediawijsheid de mogelijke gevaren van AI in kaart brengen en vervolgens concrete acties voorstellen.

3.5. Werf 5: Vervagende grenzen tussen radio en televisie

Door convergentie vervaagt de grens tussen radiodiensten en -programma's en televisiediensten- en programma's. Radioprogramma's worden via internet en televisie uitgezonden, gecombineerd met beelden van een webcam uit de radiostudio of andere beelden, radiozenders worden op televisie verrijkt met muziekvideoclips: van podcasts wordt een audiovisuele versie voorzien op een videoplatform- of op niet-lineaire televisiediensten, vb. DIW Jubilee op VRT MAX, Achter de schermen op Go Play, Welcome to the AA op YouTube, enz. Maar ook het omgekeerde is waar: zo worden televisieprogramma's na de uitzending ervan zonder beeld aangeboden, vb. De Afspraak op Vrijdag op VRT MAX. Uit een studie blijkt zelfs dat de definitie van podcast voor Amerikaanse podcastgebruikers tussen 15 en 64 jaar veranderd is: 75% van deze gebruikers definieert podcasts als bestaande uit audio of video en 42% van deze gebruikers consumeert podcasts die zowel uit audio als video bestaan¹³¹.

De vraag die hier centraal staat, is welke regels van toepassing zijn op deze programma's. Met andere woorden: vanaf wanneer wordt een radioprogramma juridisch gezien een televisieprogramma? Deze vraag is relevant aangezien de reclameregels voor televisiediensten en radiodiensten, waar deze programma's een deel van uitmaken, verschillen, vb. VRT mag reclame op de radio uitzenden, maar niet op televisie, voor particuliere omroeporganisaties geldt de 20%-regel op televisie, maar niet op radio. De VRM heeft zich in het verleden reeds uitgesproken over een specifiek onderdeel van deze problematiek en legde de VRT een boete op voor het uitzenden van reclame op CANVAS¹³². Op CANVAS werd een beeldkrant uitgezonden waarbij de hoofdpunten uit de actualiteit worden getoond. Tijdens deze uitzending van de beeldkrant werd als auditieve ondersteuning het omroepprogramma van Radio 1 uitgezonden. Via CANVAS waren ook de reclamespots van Radio 1 te horen. De VRM stelde dat de beeldkrant, met inbegrip van de auditieve ondersteuning, deel uitmaakt van het televisieomroepprogramma CANVAS. De uitzendingen bevatten dus auditieve en visuele elementen. Het gegeven dat het geluid in dit geval de beelden niet ondersteunde (of omgekeerd) verhinderde niet dat er sprake was van een audiovisuele omroepdienst. De VRM beschouwde de uitzendingen als een audiovisuele mediadienst of televisiedienst in de zin van artikel 2, 43°, van het Mediadecreet.

Als het hoofddoel van een dienst of een losstaand gedeelte daarvan bestaat uit het aanbieden van audiovisuele programma's ter informatie, vermaak of educatie dan is er sprake van een televisiedienst¹³³. Als het hoofddoel van de dienst of een losstaand gedeelte daarvan bestaat uit het aanbieden van auditieve programma's ter informatie, vermaak of educatie dan is er sprake van een radiodienst¹³⁴. De vereiste inzake het hoofddoel wordt eveneens geacht te zijn nageleefd indien de dienst een audiovisuele/auditieve inhoud en vorm heeft die kan worden afgescheiden van de hoofdactiviteit van de aanbieder van de diensten, zoals bijvoorbeeld op zichzelf staande delen van onlinekranten die programma's of door gebruikers gegenereerde inhoud bevatten¹³⁵. Dit is niet het geval als er een verband bestaat tussen het audiovisuele aanbod en de hoofdactiviteit, zoals videoclips die ingebed zijn in de redactionele inhoud van elektronische versies van kranten en tijdschriften¹³⁶. Uit het New Media Online-arrest van het Hof van Justitie van de EU weten we dat, om te bepalen of een zekere dienst een audiovisuele mediadienst uitmaakt, moet worden onderzocht of de betreffende dienst als zodanig een autonome inhoud en functie heeft ten opzichte van de hoofdactiviteit, en niet

¹³¹ Coleman Insights & Amplifi Media, New rules of podcasting on YouTube, *New_Rules_of_Podcasting_on_YouTube_Public_Deck.pdf*.

¹³² VRM, VRM t. VRT, Beslissing 2015/055, 14 september 2015.

¹³³ Zie artikel 2, 43° jo. artikel 2, 26° van het Mediadecreet.

¹³⁴ Zie artikel 2, 33° jo. artikel 2, 26° van het Mediadecreet.

¹³⁵ Memorie van Toelichting, Ontwerp van Decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van 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, Parl.St. VI.Parl. 2020-2021, Stuk 699/1, 25.

¹³⁶ *Ibid.*, 25.

enkel een onlosmakelijke aanvulling vormt hierop¹³⁷. In het geval van een onlinekrant met videomateriaal zal dit het geval zijn wanneer (de meerderheid van) de video's onafhankelijk van de elektronische krantenartikelen kan worden opgeroepen en geraadpleegd. Daardoor konden de video's *in casu* niet langer worden beschouwd als een onlosmakelijke aanvulling op de nieuwsartikelen, maar verkreeg de terbeschikkingstelling ervan een autonome inhoud en functie ten opzichte van de journalistieke activiteit van de websitebeheerder¹³⁸. In de CiTiP-studie stellen de onderzoekers dat bij het uitzenden van radioprogramma's vergezeld van studiobeelden er onmiskenbaar een verband is tussen de beelden en het geluid. Indien het audiovisuele programma niet als een afscheidbaar deel van de hoofdactiviteit gezien kan worden, betekent het toepassen van de New Media Online-uitspraak volgens de onderzoekers dat het hier niet gaat om een televisiedienst waardoor louter de regels met betrekking tot radiodiensten van toepassing zijn¹³⁹.

Om rechtszekerheid te creëren, raden de onderzoekers in de CiTiP-studie aan de criteria "autonome inhoud en functie", "onlosmakelijke invulling" en "verband" een duidelijke invulling te geven om te kunnen bepalen wanneer we precies spreken van een televisie- of radiodienst¹⁴⁰.

Het recente Reti Televisive Italiane-arrest van het Hof van Justitie bevestigt dit en past dit toe op radio door te stellen dat radiodiensten, die normaliter bestaan uit uitzendingen of programma's met geluidsinhoud en dus zonder beelden, van de werkingssfeer van de AVMD-Richtlijn zijn uitgesloten, ook wanneer deze uitzendingen of programma's vergezeld gaan van een onlosmakelijk daarmee verbonden audiovisueel aspect¹⁴¹. Dit arrest lijkt eveneens te bevestigen dat een radioprogramma dat gepaard gaat met livebeelden uit de radiostudio de kwalificatie van radioprogramma behoudt. Het is echter niet duidelijk wat de gevolgen zijn wanneer de beelden niet onlosmakelijk verbonden zijn met het radioprogramma.

Deze arresten lijken aan te geven dat reclameboodschappen die deel uitmaken van het radiosignaal, de kwalificatie van radioreclame behouden indien zij louter van auditieve aard zijn, zelfs als de beelden uit de studio worden uitgezonden. Het lijkt aangewezen dit verder te onderzoeken.

¹³⁷ HvJ, New Media Online GmbH t. Bundeskommunikationssenat, zaak C 347/14, 21 oktober 2015, §37.

¹³⁸ *Ibid.*, §36.

¹³⁹ CiTiP-studie, 42.

¹⁴⁰ CiTiP-studie, 42.

¹⁴¹ HvJ, Reti Televisive Italiane SpA (RTI) t. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), in tegenwoordigheid van: Elemedia SpA, Radio Dimensione Suono SpA, RTL 102, 500 Hit Radio Srl, zaak C 255/21, 30 januari 2024, § 30.

3.6. Werf 6: Recht op vrije informatiegaring en korte nieuwsverslagen

Het Mediadecreet bevat verschillende bepalingen om het recht op informatie van de burgers te garanderen. Het betreft onder meer de bepalingen inzake het recht op vrije nieuwsgaring en de korte nieuwsverslagen.

De vrijheid van meningsuiting omvat niet alleen de vrijheid om meningen te uiten, maar ook de vrijheid om “inlichtingen” of “informatie” te verspreiden en te ontvangen¹⁴². De uitzendrechten van sportevenementen worden meestal exclusief aan één omroeporganisatie verkocht. Het gevaar van zo’n exclusiviteitscontract is dat slechts op de omroepprogramma’s van één bepaalde omroeporganisatie informatie te verkrijgen is over een bepaald sportevenement, waardoor het recht op informatie van de burger in het gedrang kan komen. Het recht op vrije informatiegaring en korte nieuwsverslagen moeten ervoor zorgen dat ook andere omroeporganisaties verslag kunnen uitbrengen over evenementen waarvoor de uitzendrechten exclusief verkocht zijn aan andere omroeporganisaties.

De artikelen 118 tot 126 van het Mediadecreet verlenen aan elke lineaire omroeporganisatie van of erkend door de Vlaamse Gemeenschap, of aangemeld bij de VRM, het recht op vrije informatiegaring¹⁴³. Dit betekent dat deze omroeporganisaties t.o.v. evenementen waarop exclusieve uitzendrechten zijn verleend, de volgende rechten hebben:

- 1° de vrije toegang tot het evenement;
- 2° het recht om opnamen te maken; en
- 3° het recht op korte nieuwsverslagen.

Het recht op vrije informatiegaring is verzekerd in artikel 15 van de AVMD-Richtlijn en geldt ook voor de aanbieders van lineaire omroepdiensten die ressorteren onder de bevoegdheid van andere lidstaten van de Europese Unie of van de Duitstalige of Franse Gemeenschap.

In principe geldt het recht op vrije informatiegaring enkel voor lineaire omroeporganisaties. De korte nieuwsverslagen mogen in beginsel enkel gebracht worden in journaals en in regelmatig geprogrammeerde actualiteitenprogramma’s van deze omroeporganisaties. Artikel 124, §4 van het Mediadecreet stelt dat de programma’s waarin de korte nieuwsverslagen zijn verwerkt en die lineair zijn uitgezonden, door dezelfde omroep op aanvraag mogen worden aangeboden. Overweging 57 van de AVMD-Richtlijn bepaalt expliciet dat op basis van deze korte fragmenten geen nieuwe businessmodellen op aanvraag mogen worden gecreëerd.

De voorbije jaren is het kijkgedrag van mediagebruikers echter op significante wijze veranderd, waarbij de focus is verschoven naar niet-lineair kijken en kijken op nieuwe platformen. De bepalingen inzake vrije informatiegaring zijn in het veranderende medialandschap nog steeds belangrijk om het recht op informatie van de burger te garanderen¹⁴⁴. Bij de evaluatie van de AVMD-Richtlijn die uiterlijk eind 2026 door de Europese Commissie zal worden opgemaakt, lijkt het aangewezen dat dit thema mee op de agenda wordt gezet.

¹⁴² Artikel 19.2 van het BUPO waarborgt de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft erkend dat artikel 10 van het EVRM ook een recht op het ontvangen van informatie waarborgt: Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Albyrak t. Turkije*, appl. no. 38406/97, 31 januari 2008; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Khurshid Mustafa en Tarzibachi t. Zweden*, appl. no. 23883/06, 16 december 2008.

¹⁴³ Zie hierover: D. Voorhoof (2015), *Vrije meningsuiting en persvrijheid*, in J. Vande Lanotte, G. Goedertier, J. Goossens en T. De Pelsmaeker (eds.), *Belgisch publiek recht*, 610-611.

¹⁴⁴ Dit wordt ook bevestigd door de VRM in de verschillende mediaconcentratierapporten, zie bijvoorbeeld *Mediaconcentratierapport 2023*, 295-296.

3.7. Werf 7: Vlaamse Regulator voor de Media

De VRM werd opgericht bij decreet van 16 december 2005¹⁴⁵ en is sinds februari 2006 operationeel.

De belangrijkste taak van de VRM is de handhaving van de mediaregelgeving binnen de Vlaamse Gemeenschap¹⁴⁶. Door de jaren heen zijn de taken van de VRM uitgebreid¹⁴⁷: uitvoeren van marktanalyses, samenwerking met BIPT en andere mediaregulatoren i.h.k.v. Conferentie van Regulators voor de elektronische Communicatiesector (CRC), erkenning en opvolging van productieprojecten i.h.k.v. de stimuleringsregeling, bemiddeling i.h.k.v. signaalintegriteit, het bepalen van de bijdrage door dienstenverdelers aan de regionale omroepen, enz. Recent zorgde ook de DSA voor nieuwe taken voor de VRM.

Hoewel de taken van de VRM werden aangepast, bleven de bepalingen inzake de organisatie en de werking van de VRM relatief ongewijzigd. Bijna 20 jaar na de oprichting van de VRM is het wenselijk om na te gaan of aan actualisering noodzakelijk is. Ook de implementatie van de EMFA moet mee in deze oefening worden genomen, aangezien deze verordening een fundamentele impact zal hebben op de werking en de bevoegdheden van de VRM. Zowel de VRM als de stakeholders kunnen betrokken worden in deze oefening.

¹⁴⁵ Decreet van 16 december 2005 houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005, B.S. 30 december 2005.

¹⁴⁶ Artikel 218 van het Mediadecreet.

¹⁴⁷ Voor verschillende nieuwe taken heeft de VRM de afgelopen jaren 3 extra VTE's kunnen aanwerven (VR 2020 1812 DOC.1567/1 en VR 2023 2311 DOC.1590/1). Deze aanwervingen gebeurden met beschikbare middelen van de VRM en vereisten geen bijkomende dotatie.

3.8. Werf 8: Vind- en zichtbaarheid van lokale content

Vlaamse omroeporganisaties dragen bij tot de identiteit en diversiteit van de Vlaamse samenleving door de Vlaamse mediagebruikers toegang te verschaffen tot een breed, lokaal, kwalitatief en origineel media-aanbod. Daarnaast dragen ze bij tot geïnformeerde burgers door het aanbieden van nieuws en actualiteit in de strijd tegen desinformatie.

Het volstaat evenwel niet dat deze lokale content gefinancierd, geproduceerd en beschikbaar gemaakt wordt. Indien de lokale content niet zichtbaar en vindbaar wordt gemaakt, zullen deze programma's niet meer bekeken/beluisterd worden door de mediagebruiker waardoor de omroepen hun belangrijke rol niet meer kunnen vervullen met alle mogelijke gevolgen voor de samenleving.

Naast de belangrijke maatschappelijke rol van de vindbaarheid en zichtbaarheid van lokale content, heeft dit ook een belangrijke economische impact voor de omroeporganisaties. Beperkte vind- en zichtbaarheid van lokale content zorgt voor een lager bereik wat op zijn beurt zal leiden tot minder inkomsten. Minder inkomsten betekent minder middelen voor de productie van kwaliteitsvolle lokale content.

Vindbaarheid¹⁴⁸

Vindbaarheid verwijst naar de mate van toegang tot content binnen een overvloed van omroepprogramma's/programma's/apps/diensten die op elk moment opvraagbaar en beschikbaar zijn. Vindbaarheid is daarbij gelinkt aan de relatieve inspanning van een mediagebruiker die nodig is om de content te vinden. Vindbaarheid verwijst met andere woorden naar het relatieve gemak voor de mediagebruiker om bij een gerichte zoektocht naar content gemakkelijk toegang te krijgen tot deze content.

Zichtbaarheid¹⁴⁹

Zichtbaarheid verwijst naar de manier waarop een bepaald omroepprogramma / programma / app / dienst op een gebruikersinterface, bijvoorbeeld op een startscherm van een smart TV, een plaats krijgt ten opzichte van een ander omroepprogramma / programma / app / dienst en zich op die manier daarvan kan onderscheiden. Met andere woorden verwijst zichtbaarheid naar de mate waarin een mediagebruiker min of meer spontaan het aanbod van een omroeporganisatie in beeld krijgt, zonder er heel actief naar te zoeken. Zichtbaarheid heeft dus betrekking op de 'locatie'.

Vindbaarheid en zichtbaarheid zijn nauw met elkaar verbonden: een betere zichtbaarheid heeft een positieve invloed op de vindbaarheid van bijvoorbeeld programma's¹⁵⁰.

Vindbaarheid en zichtbaarheid staan onder druk

Studies hebben aangetoond dat in een lineaire kijkomgeving hogere posities binnen de elektronische programmagids (hierna: EPG) een groot effect hebben op de consumptie van content¹⁵¹. In die context was het gemakkelijk om de vindbaarheid te verzekeren, nl. door een goede plaats van omroepprogramma's op de EPG. Natuurlijk mogen we niet uit het oog verliezen dat andere elementen ook een impact hebben op de populariteit van een omroepprogramma, vb. kwaliteit van de content,

¹⁴⁸ Dialogic (2021). Prominentie in beeld - Verkenning due prominence van audiovisuele media van algemeen belang - Eindrapportage, 16 (hierna: Dialogic, Prominentie in beeld); Council of Europe (2020). Prioritisation Uncovered. The Discoverability of Public Interest Content Online, 22-23 (hierna: Council of Europe, Prioritisation Uncovered).

¹⁴⁹ Dialogic, Prominentie in beeld, 16; Council of Europe, Prioritisation Uncovered, 18; E.M. Mazzoli, Online content governance: Towards a framework for analysis for prominence and discoverability, jdmp 11 (3), 309.

¹⁵⁰ Dialogic, Prominentie in beeld, 32.

¹⁵¹ Ofcom (2018). EPG Prominence. A report on the Discoverability of PSB and local TV Services, 3 & 20.

gevoerde promotie, doelgroep, enz.¹⁵². Binnen de omroepprogramma's zelf beslissen de omroeporganisaties over de volgorde van de programma's en het tijdstip waarop deze programma's te zien zijn. Een programma dat tijdens 'prime time' wordt uitgezonden, zal normaal meer bekeken worden dan programma's die op andere momenten van de dag worden uitgezonden.

Hoewel de EPG vandaag nog een belangrijke toegangsweg naar content blijft, is het in het huidige medialandschap veel complexer geworden door de aanwezigheid van verschillende poortwachters (o.a. invloedrijke onlineplatforms zoals Netflix, Amazon, Apple TV), dienstenverdelers, zoekmachines, aanbieders van videoplatformdiensten, en aanbieders van gebruikersinterfaces van mobiele toestellen en smart TV's (iOS/Android) die fungeren als doorgeefluik tussen de aanbieders van media-inhoud en het publiek. Voor nieuws zien we gelijkaardige trends. Deze spelers beschikken niet (altijd) over redactionele verantwoordelijkheid, maar beïnvloeden mogelijk wel de keuze van de kijker en de publieke opinie door te bepalen welke inhoud het snelst of meest zichtbaar en toegankelijk is. De nieuwe gebruikersinterfaces evolueren bijvoorbeeld naar een on-demand startpagina en presenteren en promoten content aan de hand van gepersonaliseerde push-, suggestie- en zoekfunctionaliteiten gestuurd door algoritmes en/of eigen editoriale teams en dit onder de vorm van swimlanes, content-categorisering en contentsecties en belangrijke aanbevelingen. Dit betekent dat zoek-, ontdek-, aanbeveling- en rangschikkingsfunctionaliteiten zeer bepalend zijn geworden voor de toegang tot content. Uit onderzoek blijkt dat deze functionaliteiten ook gebruikt worden om toegang te krijgen tot content¹⁵³. De toepassing van deze functionaliteiten door deze poortwachters zijn geen neutrale beslissingen. De video's die aanbevolen worden op de startpagina van YouTube, het meest zichtbare nieuwsbericht op Facebook-pagina's, de apps die voorgeprogrammeerd zijn op smart tv's en de podcast die door Alexa wordt afgespeeld, kunnen een beslissende invloed hebben op de inhoud en informatie waartoe de mediagebruiker toegang heeft¹⁵⁴.

De wijze waarop de content vindbaar en zichtbaar wordt gemaakt, hangt dus af van het platform zelf. Dit kan op verschillende manieren gebeuren¹⁵⁵:

- Mediagebruikers krijgen vaak aanbevelingen. Deze aanbevelingen komen onder verschillende vormen, vb. "Moet je nu zien"/"Luistertips" op de startpagina, "Kijk ook naar" na afloop van een video, op categoriepagina's (vb. film, docu, enz.) worden ook aanbevelingen gedaan.
- Voorgeprogrammeerde apps op smart tv's, tablets, set-top boxes, enz. Vaak gaat het hier om commerciële deals tussen de aanbieder van de user interface en de aanbieder van de app.
- Content en apps op startpagina's van apps, smart tv's, enz.
- Content en apps die – overeenkomstig de marktlogica – financieel interessant zijn voor de platformen worden naar voor geschoven.
- Content start automatisch na afloop van het kijken/beluisteren van een aflevering.
- 'Smart buttons' op afstandsbedieningen van smart tv's die rechtstreeks toegang geven tot bevoorrechte platformen zoals Netflix, Youtube, Spotify of Amazon, zonder dat de mediagebruiker langs de startpagina moet passeren.
- Sommige poortwachters produceren ook zelf content of hebben content deals afgesloten waardoor ze concurrenten zijn van omroeporganisaties. In dat geval hebben deze spelers er belang bij om hun eigen content, producties en diensten te promoten ten nadele van content

¹⁵² Council of Europe, *Prioritisation Uncovered*, 6; Ofcom (2018). [Review of rules for prominence of public service broadcasters and local TV Consultation on proposed changes to the linear EPG Code and future of the regime](#), 14.

¹⁵³ imec-SMIT-VUB (VRT leerstoel), Een vergelijking van het aanbod en consumptie van VRT Nu met andere Vlaamse spelers - deliverable 2021.4.

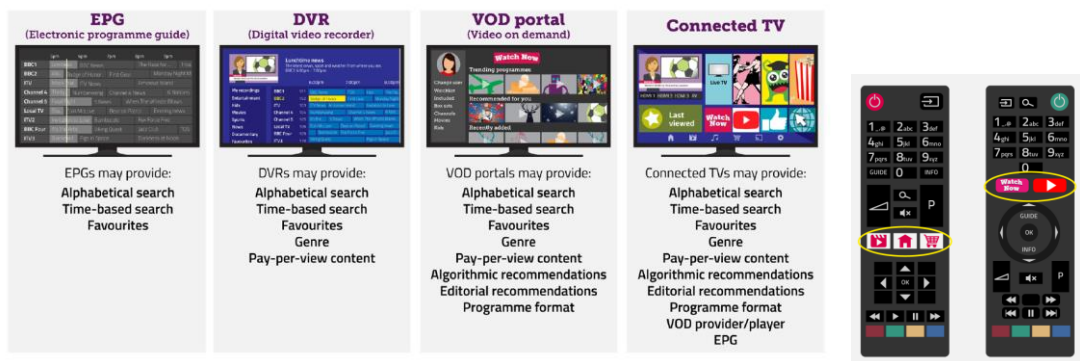
¹⁵⁴ Dialogic, *Prominentie in beeld*, 28; Council of Europe, *Prioritisation Uncovered*, 4; Europees Parlement, *Implementation of the Audiovisual Media Services Directive* European Parliament resolution of 9 May 2023 on the implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive (2022/2038(INI)), P9_TA(2023)0134, § 22.

¹⁵⁵ Voor een overzicht, zie MTM (2019). [Review of TV user interfaces in the UK market Current offerings and future developments Final Report](#), 14 ev.; Dialogic, *Prominentie in beeld*, 21 ev.; Council of Europe, *Prioritisation Uncovered*, 11 & p. 29 ev.; C. Johnson, L. Dempsey & M. Hills (2020). [Routes to Content](#), 7-8; C. Johnson, C. Sandvoss & A. Grant (2022). [The impact of video-on-demand on TV viewing in UK – Routes to content after Covid-19](#), 19 ev.

van andere spelers door hun content op een prominentere plek aan te bieden of vaker aan te bevelen.

- Zoekfunctionaliteiten op platformen geven de mediagebruiker de mogelijkheid om bepaalde content te zoeken en de resultaten worden in een specifieke volgorde aangeboden. Dit is vooral van belang wanneer er op generieke termen gezocht wordt en minder wanneer er gezocht wordt op basis van de letterlijke titel van een programma. Sommige platformen tonen ook alternatieven als er gezocht wordt op de letterlijke titel van een programma en het platform dat programma niet aanbiedt.
- Default doorverwijzing door persoonlijke assistenten zoals Amazon Alexa en Siri naar internationale platformen, vb. als aan Siri een podcast van een lokale spelers wordt opgevraagd, wordt er doorverwezen naar Spotify en niet naar de app van de betrokken lokale speler¹⁵⁶.
- De mogelijkheid van de mediagebruiker om de gebruikersinterface aan te passen.

In 2019 stelde Ofcom de verschillende manieren om toegang te krijgen tot audiovisuele content als volgt voor¹⁵⁷:



Binnen een gebruikersinterface zijn bepaalde plaatsen en omgevingen belangrijker dan andere. De aanwezigheid op de startpagina is voor de meeste stakeholders heel belangrijk. De beste plaats op een startpagina kan verschillen in functie van het platform, maar elke 'click' weg van de startpagina wordt beschouwd als een hinderpaal om ontdekt te worden¹⁵⁸.

Beslissingen over welke content op de startpagina van een smart tv of bij de aanbevelingen zal verschijnen, zullen worden bepaald door algoritmes, maar ook redactionele beslissingen en commerciële redenen. Die laatste kunnen deals zijn tussen de platformen en de aanbieders van content. Internationale content spelers, zoals Youtube, Netflix, enz., kunnen via (wereldwijde) deals prominente posities in de user interfaces verzekeren en dit ten koste van lokale spelers met minder middelen en dus minder onderhandelingsmogelijkheden. Maar het kan ook gaan om content die commercieel goed scoort of het meeste opbrengt in een data-gedreven economie.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat de content steeds meer wordt losgekoppeld van de programmaschema's, omroepprogramma's en de merken, waardoor omroeporganisaties nog meer de controle verliezen. Het wordt voor hen steeds moeilijker om zelf te bepalen op welke programma's en

¹⁵⁶ Een positieve evolutie op dit vlak is de samenwerking tussen Radioplayer en Google Assistant (Radioplayer, [Radioplayer Announces Google Assistant Integration. Set to revolutionise and empower radio](#), 18 maart 2024).

¹⁵⁷ Ofcom (2019). [Review of prominence for public service broadcasting Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world](#), 17 & 20.

¹⁵⁸ MTM (2019). [Review of TV user interfaces in the UK market Current offerings and future developments Final Report](#), 22.

wanneer de aandacht wordt gevestigd. Deze controle zullen de omroeporganisaties enkel nog kunnen uitoefenen binnen hun eigen apps.

De controle over wat mediagebruikers aangeboden krijgen van de lokale omroepen verschuift naar nieuwe poortwachters. Het risico is dat er op basis van algoritmes en keuzes van redactionele teams vooral buitenlandse content en content die commercieel goed scoort naar voor wordt geschoven, content van omroepen/productiehuizen die tot dezelfde groep als de poortwachter behoren wordt aangeboden, etc. Bijgevolg zal het lokale aanbod steeds vaker de duimen moeten leggen voor content die 'gecherrypicked' wordt door de poortwachters en waarvan de link met de omroeporganisatie of het merk van herkomst niet meer duidelijk zichtbaar is.

Vindbaarheid en zichtbaarheid van lokale content zijn essentieel. Het gebrek hieraan zal niet alleen het voortbestaan van de audiovisuele en auditieve sector in het gedrang brengen, maar ook het mediapluralisme in het Vlaamse audiovisuele en auditieve landschap en de betrouwbaarheid van content. Om deze problematiek en mogelijke oplossingen verder te onderzoeken werd een studie omtrent passende aandacht, zichtbaarheid en vindbaarheid voor audiovisuele en auditieve mediadiensten van algemeen belang in Vlaanderen in de markt geplaatst. Het doel van deze studie is om na te gaan hoe de passende aandacht voor audiovisuele en auditieve content (van algemeen belang) en de zicht- en vindbaarheid van Vlaamse omroepen en producties op diverse platformen het best kunnen worden verzekerd en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. De studie werd in december 2023 toegekend aan imec-SMIT - Vrije Universiteit Brussel. De oplevering van het eindrapport van de studie is voorzien voor midden juni 2024. Op het moment dat met de resultaten van de studie aan de slag gegaan wordt, lijkt het ook zeker aangewezen de must-carry-verplichting mee te bekijken, zodat er duidelijkheid komt op de verhouding tussen potentiële regelgeving inzake vind- en zichtbaarheid en de must-carry-verplichting.

