

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de bescherming van minderjarigen bij tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten.
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet wijzigt het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie met het oog op de bescherming van minderjarigen. Het ontwerp van decreet voert een decretale leeftijdsnorm van dertien jaar in voor de toegang tot tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier betreft het Beleidsveld Media en is gerelateerd aan het inhoudelijk structuurelement “Mediabeleid”.

In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2024 – 2029 zijn volgende passages terug te vinden:

“De laatste decennia hebben digitale schermen, smartphones en digitale media een onmiskenbare invloed gehad op het dagelijks leven, vooral onder jongeren. Het gebruik van die technologieën is sterk toegenomen, wat zowel positieve als negatieve gevolgen heeft voor hun ontwikkeling. Om meer inzicht te krijgen op de impact ervan, voeren we een algemeen onderzoek uit naar hoe digitale schermen en media het welzijn en gedrag van jongeren beïnvloeden. Dat onderzoek zal ons helpen eventuele negatieve gevolgen te identificeren en te bepalen welke acties of maatregelen we desgevallend kunnen nemen om het (mentaal) welzijn van onze jongeren te waarborgen. We vragen de federale overheid om de nodige stappen te zetten met het oog op het sneller en efficiënter implementeren van ons regionale beleid.”

“Mediawijsheid en e-inclusie worden belangrijker, bijvoorbeeld bij het herkennen van en omgaan met desinformatie. Het Vlaams Kenniscentrum Digitale en Mediawijsheid speelt daarbij een belangrijke coördinerende en stimulerende rol. De uitbreiding van mediawijsheid met bijvoorbeeld algoritmewijsheid is noodzakelijk om de Vlaming ook weerbaar te maken ten aanzien van artificiële intelligentie. De publieke omroep, maar ook het onderwijs, speelt daarbij een belangrijke rol.”.

“We blijven inzetten op een sterke mediaregulator. We bekijken onder meer waar we de werking van de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) kunnen verbeteren. We nemen de implementatie van en het toezicht op relevante Europese verordeningen mee in deze oefening.”.

In de beleidsnota media 2024-2029 zijn volgende passages terug te vinden onder SD V.2 Waarborgen van een inclusieve mediaomgeving voor gebruiker en professional, OD V.2.1 We verhogen de mediawijsheid en zorgen voor een toegankelijker en veiliger Vlaams medialandschap:

“Daarnaast hebben sociale media ook impact op het welzijn van jongeren. Daarom zal ik samen met andere bevoegde ministers ook onderzoek voeren naar de impact van digitale media en schermgebruik op het welzijn en het gedrag van jongeren. Indien nodig koppelen we aan de vaststellingen gerichte beleidsmaatregelen om onze jongeren te beschermen.”.

Onder OD W.1.1. Toezicht houden op de naleving van de Vlaamse omroepregelgeving is volgende passage terug te vinden:

“Een van de kernopdrachten van de VRM is het toezicht houden op de naleving van de Vlaamse mediaregelgeving door de openbare omroeporganisatie, de particuliere radio- en televisiesector, de dienstenverdelers, de netwerkoperatoren en de videoplatformdiensten. In uitvoering van de Digitaledienstenverordening werd de VRM aangeduid als bevoegde autoriteit. In die hoedanigheid zal hij samenwerken met de digitaledienstencoördinator BIPT en met de andere bevoegde autoriteiten.”.

De BBT 2026 stelt onder SD V.2 Waarborgen van een inclusieve mediaomgeving voor gebruiker en professional, OD V.2.1 We verhogen de mediawijsheid en zorgen voor een toegankelijker en veiliger Vlaams medialandschap:

“In 2026 bouwen we resoluut verder aan het Vlaams actieplan Mediawijsheid ‘Naar een veiligere online wereld’, dat ik in 2025 nog zal lanceren samen met mijn collega-ministers van Welzijn, Jeugd, Gelijke Kansen, Innovatie, Onderwijs en Justitie. De Vlaamse Regering wil met haar digitale- en mediawijsheidsbeleid koploper zijn en elke Vlaming bereiken. In een wereld waar digitale media ons dagelijks leven doordringen en de grenzen tussen online en offline vervagen, is elke Vlaming gebaat bij sterke digitale- en mediawijze competenties. Elke Vlaming – jong, oud, kwetsbaar – moet de nodige instrumenten krijgen om kritisch, bewust en veilig te navigeren in de digitale wereld. Via dit actieplan zal ik vanuit mijn bevoegdheid omtrent mediawijsheid bekijken of en hoe we bestaande initiatieven versterken en nieuwe initiatieven ondersteunen.”.

Het Actieplan ‘Veilig Online’, dat op 19 december 2015 werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering stelt onder actie 1 ‘Effectieve handhaving van het regelgevend kader voor de bescherming van minderjarigen’:

“De bescherming van minderjarigen in digitale omgevingen vergt een dynamisch regelgevend kader. Europese regelgeving zoals de Digitaledienstenverordening vormt een belangrijke basis, maar de effectieve toepassing en handhaving ervan vragen bijkomende aandacht, ook op Vlaams niveau.”.

Onder actie 2 'Evaluatie en versterking van het juridisch kader rond digitale risico's' is volgende passage te lezen:

“Vlaanderen onderzoekt welke digitale risico's vandaag onvoldoende worden afgedekt door het bestaande juridische kader. Op basis van deze analyse wordt geëvalueerd in welke mate de huidige regelgeving (on)toereikend is om deze digitale risico's effectief aan te pakken, en waar aanpassingen of versterkingen noodzakelijk zijn.”.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Inspectie van Financiën verleende een positief advies op 18 maart 2026 en verklaarde dat overeenkomstig artikel 31, §2, 2° CVO het begrotingsakkoord niet vereist is.

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2026/93 van 24 maart 2026.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Voorliggend ontwerp van decreet voorziet in het nieuwe artikel 176/9 bis in een toegangsbeperking voor minderjarigen jonger dan 13 jaar ten aanzien van tussenhandeldiensten, vermeld in art. 176/9 of die worden aangeboden aan afnemers van de dienst die gevestigd zijn of zich bevinden in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten. De toegangsbeperking beoogt het gebruik van deze platformen onder de leeftijd van 13 jaar uit te sluiten. Deze beleidsmaatregel geeft uitvoering aan de aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad die stelt dat het vastleggen van een duidelijke wettelijke minimumleeftijd een zichtbaar en breed gedragen sociaal-normatief kader creëert voor alle betrokken actoren, waaronder jongeren, ouders, scholen en gemeenschappen. Veel Vlamingen zijn zich onvoldoende bewust van bestaande leeftijdsgrenzen en er is onvoldoende handhaving. Een wettelijke minimumleeftijd kan de blootstelling aan risico's uitstellen en bepaalde negatieve effecten temperen.

Voorafgaand aan de keuze voor een decretaal verankerde toegangsbeperking zijn alternatieve beleidsopties onderzocht, met name sensibilisering, mediawijsheid, ouderlijke begeleiding en specifieke regulering op de inhoudelijke aspecten. Hoewel ouderlijke begeleiding en educatieve strategieën essentieel zijn, volstaan zij volgens meerdere studies niet om ontwikkelingskwetsbaarheden volledig te compenseren wanneer blootstelling op zeer jonge leeftijd plaatsvindt. Onderzoek wijst uit dat, zelfs bij actieve ouderlijke betrokkenheid en media-educatieprogramma's, problematische effecten van vroeg gebruik kunnen blijven bestaan. Gedragsinterventies richten zich doorgaans op bewuste gedragsverandering, terwijl gewoonten mede worden gevormd door automatische en onbewuste processen die minder vatbaar zijn voor louter pedagogische sturing. Die alternatieven worden binnen de Vlaamse aanpak verder opgenomen, maar zijn onvoldoende om sluitende bescherming te bieden op dit moment. Door de leeftijdsgrens decretaal te verankeren wordt een duidelijke en juridisch bindende referentienorm gecreëerd die de rechtszekerheid verhoogt en effectieve handhaving mogelijk maakt binnen het bestaande toezichtskader, en wordt de beleidsdoelstelling gerealiseerd om minderjarigen structureel beter te beschermen tegen schadelijke onlineomgevingen.

De toegangsbeperking is beperkt tot de tussenhandeldiensten die onder de Vlaamse mediabevoegdheid vallen. Daaronder vallen in het bijzonder videoplatformdiensten en andere

tussenhandeldiensten die bewegende beelden of geluid doorgeven aan het publiek en geen vertrouwelijk karakter hebben. Tussenhandeldiensten die niet onder die mediabevoegdheid vallen, ontsnappen evenwel niet aan het Europese regelgevende kader. Zij blijven onderworpen aan de verplichtingen van de Digitaalendienstenverordening, met inbegrip van artikel 28 inzake de bescherming van minderjarigen.

Het advies van de Hoge Gezondheidsraad bepleit een leeftijdsgrens van 13 jaar voor niet-chatgerichte platformen, gevolgd door een begeleide en progressieve introductie met ouderlijke begeleiding, mediawijsheid en handhaving van de regelgeving. De onderliggende redenering is dat kinderen onder 13 jaar doorgaans niet beschikken over de cognitieve en emotionele maturiteit om hun sociale-mediagebruik zelfstandig te reguleren en om adequaat om te gaan met ongepaste inhoud. Boven die leeftijd wordt een algemeen verbod moeilijker afdwingbaar en is het aangewezen dat adolescenten stapsgewijs digitale burgerschapsvaardigheden ontwikkelen binnen een gereguleerd kader.¹

De invoering van een wettelijke leeftijdsgrens van 13 jaar voor gebruik van tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten, vormt een directe uitvoering van het door de Vlaamse Regering goedgekeurde Actieplan Veilig Online. Daarin wordt vastgesteld dat de huidige sectorale leeftijdsgrenzen onvoldoende worden nageleefd, dat leeftijdscontrole ineffectief is en dat het bestaande regelgevingskader lacunes vertoont op het vlak van afdwingbaarheid.

Voorliggend decreet voorziet niet in een algemene leeftijdsbeperking voor alle tussenhandeldiensten, maar beperkt zich tot tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten en daartoe op een limitatieve lijst worden geplaatst door de Vlaamse Regering. De maatregel is bijgevolg risicogebaseerd. De beleidsmaatregel vertrekt vanuit de logica dat een toegangsbeperking enkel gerechtvaardigd is wanneer het platform de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kan aantasten. Indien de tussenhandeldienst effectief voorziet in een veilige onlineomgeving, onder meer door passende moderatie, leeftijdsadequate ontwerpkeuzes en robuuste beschermingsmechanismen, zal de tussenhandeldienst niet worden opgenomen op de limitatieve lijst, dan wel daarvan worden verwijderd, en zal er geen toegangsbeperking gelden. Een algemene toegangsbeperking voor alle tussenhandeldiensten zou immers ook kindvriendelijke, educatieve of laag-risicodiensten treffen, terwijl de maatregel enkel verantwoord is voor diensten die, gelet op hun aard, werking en gebruik, de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten.

Een tussenhandeldienst wordt bijvoorbeeld automatisch op de lijst, vermeld in artikel 176/9/1, §2 van voorliggend decreet, opgenomen wanneer een bevoegde toezichthoudende autoriteit vaststelt dat die dienst geen passende en evenredige maatregelen neemt om een hoog niveau van privacy, veiligheid en beveiliging van minderjarigen te waarborgen, zoals vereist door artikel 28, lid 1, van de Digitaalendienstenverordening. De naleving van artikel 28 wordt gecontroleerd door bevoegde nationale autoriteiten of door de Europese Commissie. Indien uit een beoordeling van een van die autoriteiten blijkt dat een tussenhandeldienst niet aan die vereisten voldoet, zal die dienst op de lijst worden opgenomen. De Vlaamse Regering kan zich bij de beoordeling beroepen op rechterlijke uitspraken, wetenschappelijke studies, gemotiveerde adviezen van expertenorganisaties, enzovoort. Bij die beoordeling wordt er getoetst aan de criteria die in de richtsnoeren bij artikel 28 van de DSA zijn uitgewerkt. Het betreft vooreerst de aard, de specifieke kenmerken, het beoogde of feitelijke gebruik, het bereik en de gebruikersbasis van de dienst, evenals de concrete risico's die daaruit voor minderjarigen voortvloeien. Vervolgens wordt nagegaan of de aanbieder, gelet op die risico's, effectieve en proportionele beschermingsmaatregelen heeft getroffen. Daarbij wordt gekeken naar: leeftijdsgeschiede en privacy vriendelijke standaardinstellingen, het beperken van ongewenst contact en zichtbaarheid van accounts van minderjarigen, de wijze waarop aanbevelingssystemen zijn

¹ Advies Hoge Gezondheidsraad over 'De effecten van het gebruik van schermen en sociale media op jongeren (2025)'. <https://www.hgr-css.be/nl/advies/9877/de-effecten-van-het-gebruik-van-schermen-en-sociale-media-op-jongeren>, p. 94

ingericht en of deze niet leiden tot verhoogde blootstelling van minderjarigen aan schadelijke inhoud, contacten of gedragingen, de beschikbaarheid van laagdrempelige meldings-, feedback- en klachtenmechanismen, en de aanwezigheid van interne governance, middelen en verantwoordingsstructuren die de bescherming van minderjarigen structureel verankeren in het ontwerp en de exploitatie van de dienst.

De lijstbenadering is aldus risicogebaseerd en dynamisch. Indien een tussenhandeldienst effectief voorziet in een veilige onlineomgeving door passende moderatie, leeftijdsadequate ontwerpkeuzes en robuuste beschermingsmechanismen overeenkomstig artikel 28 van de Digitaledienstenverordening en de toepasselijke richtsnoeren, is opname op de lijst niet aan de orde, dan wel kan de dienst van de lijst worden verwijderd. Omgekeerd kan opname of behoud op de lijst verantwoord zijn wanneer uit toezicht of handhaving blijkt dat de dienst, gelet op de risico's voor minderjarigen, tekortschiet op die punten. De maatregel sluit daarmee aan bij het bestaande Europese toezicht- en handhavingskader en vermijdt dat op Vlaams niveau een afzonderlijk normatief beoordelingskader zou worden gecreëerd naast de Digitaledienstenverordening.

De niet-naleving van dit decreet impliceert per definitie de niet-naleving van artikel 28 van de Digitaledienstenverordening. De handhaving verloopt binnen het gelaagde toezichtsmechanisme van de Digitaledienstenverordening. Voor zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines beschikt de Europese Commissie over toezicht- en handhavingsbevoegdheden. Voor andere aanbieders van tussenhandeldiensten berust het toezicht, overeenkomstig de Digitaledienstenverordening en de nationale uitvoeringsstructuur, bij de bevoegde nationale autoriteiten. De decretale regeling sluit aldus aan bij bestaande Europese en nationale toezichtsinstrumenten en creëert geen parallel handhavingssysteem naast de Digitaledienstenverordening. Daarnaast versterkt voorliggend decreet de rol van de Vlaamse Regulator voor de Media als bevoegde autoriteit voor het toezicht op artikel 28 van de Digitaledienstenverordening binnen zijn bevoegdheidsdomein. De VRM kan in dat kader signalen en klachten capteren, onderzoek voeren, bewijs verzamelen en dossiers opbouwen overeenkomstig het toepasselijke DSA-kader. Die versterkte rol maakt het mogelijk om sneller en meer onderbouwd samen te werken met de Europese Commissie. De maatregel verhoogt daarmee niet alleen de normatieve duidelijkheid voor aanbieders, maar ook de praktische handhaafbaarheid ervan door een nauwere aansluiting tussen Vlaams toezicht en het Europese handhavingsmechanisme.

Zie memorie van toelichting voor uitgebreide toelichting omtrent probleemstelling, beleidsdoelstellingen, juridisch kader en impact op grondrechten en doelgroep.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Zie memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van decreet heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid.

B. ESR-TOETS

Deze is niet van toepassing op voorliggend voorontwerp van decreet.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van decreet heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voorliggend voorontwerp van decreet heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Eens de Vlaamse Regering haar eerste principiële goedkeuring heeft gegeven aan voorliggend voorontwerp van decreet zijn volgende vervolgstappen gepland:

- Inwinnen van het advies van de Sectorraad Media van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (adviestermijn 30 dagen);
- Inwinnen van het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens;
- Tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering;
- Inwinnen van het advies van de Raad van State (adviestermijn 30 dagen);
- Voorleggen van het voorontwerp van decreet aan de Vlaamse Regering voor definitieve goedkeuring;
- Voorstelling van het ontwerpdecreet aan de Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media van het Vlaams Parlement;
- Bespreking en stemming van het ontwerpdecreet in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de bescherming van minderjarigen bij tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten, en aan de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Brussel en Media te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Sectorraad Media van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen);
- 3° de Vlaamse minister van Brussel en media te gelasten over het voormelde voorontwerp van decreet het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens in te winnen.

Cieltje VAN ACHTER

Bijlagen:

- Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de bescherming van minderjarigen bij tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten;
- Memorie van toelichting;
- Advies van de Inspectie van Financiën d.d. 28 maart 2026.