



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.682/1/V
van 8 september 2026

over

een 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 hun lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling kunnen aantasten’

Op 30 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 14 augustus 2026,^{*} een advies te verstrekken over een 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 hun lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling kunnen aantasten’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 2026.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de bescherming van minderjarigen tegen potentieel schadelijke onlineomgevingen te versterken door een minimale toegangsleeftijd van dertien jaar in te voeren voor de toegang tot tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten.

Daartoe wijzigt artikel 2 van het voorontwerp, dat een gemeenschapsaangelegenheid regelt (artikel 1), in de eerste plaats artikel 176/9 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’ (hierna: het Mediadecreet), door de verwijzing naar tussenhandeldiensten “die betrekking hebben op omroepactiviteiten” te schrappen (artikel 2). Hiermee wordt beoogd het toepassingsgebied van de regeling af te stemmen op alle tussenhandeldiensten die bewegende beelden of geluid doorgeven aan het publiek in het algemeen of aan een deel ervan, voor zover deze communicatie geen vertrouwelijk karakter heeft.

Voorts voegt artikel 3 van het voorontwerp in het Mediadecreet een nieuw artikel 176/9/1 in. Op grond daarvan mogen minderjarigen die jonger zijn dan dertien jaar geen toegang hebben tot tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten en die zijn opgenomen in een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst. Die regeling geldt zowel voor de tussenhandeldiensten die onder artikel 176/9 van het decreet vallen,² als voor bepaalde tussenhandeldiensten die vanuit een andere gemeenschap van België of vanuit een andere lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte worden aangeboden aan afnemers die gevestigd zijn of zich bevinden in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De aanbieders van de betrokken tussenhandeldiensten moeten de naleving van die leeftijdsgrens waarborgen door middel van een systeem van leeftijdscontrole dat voldoet aan de vereisten inzake privacy, gegevensbescherming, veiligheid en gegevensminimalisatie.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het gaat meer bepaald om tussenhandeldiensten in de volgende gevallen:

1° de hoofdvestiging van de aanbieder van tussenhandeldiensten is gevestigd in het Nederlandse taalgebied of de hoofdvestiging van de aanbieder van tussenhandeldiensten is gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de aanbieder, wegens zijn activiteiten, moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap;

2° de aanbieder van tussenhandeldiensten zelf heeft geen vestiging in de Europese Unie, maar zijn wettelijke vertegenwoordiger verblijft of is gevestigd in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de aanbieder moet, wegens zijn activiteiten, worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap;

3° een aanbieder van tussenhandeldiensten heeft geen wettelijke vertegenwoordiger aangeduid overeenkomstig artikel 13 van de digitale dienstenverordening maar biedt tussenhandeldiensten aan aan afnemers die gevestigd zijn of zich bevinden in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Daarnaast wijst artikel 4 van het voorontwerp de kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen van de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM) aan als bevoegde autoriteit voor het toezicht op de naleving van artikel 28 van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 ‘betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening)’ (hierna: de digitaledienstenverordening). Artikel 5 van het voorontwerp bepaalt dat in geval van niet-naleving van die bepaling die kamer een administratieve geldboete kan opleggen van ten hoogste zes procent van de wereldwijde jaaromzet van de betrokken aanbieder van tussenhandeldiensten in het voorgaande boekjaar.

Ten slotte bevat het voorontwerp bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 6 van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om nadere regels vast te stellen over de verwerking en de bescherming van de persoonsgegevens. Artikel 7 van het voorontwerp regelt de verwerking in het kader van de opmaak van de lijst van de betrokken tussenhandeldiensten. De artikelen 8 en 9 van het voorontwerp voorzien in een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens door aanbieders van tussenhandeldiensten met het oog op het waarborgen van de leeftijdsgrens.

BEVOEGDHEID

1. Materiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap

3.1. De gemeenschappen zijn overeenkomstig artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd voor “de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten”. Bij de Zesde Staatshervorming is de omschrijving van de omroepbevoegdheid van de gemeenschappen in die zin geherformuleerd en aldus aangepast aan de ingrijpende technologische evoluties en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.³ Het was de bedoeling om de bestaande bevoegdheidsverdeling te bevestigen, niet om ze te wijzigen.⁴

De ontworpen regeling laat zich slechts inpassen in deze materiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap op het vlak van tussenhandeldiensten in zoverre ze bewegende beelden of geluid doorgeven die bestemd zijn voor het publiek in het algemeen, of aan een deel ervan, en geen vertrouwelijk karakter hebben.

3.2. Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 132/2004 van 14 juli 2004 de inhoudelijke en functionele criteria op grond waarvan “telecommunicatie” (federale bevoegdheid) en “omroep”

³ Zie o.m.: PEETERS Y., ‘De bevoegdheidsverdeling inzake omroep, telecommunicatie en filmkeuring: kinderen niet toegelaten’ in VELAERS J. e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 345-366; THEUNIS J., ‘De bevoegdheidsoverdrachten inzake media’ in ALEN A. e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 535-546; DEBILIO R., QUECK R. en STEVENS D., ‘La répartition des compétences en matière de communications électroniques après la sixième réforme de l’État: statut quo ou départ vers de nouveaux rivages?’, *TRNI* 2014, 389-402.

⁴ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 21; adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 5.

(thans: mediadiensten) (gemeenschapsbevoegdheid) van elkaar te onderscheiden zijn als volgt samengevat:

“B.10.1. De radio-omroep, die de televisie omvat, kan van de andere vormen van telecommunicatie worden onderscheiden doordat een radio-omroepprogramma openbare informatie verspreidt en vanuit het oogpunt van degene die uitzendt, bestemd is voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan en geen vertrouwelijk karakter heeft. Diensten die geïndividualiseerde en door een vorm van vertrouwelijkheid gekenmerkte informatie leveren, vallen daarentegen niet onder de radio-omroep en behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

B.10.2. Doorslaggevend voor radio-omroep en televisie is het ter beschikking stellen van openbare informatie voor het publiek in het algemeen. In een evolutieve interpretatie van het omroepbegrip omvat dit ook het uitzenden op individueel verzoek. Omroepactiviteiten verliezen niet hun aard omdat met de evolutie van de techniek aan de kijker of luisteraar een ruimere mogelijkheid van eigen keuze wordt geboden.”⁵

De essentiële kenmerken ter afbakening van mediadiensten ten opzichte van telecommunicatie zijn volgens het Grondwettelijk Hof derhalve de bestemming (voor het publiek in het algemeen) en het karakter (openbaar) van de informatie.

3.3. In advies 68.221/3 van 16 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, op grond van die criteria tot het besluit gekomen dat de regeling van videoplatformdiensten tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. De Raad van State oordeelde:

“Het feit dat in de AVMD-richtlijn de videoplatformdiensten aan aparte regels worden onderworpen en te onderscheiden zijn van de mediadiensten,⁶ mag echter niet doen besluiten dat videoplatformdiensten daardoor internrechtelijk niet als mediadiensten in de zin van artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te beschouwen zouden zijn. De Europeesrechtelijke kwalificatie is daarbij immers niet doorslaggevend, wel de internrechtelijke kwalificatie.

Op grond van de criteria ‘bestemming’ en ‘karakter van de informatie’ die het Grondwettelijk Hof hanteert, moet worden besloten dat videoplatformdiensten onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen. Uit de omschrijving van ‘videoplatformdienst’ in artikel 1, lid 1, *abis*), van de AVMD-richtlijn, die in het interne recht moet worden overgenomen (zie het ontworpen artikel 2, 45°/1, van het Mediadecreet – artikel 3, 10°, van het voorontwerp), blijkt immers dat het gaat om het aanbieden van programma’s of video’s aan het publiek in het algemeen, zodat het niet om geïndividualiseerde en door een vorm van vertrouwelijkheid gekenmerkte informatie gaat.”⁷

⁵ GwH nr. 132/2004 van 14 juli 2004, B.10.1 en B.10.2. In dezelfde zin: GwH 22 september 2004, nr. 155/2004, B.4.1 en B.4.2; GwH 13 juli 2005, nr. 128/2005, B.7.2; GwH 9 juli 2013, nr. 95/2013, B.3.3.

⁶ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Zo zijn er bijvoorbeeld andere regels om te bepalen onder de bevoegdheid van welke lidstaat elk van deze beide soorten van diensten vallen (voor de audiovisuele mediadiensten, zie artikel 2 van [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)] (de AVMD-richtlijn); voor de videoplatformdiensten, zie artikel 28bis van de AVMD-richtlijn).

⁷ Adv.RvS 68.221/3 van 16 december 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 maart 2021 ‘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

3.4. Ook voor tussenhandeldiensten met betrekking tot omroepactiviteiten kwam de Raad van State, afdeling Wetgeving, tot dezelfde conclusie.

In artikel 3, g), van de digitaledienstenverordening wordt het begrip “tussenhandeldienst” gedefinieerd als volgt:

“‘tussenhandeldienst’: een van de volgende diensten van de informatiemaatschappij:

- (i) een ‘mere conduit’-dienst, die bestaat in de doorgifte in een communicatienetwerk van door een afnemer van de dienst verstrekte informatie, of in het verstrekken van toegang tot een communicatienetwerk;
- (ii) een ‘caching’-dienst, die bestaat in de doorgifte in een communicatienetwerk van door een afnemer van de dienst verstrekte informatie, waarbij die informatie automatisch, tussentijds en tijdelijk wordt opgeslagen met als enige doel om de latere doorgifte van die informatie aan andere afnemers van de dienst op hun verzoek doeltreffender te maken;
- (iii) een ‘hosting’-dienst, die bestaat in de opslag van de door een afnemer van de dienst verstrekte informatie, op diens verzoek;”.

Hoewel dat niet het geval is voor elke dienst, kunnen tussenhandeldiensten wel betrekking hebben op omroepactiviteiten. In artikel 2, 25°, van het Mediadecreet wordt het begrip “omroepactiviteit” als volgt gedefinieerd:

“elke activiteit die bestaat in het ter beschikking stellen van bewegende beelden, al dan niet met geluid, of van een reeks van klanken of geluiden bestemd voor het algemene publiek of een deel ervan via elektronische communicatienetwerken. Omroepactiviteit wordt ook wel radio-omroep en televisie genoemd”.

De Raad van State stelde in een eerder advies dan ook al dat de regeling van de tussenhandeldiensten die enkel van toepassing is op die diensten in zoverre ze bewegende beelden of geluid doorgeven die bestemd zijn voor het publiek in het algemeen, of aan een deel ervan, en geen vertrouwelijk karakter hebben, dient te worden beschouwd als een regeling met betrekking tot audiovisuele en auditieve mediadiensten in de zin van artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.⁸

3.5. In zoverre het voorliggende voorontwerp slechts betrekking heeft op de diensten zoals hierboven afgebakend, valt het voorontwerp binnen de materiële bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap. De gemeenschappen kunnen, binnen het kader van hun bevoegdheid inzake audiovisuele en auditieve mediadiensten, ook regels uitvaardigen ter bescherming van minderjarigen tegen programma’s die hun fysieke, mentale of morele ontwikkeling kunnen

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’, opmerking 7 (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 644/1). Zie ook adv.RvS 73.934/3 van 26 september 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 januari 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie tot gedeeltelijke uitvoering van de digitaledienstenverordening’, opmerking 3.4 (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1907/1).

⁸ Adv.RvS 73.934/3 van 26 september 2023, opmerkingen 3.8 en 3.9.

schaden, onafhankelijk van de drager.⁹ De Vlaamse Gemeenschap kan dan ook een leeftijdsgrens bepalen voor de toegang tot tussenhandeldiensten waarvoor ze materieel bevoegd is.

De gemachtigde bevestigde dat dit inderdaad de bedoeling van het voorontwerp uitmaakt:

“De regeling blijft beperkt tot tussenhandeldiensten voor zover zij activiteiten verrichten die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en auditieve mediadiensten, als bedoeld in artikel 4, 6°, BWHI. Het betreft met name het doorgeven van bewegende beelden of geluid die bestemd zijn voor het publiek in het algemeen of een deel ervan en geen vertrouwelijk karakter hebben. Dit sluit aan bij de eerdere adviezen van de Raad van State over de afbakening van de gemeenschapsbevoegdheid voor tussenhandeldiensten.”

3.6. De link met de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap moet echter in de tekst tot uiting komen. De ontworpen bepaling leent zich immers niet tot een bevoegdheidsconforme lezing. Door de ontworpen weglating van het begrip “omroepactiviteiten” in artikel 176/9 van het Mediadecreet ontstaat minstens de indruk dat de in deel III/2 van het Mediadecreet opgenomen bepalingen toepassing zullen vinden op alle tussenhandeldiensten en niet enkel op tussenhandeldiensten inzake mediadiensten die tot de bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap behoren.

Veeleer dan de verwijzing naar omroeporganisaties zonder meer weg te laten, verdient het daarom aanbeveling om aan de tekst van artikel 176/9 toe te voegen dat het gaat om tussenhandeldiensten “in zoverre ze bewegende beelden of geluid doorgeven die bestemd zijn voor het publiek in het algemeen, of aan een deel ervan, en geen vertrouwelijk karakter hebben”.

2. Territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap

4.1. Het voorontwerp wenst de op te leggen leeftijdsgrens (ontworpen artikel 176/9/1, § 1, van het Mediadecreet) en de ermee gepaard gaande waarborgverplichting (ontworpen artikel 176/9/1, § 3) en gegevensverwerking (ontworpen artikel 237/33) mede van toepassing te maken op:

- aanbieders uit derde landen die geen wettelijke vertegenwoordiger hebben aangeduid overeenkomstig artikel 13 van de digitaledienstenverordening en die tussenhandeldiensten

⁹ Zie *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 75-77; adv.RvS 64.800/VR van 5 februari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 april 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 februari 2019 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de classificatie van films, vertoond in Belgische bioscoopzalen’, opmerking 3.2.1 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1892/1). Zie tevens impliciet, adv.RvS 68.221/3 van 16 december 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 maart 2021 ‘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.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 644/1).

aanbieden aan afnemers die gevestigd zijn of zich bevinden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (artikel 176/9, eerste lid, 3°, van het Mediadecreet); alsook op

- alle andere aanbieders waarvan de tussenhandeldiensten aangeboden worden aan afnemers die gevestigd zijn of die zich bevinden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (in hoofdzaak aanbieders die gevestigd zijn in andere gemeenschappen van België, in andere lidstaten van de Europese Unie of Europese Economische Ruimte of in derde landen).

4.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelde in een eerder advies dat de in artikel 56 van de digitaaldienstenverordening vervatte regels om te bepalen welke lidstaat bevoegd is voor het toezicht en de handhaving van die verordening, dienstig kunnen zijn om de verdeling van de bevoegdheid binnen België te bepalen.¹⁰ De ontworpen leeftijdsgrens vormt echter geen nadere uitvoering van verplichtingen voortvloeiend uit de digitaaldienstenverordening. Om die reden kan met betrekking tot het ontworpen artikel 176/9/1 van het Mediadecreet niet geargumenteed worden dat de Vlaamse Gemeenschap in de interne Belgische rechtsorde verder uitvoering wenst te geven aan die verordening in overeenstemming met artikel 56 ervan.

4.3. Wat de culturele aangelegenheden betreft, waartoe ook de mediadiensten behoren, hebben krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet, de decreten van de Vlaamse respectievelijk de Franse Gemeenschap kracht van wet in het Nederlandse taalgebied dan wel in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, “wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap”. De Vlaamse Gemeenschap kan in verband met de genoemde aangelegenheden regelgevend optreden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, voor zover haar regels met andere woorden van toepassing zijn op aldaar gevestigde instellingen die, in verband met de culturele aangelegenheden, “wegens hun activiteiten” moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (artikel 127, § 2, van de Grondwet).

Vastgesteld moet worden dat de in opmerking 4.1 vermelde aanbieders van tussenhandeldiensten niet gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en bijgevolg ook geen instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in de zin van artikel 127, § 2, van de Grondwet uitmaken. Bijgevolg is de Vlaamse Gemeenschap territoriaal niet bevoegd om een leeftijdsgrens op te leggen die toepassing vindt op die aanbieders in zoverre zij tussenhandeldiensten aanbieden aan afnemers die zich in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad bevinden of gevestigd zijn.

VORMVEREISTEN

5.1. Luidens artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ moeten

¹⁰ Adv.RvS 73.934/3 van 26 september 2023, opmerking 4.

technische voorschriften worden aangemeld bij de Europese Commissie en luidens artikel 6, lid 1, van dezelfde richtlijn moet de daarmee samenhangende wachttermijn worden gerespecteerd.

Het begrip “technisch voorschrift” wordt in artikel 1, lid 1, f), van richtlijn 2015/1535 als volgt gedefinieerd:

“een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden”.

Artikel 1, lid 1, e), van diezelfde richtlijn definieert een regel betreffende diensten als “een algemene eis betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten als bedoeld in punt b), met name bepalingen met betrekking tot de dienstverlener, de diensten en de afnemer van diensten, met uitzondering van regels die niet specifiek betrekking hebben op de in datzelfde punt gedefinieerde diensten”. De dienstenactiviteiten bedoeld in punt b) van diezelfde bepaling betreffen diensten van de informatiemaatschappij, “dat wil zeggen elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten wordt verricht”.¹¹

5.2. Tussenhandeldiensten worden in artikel 3, lid 1, g), van de digitaledienstenverordening als dergelijke “diensten van de informatiemaatschappij” aangemerkt. De door het voorontwerp opgelegde verplichting om minderjarigen jonger dan 13 jaar geen toegang te bieden tot bepaalde categorieën van tussenhandeldiensten maakt in beginsel een regel betreffende diensten van de informatiemaatschappij uit, die het voorwerp dient uit te maken van een voorafgaande aanmelding bij de Europese Commissie en het respecteren van de wachttermijn.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde bijlagen blijkt evenwel niet dat de aanmelding van het voorontwerp bij de Europese Commissie reeds heeft plaatsgevonden. Daarover bevraagd, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het voorontwerp werd nog niet aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5 van Richtlijn (EU) 2015/1535.

De ontworpen regeling heeft betrekking op tussenhandeldiensten in de zin van de Digitaledienstenverordening, die diensten van de informatiemaatschappij zijn, en bevat regels die bij het aanbieden van die diensten moeten worden nageleefd. Het voorontwerp

¹¹ Artikel 1, lid 1, b), van richtlijn 2015/1535 preciseert verder de begrippen “op afstand”, “langs elektronische weg” en “op individueel verzoek van een afnemer”:

i) “op afstand”: een dienst die wordt geleverd zonder dat de partijen gelijktijdig aanwezig zijn,

ii) “langs elektronische weg”: een dienst die wordt verzonden en ontvangen via elektronische apparatuur voor de verwerking (met inbegrip van digitale compressie) en de opslag van gegevens, en die geheel via draden, radio, optische middelen of andere elektromagnetische middelen wordt verzonden, doorgeleid en ontvangen,

iii) “op individueel verzoek van een afnemer van diensten”: een dienst die op individueel verzoek via de transmissie van gegevens wordt geleverd.

Bijlage I bij de richtlijn geeft voorbeelden van diensten die niet aan die vereisten voldoen: klassieke radio-omroep- en televisiediensten, met inbegrip van teletekst behoren tot die categorie.

zal daarom overeenkomstig de TRIS-richtlijn bij de Europese Commissie worden aangemeld.

De aanmelding wordt momenteel voorbereid, zal plaatsvinden vóór de definitieve aanneming van het decreet en zal op korte termijn aan de Europese Commissie voorgelegd worden.”

5.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de aanmelding van het voorontwerp nog wijzigingen zou ondergaan,¹² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het waarborgen van de leeftijdsgrens door een door aanbieders van tussenhandeldiensten te voorzien systeem van leeftijdscontrole

6. Het ontworpen artikel 176/9/1, § 3, van het Mediadecreet verplicht de aanbieders van tussenhandeldiensten die op de lijst van de Vlaamse Regering werden opgenomen, om de leeftijdsgrens bedoeld in de ontworpen paragraaf 1, te waarborgen en daarvoor te voorzien in een systeem van leeftijdscontrole. Het voorontwerp van decreet legt aldus een bijkomende verplichting tot leeftijdscontrole op aan aanbieders van tussenhandeldiensten.

6.1. Uit overweging 9 van de digitaledienstenverordening vloeit voort dat de lidstaten “geen aanvullende nationale eisen [mogen] stellen of in stand houden die verband houden met aangelegenheden die binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen, tenzij daarin uitdrukkelijk is voorzien in deze verordening, aangezien dit ten koste zou gaan van de rechtstreekse en uniforme toepassing van de volledig geharmoniseerde regels die van toepassing zijn op aanbieders van tussenhandeldiensten overeenkomstig de doelstellingen van deze verordening”. Met betrekking tot de eisen die de digitaledienstenverordening oplegt ter bescherming van minderjarigen, merkte de Europese Commissie in haar uitvoerig gemotiveerde mening¹³ van 6 juli 2026 naar aanleiding van de aanmelding, op grond van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535, van een Frans wetsvoorstel dat een soortgelijke leeftijdsgrens voor sociale netwerken wenste in te voeren¹⁴, het volgende op:

“[L]a Commission rappelle que la protection des mineurs, une catégorie particulièrement vulnérable parmi les utilisateurs des services intermédiaires en ligne, constitue l’un des principaux objectifs poursuivis par le DSA, comme le précisent ses considérants 40, 71 et 81. Plus précisément, l’article 28, paragraphe 1, du DSA impose aux fournisseurs de plateformes en ligne accessibles aux mineurs de mettre en place des mesures appropriées et proportionnées afin d’assurer un niveau élevé de protection de la vie privée, de sûreté et de sécurité des mineurs sur leur service. Comme indiqué ci-dessus, la

¹² Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

¹³ In de zin van artikel 6 van richtlijn (EU) 2015/1535.

¹⁴ Zie TRIS-aanmelding 2026/0185/FR, beschikbaar via <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/27828>.

Commission a publié des lignes directrices décrivant les mesures que, selon elle, les fournisseurs de plateformes en ligne accessibles aux mineurs doivent mettre en place pour se conformer à l'obligation qui leur incombe en vertu de cette disposition. Parmi ces mesures, la Commission considère, dans certaines circonstances, l'utilisation de méthodes de vérification d'âge par les fournisseurs de plateformes en ligne accessibles aux mineurs comme une mesure appropriée et proportionnée pour se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 28, paragraphe 1, du DSA.¹⁵

En outre, le DSA prévoit des obligations supplémentaires applicables aux fournisseurs de très grandes plateformes en ligne et de très grands moteurs de recherche en ligne en matière de protection des mineurs. Ces fournisseurs doivent notamment: i) recenser, analyser et évaluer de manière diligente, au moins une fois par an, tout risque systémique découlant de la conception, du fonctionnement ou de l'utilisation de leurs services, y compris la diffusion de contenus illicites, tout effet négatif réel ou prévisible sur l'exercice des droits fondamentaux (y compris le respect des droits de l'enfant et un niveau élevé de protection des consommateurs) ainsi que les conséquences négatives graves pour le bien-être physique et mental des personnes (article 34 du DSA); et ii) mettre en place des mesures efficaces pour atténuer les risques systémiques identifiés, y compris les risques en matière de protection des mineurs énumérés ci-dessus (article 35 du DSA). À cet égard, l'article 35, paragraphe 1, point j), du DSA mentionne expressément les systèmes de vérification de l'âge comme un exemple de mesures efficaces et ciblées visant à protéger les droits de l'enfant afin d'atténuer les risques systémiques identifiés.”¹⁶

6.2. Uit die analyse leidde de Europese Commissie vervolgens af dat de digitaaldienstenverordening reeds verplichtingen tot het nemen van maatregelen, met inbegrip van leeftijdscontroles, oplegt aan aanbieders van tussenhandeldiensten. Het opleggen van dergelijke verplichtingen behoort daardoor thans tot het door de digitaaldienstenverordening geharmoniseerde domein. Als gevolg daarvan mogen lidstaten niet langer regelgevend optreden door bijkomende maatregelen inzake leeftijdscontrole op te leggen aan aanbieders van tussenhandeldiensten. In de hierboven reeds aangehaalde uitvoerig gemotiveerde mening besloot de Commissie dan ook het volgende:

“Si les réponses fournies par les autorités françaises devaient sous-entendre que le projet notifié prévoit des obligations juridiques à la charge des fournisseurs de services intermédiaires en ce qui concerne la mise en oeuvre de l'interdiction d'accès à certains réseaux sociaux pour les mineurs de moins de quinze ans, la Commission considérerait ces obligations comme incompatibles avec l'effet d'harmonisation maximale du DSA, et en particulier avec ses articles 28, 34 et 35, pour les raisons exposées ci-dessus.”¹⁷

¹⁵ Voetnoot 8 van de geciteerde uitvoerig gemotiveerde mening: Paragraphe 37 des lignes directrices sur la protection des mineurs, C/2025/5519.

¹⁶ Zie Europese Commissie, Émission d'un avis circonstancié, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015, p. 6-7.

¹⁷ Zie Europese Commissie, Émission d'un avis circonstancié, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015, p. 9. Zie ook de Engelse versie:

“Should these answers provided by the French authorities imply that the notified draft contains any legal obligations for providers of intermediary services as regards the implementation of the prohibition for minors under 15 to access certain social networks, the Commission would consider such obligations incompatible with the maximum harmonisation effect of the DSA, and in particular with its Articles 28, 34 and 35, for the reasons stated above.”

6.3. Uit het voorgaande volgt dat de Europese Commissie lidstatelijke rechtsnormen die bijkomende verplichtingen tot leeftijdscontrole opleggen aan aanbieders van tussenhandeldiensten, onder voorbehoud van een andersluidende interpretatie door het Hof van Justitie van de Europese Unie, onverenigbaar acht met de artikelen 28 (bescherming van minderjarigen door onlineplatformen), 34 (risicobeoordeling door zeer grote onlineplatformen en zeer grote onlinezoekmachines) en 35 (risicobeperking door zeer grote onlineplatformen en zeer grote onlinezoekmachines) van de digitaledienstenverordening en de maximale harmonisatie die daarin voorzien wordt. Het opleggen van bijkomende lidstatelijke verplichtingen inzake de bescherming van minderjarigen ten aanzien van die onlineplatformen, zeer grote onlineplatformen en zeer grote onlinezoekmachines zou met andere woorden ingaan tegen het doel, zoals verwoord in artikel 1, lid 1, van de digitaledienstenverordening, “te voorzien in geharmoniseerde regels voor een veilige, voorspelbare en betrouwbare onlineomgeving die innovatie bevordert en waarin de in het Handvest verankerde grondrechten, waaronder het beginsel van consumentenbescherming, doeltreffend worden beschermd”.¹⁸

6.4. Gevraagd hoe de ontworpen waarborgregeling zich verhoudt tot de bestaande verplichtingen uit de digitale dienstenverordening en of daarbij aanvullende juridische verplichtingen aan die aanbieders zouden worden opgelegd, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

“De ontworpen regeling moet worden onderscheiden van de risicobeperkingsverplichtingen die de Digitaledienstenverordening aan aanbieders van tussenhandeldiensten oplegt. Het ontwerp voert in de eerste plaats een leeftijdsgrens van dertien jaar in voor de toegang tot bepaalde tussenhandeldiensten. Het beoogt geen afzonderlijk Vlaams stelsel van zorgvuldigheids- of risicobeperkingsverplichtingen voor aanbieders in te voeren. Dit onderscheid is van belang omdat de Digitaledienstenverordening de verplichtingen van aanbieders van tussenhandeldiensten in beginsel volledig harmoniseert.

De wijze waarop aanbieders rekening moeten houden met de bescherming van minderjarigen en, in voorkomend geval, gebruikmaken van leeftijdscontrole, blijft geregeld door de Digitaledienstenverordening. In het bijzonder bepaalt artikel 28 dat aanbieders van

¹⁸ Zie ook overwegingen 2 en 4 van de digitaledienstenverordening:

“De lidstaten voeren in toenemende mate nationale wetten in, of overwegen deze in te voeren, over onder deze verordening vallende aangelegenheden, waarbij met name zorgvuldigheidseisen worden gesteld aan aanbieders van tussenhandeldiensten wat betreft de manier waarop zij illegale inhoud, online desinformatie of andere maatschappelijke risico's moeten aanpakken. Die uiteenlopende nationale wetten hebben een negatieve invloed op de interne markt die, krachtens artikel 26 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), een ruimte zonder binnengrenzen omvat waarin het vrije verkeer van goederen en diensten en de vrijheid van vestiging zijn gewaarborgd, rekening houdend met het inherent grensoverschrijdende karakter van het internet, dat over het algemeen voor het aanbieden van die diensten wordt gebruikt. De voorwaarden voor het aanbieden van tussenhandeldiensten in de gehele interne markt moeten worden geharmoniseerd, zodat bedrijven toegang krijgen tot nieuwe markten en nieuwe mogelijkheden krijgen om de voordelen van de interne markt te benutten, terwijl consumenten en andere afnemers van de diensten een grotere keuze kunnen krijgen. Voor de toepassing van deze verordening worden zakelijke gebruikers, consumenten en andere gebruikers beschouwd als ‘afnemers van de dienst’.”

“Om de werking van de interne markt veilig te stellen en te verbeteren, moet daarom op Unieniveau een gerichte reeks uniforme, doeltreffende en evenredige dwingende bepalingen worden vastgesteld. In deze verordening worden voorwaarden opgelegd voor het opkomen van innovatieve digitale diensten en voor de groei hiervan in de interne markt. De onderlinge aanpassing van de nationale regelgevende maatregelen op Unieniveau met betrekking tot de eisen voor aanbieders van tussenhandeldiensten is noodzakelijk om versnippering van de interne markt te voorkomen en te beëindigen en om rechtszekerheid te waarborgen, en daarmee de onzekerheid voor ontwikkelaars te verminderen en de interoperabiliteit te bevorderen. Door gebruik te maken van technologie-neutrale eisen zou innovatie niet mogen worden belemmerd, maar juist worden gestimuleerd.”

voor minderjarigen toegankelijke onlineplatforms passende en evenredige maatregelen moeten nemen om een hoog niveau van privacy, veiligheid en beveiliging van minderjarigen te waarborgen.

Voor zeer grote onlineplatforms moet daarnaast een onderscheid worden gemaakt met de artikelen 34 en 35. Die bepalingen leggen uitsluitend aan VLOP's en VLOSE's aanvullende verplichtingen inzake de beoordeling en beperking van systeemrisico's op. Artikel 35 vermeldt daarbij leeftijdscontrole als een mogelijke risicobeperkende maatregel. Overeenkomstig artikel 56, lid 2, komt het toezicht op en de handhaving van die specifieke verplichtingen uitsluitend toe aan de Europese Commissie. De Vlaamse regeling doet aan die exclusieve bevoegdheid geen afbreuk.

De Vlaamse Regering en de VRM zullen bijgevolg niet beoordelen of een VLOP of VLOSE aan de artikelen 34 of 35 voldoet en zullen op grond van die bepalingen geen maatregelen of sancties opleggen. Voor zover de naleving van de leeftijdsgrens relevant is voor de bescherming van minderjarigen overeenkomstig artikel 28, blijft het toezicht daarop plaatsvinden overeenkomstig het bevoegdheids- en handavingsregime van de Digitaledienstenverordening.

Bij het opstellen en actualiseren van de lijst, vermeld in artikel 176/9/1, § 2, zal de Vlaamse Regering uitdrukkelijk rekening houden met de bevoegdheidsverdeling van artikel 56 van de Digitaledienstenverordening.

De opname van een dienst op de lijst vormt geen vaststelling van een inbreuk op artikel 34 of 35 van de Digitaledienstenverordening. De lijst heeft uitsluitend tot gevolg dat de door het decreet vastgestelde leeftijdsgrens op de betrokken dienst van toepassing wordt. De Vlaamse Regering kan daarvoor rekening houden met de aard, kenmerken, het gebruik, het bereik en de concrete risico's van de dienst voor minderjarigen.

Voor zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines zal de Vlaamse Regering evenwel niet zelfstandig beoordelen of de aanbieder voldoet aan de aanvullende verplichtingen inzake systeemrisico's en risicobeperking van de artikelen 34 en 35. Voor zover dergelijke elementen relevant zijn voor de samenstelling van de lijst, zal rekening worden gehouden met de vaststellingen en besluiten van de Europese Commissie, die overeenkomstig artikel 56, lid 2, exclusief bevoegd is voor het toezicht op en de handhaving van die bepalingen.

Hetzelfde onderscheid geldt wanneer leeftijdscontrole aan de orde is. Dat artikel 35, lid 1, j), leeftijdscontrole vermeldt als mogelijke risicobeperkende maatregel voor VLOP's en VLOSE's, maakt de Vlaamse Regering niet bevoegd om te beoordelen of een dergelijke maatregel krachtens artikel 35 vereist of toereikend is. De Vlaamse regeling bepaalt de toepasselijke leeftijdsgrens; de verplichtingen die op aanbieders rusten inzake de wijze waarop minderjarigen worden beschermd en leeftijdscontrole wordt toegepast, blijven onderworpen aan het geharmoniseerde kader van de Digitaledienstenverordening.

Voor zover bij de samenstelling van de lijst rekening wordt gehouden met de naleving van artikel 28 van de Digitaledienstenverordening, zal de Vlaamse Regering zich baseren op de beoordeling van de autoriteit die overeenkomstig artikel 56 van de Digitaledienstenverordening bevoegd is voor het toezicht op die bepaling. De Vlaamse Regering zal in het kader van de lijstprocedure dus niet zelf vaststellen dat artikel 28 van de Digitaledienstenverordening is geschonden wanneer zij daarvoor niet bevoegd is. De lijstprocedure vormt met andere woorden geen afzonderlijke of parallelle handavingsprocedure voor de Digitaledienstenverordening.”

6.5. Hoewel de gemachtigde aangeeft dat met de ontworpen regeling geenszins wordt beoogd eigen risicobeperkings- en zorgvuldigheidsverplichtingen op te leggen, moet worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 176/9/1, § 3, van het Mediadecreet de aanbieders op uitdrukkelijke wijze verplicht te voorzien in een systeem van leeftijdscontrole. Dat impliceert, in weerwil van wat de gemachtigde betoogt, wel degelijk een bijkomende juridische verplichting tot het waarborgen van de bescherming van minderjarigen in hoofde van aanbieders van tussenhandeldiensten.¹⁹ Het feit dat het voorontwerp vereist dat het systeem van leeftijdscontrole zo opgezet wordt dat het in overeenstemming zou zijn met artikel 28, lid 4, van de digitaledienstenverordening, doet aan die conclusie niets af. De leeftijdscontrole die voorzien wordt in het ontworpen artikel 176/9/1, § 3, blijft een bijkomende juridische verplichting in hoofde van aanbieders van tussenhandeldiensten, waarvan de Europese Commissie, om de redenen uiteengezet in de opmerkingen 6.2 en 6.3, van oordeel is dat het opleggen ervan onverenigbaar is met de artikelen 28, 34 en 35 van de digitaledienstenverordening.

2. Het opleggen van verplichtingen aan in andere lidstaten gevestigde of vertegenwoordigde aanbieders van tussenhandeldiensten

7. De ontworpen regeling inzake leeftijdsgrens beoogt zich te richten tot zowel in de Vlaamse Gemeenschap of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde of vertegenwoordigde aanbieders als tot aanbieders gevestigd in andere lidstaten of derde landen, die diensten aanbieden aan afnemers die gevestigd zijn of zich bevinden in de Vlaamse Gemeenschap of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (zie in dat verband evenwel ook de analyse over de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in de opmerkingen 4.1 tot 4.3).

7.1. Hoewel het invoeren van een leeftijdsgrens voor toegang tot aanbieders van tussenhandeldiensten buiten het geharmoniseerde domein van de digitaledienstenverordening valt, vormt de uitdrukkelijke verplichting vervat in het ontworpen artikel 176/9/1, § 3, van het Mediadecreet voor de op de lijst van de Vlaamse Regering opgenomen aanbieders om te voorzien in een systeem van leeftijdscontrole, nog steeds een vereiste voor dienstverleners van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 2, lid 2, h), van richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 ‘betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt’. Immers, het naleven van die leeftijdsgrens is in beginsel in hoofde van op de lijst van de Vlaamse Regering voorkomende aanbieders, een voorwaarde om tussenhandeldiensten binnen de bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap te kunnen aanbieden. Richtlijn 2000/31/EG legt in dat verband bijkomende verplichtingen op aan lidstaten die dergelijke regels wensen in te voeren.

¹⁹ Dat blijkt tevens uitdrukkelijk uit de memorie van toelichting, waarin erop gewezen wordt dat de aanbieders verantwoordelijk zijn (en dus de plicht opgelegd worden) om doeltreffende en passende maatregelen te nemen om de naleving van de vastgestelde leeftijdsgrens te waarborgen. Zie memorie van toelichting, II. Toelichting bij de artikelen, artikel 3, derde paragraaf.

7.2. Wat betreft de vereisten die worden opgelegd aan op het grondgebied gevestigde aanbieders, laat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2000/31/EG de lidstaat toe de nodige maatregelen te nemen.²⁰

7.3. Ten aanzien van in andere lidstaten gevestigde aanbieders van diensten, laat artikel 3, lid 4, van dezelfde richtlijn evenwel slechts in beperkte mate toe dat aanvullende, door de lidstaat van ontvangst aangenomen, vereisten, worden opgelegd. Die bepaling luidt als volgt:

“De lidstaten kunnen maatregelen nemen om voor een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij van lid 2 af te wijken, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) De maatregelen moeten:

i) noodzakelijk zijn voor een van de volgende doelstellingen:

- de openbare orde, in het bijzonder de preventie van, het onderzoek naar, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, waaronder de bescherming van minderjarigen en de bestrijding van het aanzetten tot haat wegens ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit en van schendingen van de menselijke waardigheid ten aanzien van individuen;

- de bescherming van de volksgezondheid;

- de openbare veiligheid, met inbegrip van het waarborgen van de nationale veiligheid en defensie;

- de bescherming van consumenten, met inbegrip van beleggers;

ii) worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij waardoor afbreuk wordt gedaan aan de onder i) genoemde doelstellingen of een ernstig gevaar daarvoor ontstaat;

iii) evenredig zijn aan die doelstellingen.

b) De lidstaat moet, alvorens de betrokken maatregelen te nemen en onverminderd eventuele rechtszaken, met inbegrip van het vooronderzoek en in het kader van een strafrechtelijk onderzoek verrichte handelingen:

- de in lid 1 bedoelde lidstaat verzoeken maatregelen te nemen, maar deze is daar niet of onvoldoende op ingegaan;

- de Commissie en de in lid 1 bedoelde lidstaat in kennis stellen van zijn voornemen om de betrokken maatregelen te nemen.”²¹

Dergelijke maatregelen moeten aldus in de eerste plaats genomen worden “ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij”. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit voort dat “algemene en abstracte maatregelen (...) ten aanzien van een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij” niet vallen onder het begrip “maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de

²⁰ Artikel 4 van richtlijn 2000/31/EG verbiedt evenwel het starten en het uitoefenen van diensten van de informatiemaatschappij afhankelijk te maken van een voorafgaande vergunning of enig ander vereiste met gelijke werking. Een dergelijke situatie is in het voorliggende voorontwerp niet aan de orde.

²¹ Artikel 3, lid 5, van richtlijn 2000/31/EG laat de betreffende lidstaat evenwel toe in urgente gevallen af te wijken van de in lid 4, onder b), genoemde voorwaarden. In dat geval moeten de Commissie en de in lid 1 bedoelde lidstaat onverwijld in kennis gesteld worden van de maatregelen en van de redenen van de urgentie.

informatiemaatschappij” in de zin van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31/EG.²² Het gevolg daarvan is dan ook “dat de lidstaten in beginsel niet bevoegd zijn om dergelijke maatregelen vast te stellen, zodat zelfs niet hoeft te worden nagegaan of die maatregelen noodzakelijk zijn om dwingende redenen van algemeen belang”.²³

7.4. Ook de Europese Commissie herhaalde dat standpunt in de uitvoerig gemotiveerde mening van 6 juli 2026 naar aanleiding van het voormelde Franse wetsvoorstel:

“les mesures d’application générale et abstraite qui ne se limitent pas à un service donné de la société de l’information ne peuvent pas bénéficier de la dérogation prévue à l’article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique”.²⁴

7.5. Uit het voorgaande volgt dat het opleggen van bijkomende vereisten door een ontvangstlidstaat gekoppeld dient te worden aan het bestaan van een dwingende reden van algemeen belang, met inbegrip van de bescherming van minderjarigen, maar dat een dergelijk vereiste niet op algemene en abstracte basis kan worden opgelegd. Bovendien dient de te nemen maatregel aan de lidstaat van vestiging en aan de Europese Commissie meegedeeld te worden, nadat de betrokken lidstaat zelf verzocht werd maatregelen te nemen.

In de mate dat het voorontwerp het toepassen van een leeftijdsgrens afhankelijk maakt van de opname van een specifieke, in een andere lidstaat gevestigde aanbieder van tussenhandeldiensten op een door de Vlaamse Regering vastgestelde lijst, zou kunnen worden verantwoord dat de ontworpen regeling een ten aanzien van een bepaalde dienst genomen vereiste uitmaakt. In dat geval zullen evenwel ook de procedurele vereisten, die voortvloeien uit artikel 3, lid 4, b), van richtlijn 2000/31/EG voor elke afzonderlijke opname op de lijst van een in een andere lidstaat gevestigde aanbieder, dienen te worden gevolgd. Het voorontwerp omvat evenwel geen enkele bijkomende precisering over de te volgen procedure die voorafgaat aan het op de lijst plaatsen van een aanbieder van tussenhandeldiensten. Slechts in zoverre die te volgen procedure en mededelingsvereisten ten aanzien van in andere lidstaten gevestigde aanbieders van tussenhandeldiensten worden gerespecteerd, kan de door het voorontwerp voorziene opname van die aanbieders op de lijst vermeld in artikel 3, § 2, doorgang vinden.

Daarover om toelichting gevraagd, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

“Voor aanbieders die in een andere lidstaat zijn gevestigd, zal bij een voorgenomen opname op de lijst worden nagegaan of artikel 3, lid 4, van Richtlijn 2000/31/EG toepassing vindt. Indien dat het geval is, zullen de daarin opgenomen materiële en procedurele voorwaarden voorafgaand aan de opname worden nageleefd.

Dit houdt onder meer in dat de maatregel betrekking moet hebben op een bepaalde dienst, noodzakelijk en evenredig moet zijn ter bescherming van een van de in artikel 3, lid 4, genoemde belangen – waaronder de bescherming van minderjarigen – en dat

²² HvJ 9 november 2023, zaak C-376/22, *Google Ireland Limited e.a. tegen Kommunikationsbehörde Austria (Komm Austria)*, EU:C:2023:835, punt 56.

²³ *Ibid.*, punt 59.

²⁴ Zie Europese Commissie, Émission d’un avis circonstancié, conformément à l’article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015, p. 11.

voorafgaand de vereiste stappen worden gezet ten aanzien van de lidstaat van vestiging en de Europese Commissie.

Ook de Europese Commissie benadrukt in Aanbeveling (EU) 2026/1035 dat nationale leeftijdsgrenzen verenigbaar moeten zijn met zowel de DSA als Richtlijn 2000/31/EG, in het bijzonder artikel 3 daarvan.

(...)Voor aanbieders die in een andere lidstaat zijn gevestigd, zal bij een voorgenomen opname op de lijst worden nagegaan of artikel 3, lid 4, van Richtlijn 2000/31/EG toepassing vindt. Indien dat het geval is, zullen de daarin opgenomen materiële en procedurele voorwaarden voorafgaand aan de opname worden nageleefd.

Dit houdt onder meer in dat de maatregel betrekking moet hebben op een bepaalde dienst, noodzakelijk en evenredig moet zijn ter bescherming van een van de in artikel 3, lid 4, genoemde belangen – waaronder de bescherming van minderjarigen – en dat voorafgaand de vereiste stappen worden gezet ten aanzien van de lidstaat van vestiging en de Europese Commissie.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. Gelet op hetgeen hiervoor (in de opmerkingen 3.1 tot 3.6) is opgemerkt over de materiële bevoegdheid voor het voorontwerp, verdient het aanbeveling om aan de tekst van artikel 176/9 van het Mediadecreet toe te voegen dat het gaat om tussenhandeldiensten “in zoverre ze bewegende beelden of geluid doorgeven die bestemd zijn voor het publiek in het algemeen, of aan een deel ervan, en geen vertrouwelijk karakter hebben”.

Artikel 3

9. Het ontworpen artikel 176/9/1, § 2, van het Mediadecreet machtigt de Vlaamse Regering om een lijst van tussenhandeldiensten op te stellen “die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten” en om die reden aan de in de ontworpen paragraaf 1, vermelde leeftijdsgrens zullen worden onderworpen. Het voorontwerp geeft evenwel op geen enkele wijze aan in overeenstemming met welke procedures of vereisten een beslissing tot opname op de betreffende lijst zal plaatsvinden.

9.1. De memorie van toelichting biedt slechts een beperkte bijkomende toelichting in dat verband:

“Paragraaf twee voorziet dat de Vlaamse Regering een lijst vaststelt van de tussenhandeldiensten waarop de leeftijdsbeperking van toepassing is. 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 Digitaledienstenverordening. 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 samenstelling van de lijst 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 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."

Bevraagd naar de ruime bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse Regering, gaf de gemachtigde volgend antwoord:

"Het voorontwerp bevat reeds de wezenlijke norm voor opname op de lijst: het moet gaan om tussenhandeldiensten die de lichamelijke, geestelijke of morele ontwikkeling van minderjarigen kunnen aantasten. De memorie van toelichting preciseert de elementen die bij die beoordeling worden betrokken, waaronder de aard en specifieke kenmerken van de dienst, het beoogde of feitelijke gebruik, het bereik en de gebruikersbasis, de concrete risico's voor minderjarigen en de beschermingsmaatregelen die de aanbieder heeft genomen. De Vlaamse Regering kan zich daarbij onder meer baseren op vaststellingen van bevoegde toezichthouders, rechterlijke uitspraken, wetenschappelijke studies en gemotiveerde adviezen van deskundigenorganisaties.

Er is daarom in het voorontwerp niet voorzien in een afzonderlijke exhaustieve procedure voor de samenstelling van de lijst."

9.2. Hoewel de memorie van toelichting enig inzicht verschaft in de redenen die de Vlaamse Regering kunnen toelaten een aanbieder op de lijst te plaatsen, wordt het voorontwerp gekenmerkt door een ruime machtiging aan de Vlaamse Regering. In het bijzonder blijkt uit het voorontwerp noch uit die toelichting op welke gronden, volgens welke procedure en binnen welke termijnen de Vlaamse Regering zal moeten of mogen overgaan tot het opnemen van een aanbieder op de lijst, alsook evenmin hoe de betreffende aanbieder de mogelijkheid heeft zich te verweren of te verzoeken niet langer op de lijst te worden opgenomen. Bovendien ontbreekt in het ontworpen rechtskader elke mogelijke garantie dat de opname op de lijst niet op willekeurige wijze zal gebeuren.

Gelet op de gevolgen van de opname van een aanbieder op de lijst en het ermee gepaard gaande verbod om tussenhandeldiensten aan te bieden aan minderjarigen jonger dan 13 jaar, is het raadzaam om in artikel 3 van het voorontwerp nadere regels uit te werken en op die wijze de machtiging aan de Vlaamse Regering op een meer nauwkeurige wijze af te bakenen.

Slotopmerking

10. Doorheen de tekst van het voorontwerp wordt verwezen naar het begrip “tussenhandelsdiensten”.²⁵ De bestaande bepalingen van het Mediadecreet, alsook de digitaledienstenverordening, gewagen in dat verband echter van “tussenhandeldiensten”. Ter wille van de duidelijkheid en de coherentie wordt aanbevolen ook in het voorontwerp dat laatste te gebruiken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

²⁵ Onderstreping toegevoegd.