

Mediadiensten en -markten in een convergerende Europese omgeving: juridisch(e) kader(s)

Pieter Van Cleynenbreugel¹

Korte biografie:

Prof. Dr. Pieter Van Cleynenbreugel is hoogleraar aan de Universiteit van Luik, waar hij het Europees materieel recht doceert en co-directeur is van het Institut d'Etudes Juridiques Européennes (IEJE). Hij behaalde de diploma's van Bachelor, Master en Doctor in de Rechten aan de KU Leuven en verwierf eveneens het diploma van Master of Laws aan Harvard Law School. In het verleden werkte hij onder meer als aspirant van het FWO-Vlaanderen aan de KU Leuven en als universitair docent aan het Europa Instituut van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich in hoofdzaak op het Europese interne marktrecht en het mededingingsrecht en de handhavingsmechanismen in beide rechtsdomeinen.

1. Inleiding

De voorliggende bijdrage vormt de schriftelijke neerslag van een uiteenzetting die gegeven werd ter gelegenheid van het colloquium dat de *Medienrat* van de Duitstalige Gemeenschap van België op donderdag 16 oktober 2025 te Eupen organiseerde. Hoewel de tekst op bepaalde vlakken aangevuld en uitgebreid werd, volgt deze geschreven versie in de eerste plaats de mondelinge uiteenzetting. Met de voorliggende tekst wordt dan ook geen exhaustieve analyse beoogd; veeleer wordt, in de geest van de gegeven uiteenzetting, getracht op algemene wijze de kernelementen en daarmee verband houdende knelpunten van het EU-rechtskader inzake mediadiensten en -markten in herinnering te brengen.

Het regelgevend kader inzake mediadiensten en mediamarkten op het niveau van de Europese Unie heeft de voorbije jaren immers een ware verdiepings- en uitbreidingsslag meegemaakt. Daarnaast werden ook de rechtskaders voor toezicht en handhaving juridisch verder vormgegeven. Tegen de achtergrond van die talrijke regelgevende initiatieven met elk een eigen toepassingsgebied en eigen wezenskenmerken, bestaat de verleiding snel uit het oog te verliezen dat slechts beperkt aantal juridische kaderconcepten de vormgeving en uitwerking van EU-regelgeving mee bepalen. In aanvulling op de uiteenzettingen die wijzen op leemtes,

¹ Hoogleraar, Université de Liège; pieter.vancleynenbreugel@uliege.be. De bijdrage werd op persoonlijke titel geschreven en verbindt geenszins de instellingen waaraan de auteur verbonden is of was. Een deel van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze uiteenzetting, werd deels mogelijk gemaakt door een financiering van de European Research Council (ERC StG – EUDAIMONIA grant agreement n° 948473) in het kader van het Horizon 2020 research and innovation programme.

overlappingsen en cumulatieve toepassingen van bestaande rechtsinstrumenten², heeft deze bijdrage daarom tot doel de juridische kaderconcepten “mediadiensten” en “mediamarkten” in herinnering te brengen. Daarbij wordt in het bijzonder beschreven hoe de Europese verordening mediavrijheid een sturende rol speelt om dit rechtskader verder te ontwikkelen. Na een overzicht van de juridische vormgeving van die begrippen naar EU recht (2.), onderscheidt deze bijdrage twee fundamentele knelpunten die de vormgeving van het aldus aangepaste juridische kader met zich gebracht heeft (3.).

2. De begrippen mediadiensten en mediamarkten naar Europees Unierecht.

In essentie wordt het rechtskader inzake media op Europees niveau opgehangen aan twee kernconcepten: “mediadiensten” en “mediamarkten”.

Ondanks het praktisch belang van de reikwijdte van die begrippen bij de afbakening van het Europese mediarecht, komen zij niet als zodanig voor in de basisverdragen die de EU instellen en de werking ervan reguleren. Dat betekent echter niet dat de begrippen mediadiensten en mediamarkten juridisch niet relevant zouden zijn in het kader van de EU-interne markt. Zo verwijst protocol 29 bij de verdragen op het belang van publiek gefinancierde openbare omroepen, althans voor zover die financiering “de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad”. Er is met andere woorden sprake van een mediamarkt, waarop in beginsel – en behoudens de hier vermelde uitzondering – de beginselen van vrije mededinging die de EU interne markt kenmerken, van toepassing zijn. Bovendien geeft artikel 11, tweede lid van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ook aan dat de vrijheid en de pluriformiteit van de media gegarandeerd moet worden. Binnen een marktsysteem is het derhalve niet uit te sluiten dat correcties op marktwerking worden aangebracht om die doelstellingen te realiseren. Het begrip mediadiensten biedt daarbij een juridisch ankerpunt om dergelijke correcties te maken en de werking van de Europese mediamarkten mee vorm te geven. Om die redenen wordt eerste ingegaan op het begrip mediadiensten (A.), om vervolgens het begrip mediamarkten verder te kaderen (B.).

A. Mediadiensten als vertrekpunt voor regelgevend optreden

² Zie daartoe de uiteenzettingen van Michèle Ledger en Mark Cole verzorgd in het kader van dit colloquium.

Het begrip mediadienst vormt een concretisering van het welbekende begrip “dienst” in het Europese interne marktrecht.³ Een dienst wordt in die context gedefinieerd als elke gewoonlijk tegen vergoeding verrichte economische activiteit.⁴ Activiteiten die niet tegen vergoeding worden verricht, maken in dat verband geen diensten uit.⁵ Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit niettemin voort dat ook van diensten sprake kan zijn, wanneer niet de ontvanger, maar een derde, de voorziene vergoeding betaalt.⁶ In zoverre sprake kan zijn van het verrichten van een te vergoeden activiteit, mag er dan ook van uitgegaan worden dat een “dienst” voorligt, die in beginsel onder de vrijheid van dienstverlening in het Europese interne marktrecht zal vallen.⁷

Het begrip mediadiensten vormt een verbijzondering van dat concept en slaat dan ook slechts op activiteiten die tegen vergoeding verricht worden. Een algemene juridische definitie van het begrip mediadiensten werd slechts in de Europese verordening mediavrijheid (verordening 2024/1083) aangereikt (a.). Dat aldus gedefinieerde begrip omvat tevens een meer bijzondere categorie van ‘audiovisuele mediadiensten’, die reeds langer door de EU-wetgever gedefinieerd en gereguleerd werden (b.) en wordt geflankeerd door, maar overlapt ook deels met het in 2018 ingevoerde begrip ‘videoplatformdiensten’ (c.). Die drie deels in elkaar overvloeiende ‘categorieën’ van mediadiensten hebben als zodanig het voorwerp uitgemaakt van een vorm van harmonisatie op het Europese niveau. Naast de harmonisatie die rechtstreeks slaat op die diensten, dient echter ook in herinnering gebracht te worden dat mediadiensten mee vormgegeven worden door een flankerend rechtskader, dat uit diverse rechtsinstrumenten bestaat. Die instrumenten betreffen zowel de infrastructuur, waaronder de elektronische communicatienetwerken vallen, als de bescherming van consumenten en gebruikers van bepaalde media-technologieën (d.). Aldus verschijnt een meergelaagd rechtskader waarbinnen de EU-wetgever de kwaliteit en betrouwbaarheid van individuele mediadienstverleners wenst

³ Voor een algemeen en historisch kader, zie Vassilis HATZOPOULOS, *Regulating services in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 472 pp.

⁴ Zie artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat bepaalt dat in de zin van de Verdragen als diensten beschouwd worden de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn. Die diensten omvatten met name werkzaamheden (a) van industriële aard, (b) van commerciële aard, (c) van het ambacht of (d) van de vrije beroepen.

⁵ Zie bijvoorbeeld HvJ, 4 oktober 1991, *Grogan*, EU:C:1991:378 (publiciteit die ongevraagd en niet tegen vergoeding verstrekt werd) en HvJ 27 september 1988, 263/86, *Humbel*, EU:C:1988:451, r.o. 18 (hoger onderwijsdiensten gefinancierd door algemene begrotingsmiddelen).

⁶ HvJ 12 juli 2001, C-157/99, *Smits en Peerbooms*, EU:C:2001:404, r.o. 57.

⁷ Die vrijheid wordt in artikel 56 van het VWEU gegarandeerd en houdt ook nauw verband met de vrijheid van vestiging in artikel 49 van datzelfde verdrag; zie over dat verband, Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, *Droit matériel de l’Union européenne – Libertés de circulation et marché intérieur*, Brussel, Larcier, 2^e editie, 2023, 301-302.

te garanderen, maar waarvan de interactie tussen en de al dan niet cumulatieve toepassing van de verschillende aangenomen instrumenten nog niet ten volle uitgeklaard werd.⁸

a. Mediadiensten in de Europese Verordening Mediavrijheid

De Europese verordening mediavrijheid biedt voor de eerste maal een omvattende definitie van het begrip “mediadienst” op EU-niveau.⁹ Volgens artikel 2, lid 1, gaat het daarbij om een dienst “waarbij het hoofddoel van de dienst of een losstaand gedeelte daarvan bestaat in het op enigerlei wijze ter informatie, vermaak of educatie leveren van programma’s of perspublicaties aan het grote publiek onder de redactionele verantwoordelijkheid van de aanbieder ervan” De verordening brengt nog verdere verduidelijkingen aan in dat verband. Zo is een perspublicatie een geschreven tekst van hoofdzakelijk journalistieke aard.¹⁰ Een programma wordt daarentegen gedefinieerd als een reeks bewegende beelden of geluiden die, ongeacht de duur ervan, een afzonderlijk element van een door een aanbieder van mediadiensten opgesteld schema of opgestelde catalogus vormt. Daaronder vallen dus eveneens ‘content’ of ‘posts’ gemaakt door professionele influencers en via sociale media of andere platformen verspreid, zolang daarvoor een vergoeding verkregen wordt en de “content creator” de eindverantwoordelijkheid heeft over de inhoud ervan. Zogeheten “citizen-journalists” of andere onbetaalde bijdrageverleners aan geschreven of online media, vallen daarentegen niet binnen het toepassingsgebied van de verordening.¹¹

⁸ Zie daartoe ook de uiteenzetting verzorgd door Mark Cole.

⁹ Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 ‘tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid)’, Pb. EU 17 april 2024, L 2024/1083, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1083/oj> (laatst geraadpleegd: 18 februari 2026) (hierna: Europese verordening mediavrijheid).

¹⁰ Artikel 2, 5) van de Europese verordening mediavrijheid verwijst daarbij naar het begrip perspublicatie zoals gedefinieerd in artikel 2, 4), van Richtlijn (EU) 2019/790 ‘van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake auteursrechten en naburige rechten in de digitale eengemaakte markt en tot wijziging van Richtlijnen 96/9/EG en 2001/29/EG’, Pb. EU 17 mei 2019, L 130, p. 92. Volgens die bepaling is een perspublicatie een verzameling die voornamelijk bestaat uit literaire werken van journalistieke aard maar ook andere werken of andere materialen kan omvatten, en die:

- a) een afzonderlijk element onder één titel vormt in een periodiek uitgegeven of regelmatig bijgewerkte publicatie, zoals een krant of een tijdschrift met een algemene of specifieke inhoud;
- b) als doel heeft het algemene publiek informatie te verstrekken over nieuws of andere onderwerpen, en
- c) via een of ander medium wordt gepubliceerd op initiatief van en onder redactionele verantwoordelijkheid en controle van een dienstverlener.

Periodieke publicaties die voor wetenschappelijke of academische doeleinden worden uitgegeven, zoals wetenschappelijke bladen, worden voor de toepassing van deze richtlijn niet beschouwd als perspublicaties

¹¹ Zie ook Gemma HORTON & Antonia ASSERSEN-SKADBERG, ‘European Media Freedom Act: can it stop the democratic backsliding?’, *Journal of Media Law* (2026), online reeds beschikbaar via DOI: 10.1080/17577632.2025.2607101 (laatst geraadpleegd: 18 februari 2026), pp. 6-7.

Om als mediadienst gekwalificeerd te kunnen worden, dient de aanbieder van de dienst redactionele verantwoordelijkheid te hebben over de inhoud van de aangeboden diensten. Redactionele verantwoordelijkheid wordt in de Europese verordening mediavrijheid gedefinieerd als “de uitoefening van effectieve controle over zowel de keuze van programma’s of perspublicaties als over de organisatie ervan, met het oog op de levering van een mediadienst, ongeacht het bestaan van aansprakelijkheid krachtens het nationale recht voor de geleverde dienst”.¹² Uit die definitie vloeit voort dat een mediadienst zich onderscheidt van andere activiteiten door het feit dat de aanbieder ervan (mee) bepaalt wat de inhoud van de geleverde dienst zal zijn.

Mediadiensten omvatten dus activiteiten die variëren van geschreven krantenartikels, online journalistiek, radio-uitzendingen, televisieprogramma’s, Youtube-content gemaakt door een onderneming met het oog op het promoten van bepaalde producten of diensten, programma’s op aanvraag tot content gemaakt door influencers in de mate dat die laatsten daarvoor een vergoeding ontvangen... Een zeer ruim spectrum aan diverse activiteiten lijkt op die manier gevat door deze definitie.¹³ Dat blijkt ook uit de overwegingen bij de verordening, waarin het volgende wordt gesteld:

“Voor de toepassing van deze verordening omvat de definitie van een mediadienst uitsluitend diensten zoals gedefinieerd door het VWEU en bestrijkt deze dus alle vormen van economische activiteit. De definitie van een mediadienst moet met name televisie- of radio-uitzendingen, audiovisuele mediadiensten op aanvraag, podcasts of perspublicaties omvatten. Door gebruikers gegenereerde inhoud die naar een onlineplatform wordt geüpload, moet van deze definitie worden uitgesloten, tenzij dit gebeurt in het kader van een beroepsactiviteit die normaliter tegen vergoeding, van financiële of andere aard, wordt verricht. Ook correspondentie die louter privé is, zoals e-mails, en alle diensten die niet de levering van programma’s of perspublicaties als hoofddoel hebben, waarbij de inhoud slechts bijkomstig is aan de dienst en niet het hoofddoel ervan, zoals advertenties of informatie in verband met een product of een dienst die wordt geleverd door websites die geen mediadiensten aanbieden, moeten worden uitgesloten. Bedrijfscommunicatie en de verspreiding van informatie- of promotiemateriaal voor publieke of particuliere entiteiten moeten worden uitgesloten van de definitie. Aangezien de activiteiten van aanbieders van

¹² Artikel 2, 8), van de Europese verordening mediavrijheid.

¹³ Voor een kritische analyse van die keuze en de voorziene moeilijkheden in de praktijk, zie ook Theresa SEIPP, Ronan Ó FATHAIGH en Max VAN DRUNEN, ‘Defining the ‘media’ in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act’, *Journal of Media Law* (2023), 15(1), 39-51.

mediadiensten op de interne markt verschillende vormen kunnen aannemen, moet de definitie van aanbieder van mediadiensten een breed spectrum aan professionele media-actoren omvatten die binnen het toepassingsgebied van de definitie van mediadienst vallen, waaronder freelancers.”¹⁴

Daarnaast verduidelijkt de Europese verordening mediavrijheid dat ook videoplatformdiensten en zeer grote online platformen als aanbieders van mediadiensten beschouwd kunnen worden, wanneer zij redactionele verantwoordelijkheid hebben over het aanbod van perspublicaties of programma's die aan de gebruiker worden aangeboden. In de overwegingen stelt de Europese verordening mediavrijheid daarover het volgende:

“Op de digitale mediamarkt kunnen aanbieders van videoplatforms of aanbieders van zeer grote onlineplatforms onder de definitie van aanbieder van mediadiensten vallen. Dergelijke aanbieders spelen over het algemeen een belangrijke rol bij de organisatie van de inhoud, ook met geautomatiseerde middelen of door middel van algoritmen, maar oefenen geen redactionele verantwoordelijkheid uit over de inhoud waartoe zij toegang bieden. In een mediaomgeving die in toenemende mate convergent is, oefenen sommige aanbieders van videoplatforms of aanbieders van zeer grote onlineplatforms tegenwoordig echter redactioneel toezicht uit op een of meer onderdelen van hun diensten. Indien die aanbieders redactioneel toezicht uitoefenen op een of meer onderdelen van hun diensten, kunnen zij daarom worden aangemerkt als zowel een aanbieder van een videoplatform of aanbieder van een zeer groot onlineplatform als een aanbieder van mediadiensten.”¹⁵

Aanbieders en ontvangers van deze verschillende mediadiensten genieten, zoals in beginsel aanbieders en ontvangers van andere diensten dat ook doen, van het vrij verkeer van vestiging en van dienstverlening op de interne markt. Dat betekent dat, éénmaal gevestigd in één bepaalde lidstaat – de thuislidstaat, die bovendien slechts een beperkt aantal belemmeringen aan een dergelijke vestiging mag opleggen – de aanbieder diensten mag verlenen in en de ontvanger diensten mag ontvangen vanuit elke andere lidstaat. Enkel algemene belangredenen erkend door het EU-recht kunnen daarbij in beginsel worden ingeroepen wanneer een lidstaat de vrijheid van vestiging of van grensoverschrijdende dienstverlening wenst te beperken. De Europese verordening mediavrijheid heeft recent dat rechtskader, dat in het verdrag betreffende de

¹⁴ Overweging 9 van de Europese verordening mediavrijheid

¹⁵ Overweging 11 van de Europese verordening mediavrijheid.

werking van de Europese Unie en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie grondslag vindt, verder verfijnd en aangevuld op minstens vier vlakken.

De verordening heeft in de eerste plaats tot doel de rechten van ontvangers en de rechten en verplichtingen van aanbieders van mediadiensten verder te bepalen. Zo dienen, overeenkomstig artikel 3 van de verordening, de lidstaten het recht van ontvangers van mediadiensten te eerbiedigen om toegang te hebben tot een verscheidenheid aan redactioneel onafhankelijke media-inhoud en ervoor te zorgen dat er in overeenstemming met deze verordening randvoorwaarden aanwezig zijn om dat recht te beschermen ten behoeve van een vrij en democratisch debat. Aanbieders hebben het recht om hun diensten vanuit hun thuislidstaat in andere lidstaten aan te bieden. Ten aanzien van die aanbieders dienen de lidstaten bovendien de feitelijke redactionele vrijheid en onafhankelijkheid van aanbieders van mediadiensten bij de uitoefening van hun beroepsactiviteiten te eerbiedigen.¹⁶ Verder moeten journalistieke bronnen en vertrouwelijke communicatie doeltreffend worden beschermd en dient de onafhankelijkheid van aanbieders van mediadiensten met een publieke opdracht gevrijwaard te worden.¹⁷

Ten tweede vereist de verordening dat de rol van media-autoriteiten voor elke vorm van mediadienst versterkt moet worden en assistentie bij handhaving verleend kan worden. Om dat mogelijk te maken, moeten er onafhankelijke nationale regulerende instanties of organen voor elke vorm van mediadiensten ingesteld of aangeduid worden.¹⁸ Die autoriteiten moeten databanken inzake media-eigendom oprichten en beheren.¹⁹ Daarnaast dienen zij te voorzien in een gestructureerde samenwerking, die mee kan bestaan uit het bieden van wederzijdse bijstand aan autoriteiten of instanties uit andere lidstaten.²⁰ In aanvulling daarop, voorziet de verordening in een onafhankelijke Europese raad voor mediadiensten, waarin elke lidstaat vertegenwoordigd is en die een adviserende en ondersteunende rol inzake de ontwikkeling van het beleid en rechtskader inzake mediadiensten biedt.²¹

Ten derde wenst de verordening voldoende pluriformiteit in het aanbieden van mediadiensten te verzekeren. Zo dienen de jaarlijks toegekende overheidsmiddelen door aanbieders van mediadiensten publiek bekendgemaakt te worden.²² Verder moeten overheidsmiddelen of

¹⁶ Artikel 4, lid 2, van de Europese verordening mediavrijheid.

¹⁷ Artikel 5 van de Europese verordening mediavrijheid.

¹⁸ Artikel 7 van de Europese verordening mediavrijheid.

¹⁹ Artikel 6, lid 2, van de Europese verordening mediavrijheid.

²⁰ Artikelen 14 en 15 van de Europese verordening mediavrijheid.

²¹ Artikelen 8 tot en met 13 van de Europese verordening mediavrijheid.

²² Artikel 6, lid 1, van de Europese verordening mediavrijheid. Gemma HORTON & Antonia ASSERSEN-SKADBERG, *l.c.*, p. 10, vragen zich daarbij wel terecht af of het bekendmaken van verkregen overheidsmiddelen

andere tegenprestaties of voordelen die overheidsinstanties of -entiteiten direct of indirect ter beschikking stellen van aanbieders van mediadiensten of aanbieders van onlineplatforms voor overheidsreclame of met aanbieders van mediadiensten of aanbieders van onlineplatforms gesloten leverings- of dienstverleningscontracten, worden toegekend op basis van transparante, objectieve, evenredige en niet-discriminerende criteria die vooraf met elektronische en gebruikersvriendelijke middelen en middels open, evenredige en niet-discriminerende procedures openbaar worden gemaakt.²³ De lidstaten trachten er bovendien voor te zorgen dat de totale jaarlijkse voor overheidsreclame bestemde overheidsuitgaven verspreid worden onder een breed scala van op de markt aanwezige aanbieders van mediadiensten, rekening houdend met de nationale en lokale specifieke kenmerken van de betrokken mediamarkten.²⁴ Verder moeten ook aanbieders van systemen voor publieksmeting ervoor zorgen dat hun systemen voor publieksmeting en de door hun systemen voor publieksmeting gebruikte methoden voldoen aan de beginselen van transparantie, onpartijdigheid, inclusiviteit, evenredigheid, non-discriminatie, vergelijkbaarheid en controleerbaarheid.²⁵ Met het oog op de bescherming van pluriformiteit vereist de verordening ook dat zeer grote onlineplatformen (zoals Google of Facebook) verplicht worden om uitdrukkelijk en specifiek te motiveren waarom zij bepaalde inhoud van een aanbieder van mediadiensten verwijderen of hun deelname schorsen.²⁶ In dezelfde mate moeten wettelijke of bestuurlijke maatregelen dan wel de toekenning van overheidsmiddelen voor overheidsreclame op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze aangenomen dan wel toegekend worden. Concentraties op de mediamarkt worden bovendien door de bevoegde autoriteiten aan een voorafgaande beoordeling onderworpen.²⁷

Ten vierde heeft verplicht de verordening ook dat de aanpassing van het media-aanbod op een apparaat of gebruikersinterface mogelijk gemaakt moet worden, op vraag van de gebruiker ervan.²⁸ Media-autoriteiten zullen in dat kader minstens onrechtstreeks mee verantwoordelijk kunnen worden voor het toezien op en naleven van technische normen die de aanpassing van het media-aanbod mogelijk moeten maken.

b. Audiovisuele mediadiensten als subcategorie

als zodanig bepaalde meer algemene tendensen die redactionele onafhankelijkheid tegenwerken, zullen kunnen vermijden.

²³ Artikel 25, lid 1, eerste alinea, van de Europese verordening mediavrijheid.

²⁴ Artikel 25, lid 1, tweede alinea, van de Europese verordening mediavrijheid.

²⁵ Artikel 24 van de Europese verordening mediavrijheid.

²⁶ Artikel 18 van de Europese verordening mediavrijheid.

²⁷ Artikelen 22 en 23 van de Europese verordening mediavrijheid.

²⁸ Artikel 20 van de Europese verordening mediavrijheid.

Voor audiovisuele mediadiensten, dat zijn mediadiensten die verspreid worden via een elektronisch communicatienetwerk, met uitzondering van radiodiensten, alsook audiovisuele commerciële communicatie, bestaat er evenwel ook een meer bijzonder rechtskader, dat reeds vorm kreeg in richtlijn 2010/13 (de zogeheten AVMSD-richtlijn).²⁹ Audiovisuele mediadiensten worden in die richtlijn gedefinieerd als “een dienst in de zin van de artikelen 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, indien het hoofddoel van de dienst of een losstaand gedeelte daarvan bestaat uit de levering van programma's voor het algemene publiek, onder de redactionele verantwoordelijkheid van een aanbieder van mediadiensten, ter informatie, vermaak of educatie door middel van elektronische communicatienetwerken in de zin van artikel 2, onder a), van Richtlijn 2002/21/EG”.³⁰ De bedoelde audiovisuele mediadiensten zijn hetzij televisie-uitzendingen, hetzij audiovisuele mediadiensten op aanvraag dan wel audiovisuele commerciële communicatie. Een televisie-uitzending of lineaire audiovisuele mediadienst bestaat uit een door een aanbieder van mediadiensten aangeboden audiovisuele mediadienst voor het gelijktijdig bekijken van programma's op basis van een programmaschema; een audiovisuele mediadienst op aanvraag of een niet-lineaire audiovisuele mediadienst omvat een door een aanbieder van mediadiensten aangeboden audiovisuele mediadienst die de gebruiker de mogelijkheid biedt tot het bekijken van programma's op diens individueel verzoek en op het door hem gekozen moment op basis van een door de aanbieder van mediadiensten geselecteerde programmacatalogus.³¹ Audiovisuele commerciële communicatie wordt daarnaast gedefinieerd als “beelden, al dan niet met geluid, welke dienen om rechtstreeks of niet-rechtstreeks de goederen, de diensten of het imago van een natuurlijke of rechtspersoon die een economische activiteit verricht, te promoten; dergelijke beelden vergezellen of maken deel uit van een programma of van een door gebruikers gegenereerde video, tegen betaling of een soortgelijke vergoeding of ten behoeve van zelfpromotie. Vormen van audiovisuele commerciële communicatie zijn onder meer televisiereclame, sponsoring, telewinkelen en productplaatsing”.³²

²⁹ 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) (gecodificeerde versie), Pb. EU 15 april 2010, L 95, p. 1 (hierna: AVMSD-richtlijn).

³⁰ Artikel 1, lid 1, a) van de AVMSD-richtlijn.

³¹ Artikel 1, lid 1, e), f) en g) van de van de AVMSD-richtlijn. Daaronder valt bijvoorbeeld niet de occasionele promotiefilm die een onderneming via Youtube voor het publiek toegankelijk maakt, zie HvJ 21 oktober 2014, C-347/14, *New Online Media*, EU:C:2015:709.

³² Artikel 1, lid 1, h), van de AVMSD-richtlijn.

Voor die categorieën van diensten worden bijkomende regulerende voorwaarden opgelegd, onder meer inzake het onderscheiden van reclame van redactionele inhoud, het beschermen van gebruikers zoals minderjarigen en het bieden van rechten van weerwoord.³³ Bovendien werd voor deze diensten in de eerste plaats de verplichting om onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten in te richten, opgelegd.³⁴ De Europese verordening mediavrijheid breidde die verplichting om onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten of organen te voorzien, vervolgens eveneens uit tot andere mediadiensten.³⁵

c. Videoplatformdiensten als bijzondere aanvulling op “mediadiensten”

In aanvulling op dat kader voor audiovisuele mediadiensten, werd in 2018 ook een rechtskader voor het aanbieden van zogeheten “videoplatformdiensten” ontwikkeld. Videoplatformdiensten zijn diensten, waarvan het hoofddoel of een daarvan losstaand gedeelte of een essentiële functie ervan bestaat in het aanbieden van programma's, door gebruikers gegenereerde video's, 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, met name door weergeven, taggen en rangschikken.³⁶

Ofschoon de regelgeving van die diensten opgenomen werd in richtlijn 2010/13, gaat het hier niet om mediadiensten in de klassieke zin van het woord, maar veeleer om diensten die aangeboden worden om verschillende vormen van ‘content’ bijkomend of aanvullend te verspreiden. Aanbieders van audiovisuele mediadiensten kunnen immers zelf gebruik maken van een videoplatformdienst om hun content te verspreiden. Gelet op de « poortwachterfunctie » die videoplatformen vervullen in dat kader, achtte de EU-wetgever het nodig om die laatste bijkomend te verplichten maatregelen te nemen om minderjarigen en het algemene publiek te beschermen en reclame.³⁷ Ook deze categorieën van diensten zijn onderworpen aan het toezicht door onafhankelijke media-autoriteiten die de vorm aannemen van nationale regulerende instantie of organen.³⁸

³³ Zie artikel 28 van de AVMSD-richtlijn.

³⁴ Artikel 30 van de AVMSD-richtlijn.

³⁵ Artikel 7, lid 2, van de Europese verordening mediavrijheid.

³⁶ Artikel 1, lid 1, abis), van de AVMSD-richtlijn.

³⁷ Artikel 28ter van de AVSMD-richtlijn.

³⁸ Zie opnieuw artikel 30 van de AVSMD-richtlijn.

d. Flankerende regelgeving ter ondersteuning van mediadiensten

Naast de aldus bestaande instrumenten, dient bovendien gewezen te worden op EU-rechtsnormen die het kader voor mediadiensten verder aanvullen. Drie categorieën van regels kunnen daarbij in hoofdzaak in herinnering gebracht worden.

In de eerste plaats zijn er algemene EU-rechtelijke instrumenten die gebruikers en verbruikers beschermen of die de toegang tot elektronische communicatienetwerken regelen³⁹, met inbegrip bijvoorbeeld van regels inzake netneutraliteit.⁴⁰ Die rechtskaders zien niet rechtstreeks op aanbieders van mediadiensten, maar kunnen een rol spelen in de mate dat die diensten aan consumenten worden aangeboden of in de mate dat bepaalde aanbieders toegang tot elektronische communicatienetwerken wordt ontzegd of beperkt. In die gevallen gaat het echter om rechtsregels die niet tot het domein van mediaregulators horen, maar veeleer om consumentenautoriteiten of communicatietoezichthouders. Die regels passen zich desgevallend naast de regels inzake mediadiensten toe en worden dan ook parallel aan de mediadienstenregels gehandhaafd.

Ten tweede zijn er sinds kort ook de zogeheten regels inzake online tussenhandeldiensten, zoals online platformen, die betrekking kunnen hebben op mediadiensten en op videoplatformdiensten. Voor die tussenhandeldiensten creëert de digitaaldienstenverordening (verordening 2022/2065, ook Digital Services Act of DSA genaamd) een bijkomend, meergelaagd rechtskader, waarop toezicht gehouden wordt door één of meerdere onafhankelijke autoriteiten.⁴¹ De manier waarop tussenhandeldiensten werken, door het verzenden of “hosten” van bepaalde inhoud, maakt dat zij een invloed kunnen hebben op de mate waarin bepaalde redactionele inhoud – ruimer gesteld: bepaalde mediadiensten – toegankelijk zullen zijn. De DSA voert tegen die achtergrond ruime transparantie- en

³⁹ Zie onder meer Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking), *Pb. EU* 17 december 2018, L 321, p. 36; inzake bescherming van ontvangers, zie ook verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, *Pb. EU* 20 maart 2024, L 2024/900, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj> (laatst geraadpleegd: 18 februari 2026).

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en – diensten en Verordening (EU) nr. 531/2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie, *Pb. EU* 26 november 2015, L 310, p. 1.

⁴¹ Artikel 49 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 (digitaaldienstenverordening), *Pb. EU* 27 oktober 2022, L 277, p. 1 (hierna: DSA). Zie over dat meergelaagd kader onder meer de gedetailleerde analyses in Brunessen BERTRAND (ed.), *Règlement DSA 2022/2065 relatif à un marché unique des services numériques – Commentaire article par article*, Brussel, Bruylant, 2024, 902 pp.

governanceverplichtingen in die gelden voor alle online platformen.⁴² De Europese verordening mediavrijheid voegt daaraan toe dat grote onlineplatformen dienen te voorzien in procedures op grond waarvan aanbieders van mediadiensten zich kunnen verzetten tegen de verwijdering van publicaties of programma's op dergelijke online platformen.⁴³ Te noteren daarbij is evenwel dat het territoriale toepassingsgebied van de DSA niet volledig automatisch gelijklopend is met dat van de AVMSD-richtlijn, waardoor in de praktijk telkens nagegaan zal moeten worden wanneer en of een videoplatformdienstenaanbieder onderworpen is aan zowel de bepalingen inzake videoplatformdiensten als online tussenhandeldiensten en welke regulerende instantie toezicht zal dienen te houden op de betrokken activiteiten.⁴⁴

Ten slotte dient ook nog gewezen te worden op de verordening artificiële intelligentie, die gebruiksverantwoordelijken van een AI-systeem dat beeld-, audio- of videocontent genereert of bewerkt die een deepfake vormt, verplicht bekend te maken dat de content kunstmatig is gegenereerd of gemanipuleerd, verplicht dit bekend te maken. Een soortgelijke verplichting bestaat voor teksten, tenzij die een redactionele controle hebben ondergaan.⁴⁵ De verordening artificiële intelligentie vereist verder dat zogeheten markttoezichthouders de naleving hiervan controleren.⁴⁶

B. Juridische kaders voor mediamarkten

Hoewel de EU-regelgeving zich in de eerste plaats gericht heeft op regulering van mediadiensten, heeft die regelgeving tot doel mediamarkten en de werking ervan mee vorm te geven. Mediamarkten zijn als zodanig echter ook onderworpen aan het mededingingsrecht, aangevuld met nieuwe regels die ook uit de Europese verordening mediavrijheid voortvloeien. Marktregelgeving kan in dat verband op drie niveaus onderscheiden worden: het klassieke mededingingsrecht (a.), het rechtskader ter verzekering van de pluriformiteit van de mediamarkten (b.) en het aanvullend kader voor marktoperatoren met een “poortwachterfunctie” (c.).

⁴² Artikelen 20 tot en met 28 van de DSA.

⁴³ Artikel 18 van de Europese verordening mediavrijheid.

⁴⁴ Vergelijk artikel 28bis van de AVMSD-richtlijn met artikel 2 van de DSA.

⁴⁵ Artikel 50, lid 4, van verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 ‘tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie)’, Pb. EU 12 juli 2024, L 2024/1689, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> (laatst geraadpleegd: 18 februari 2026) (hierna: verordening artificiële intelligentie).

⁴⁶ Artikel 70 van de verordening artificiële intelligentie.

a. De toepassing van het EU-mededingingsrecht

Het eerste niveau is het algemene mededingingsrecht. Ondanks de vele regels die inzake mediadiensten werden aangenomen, is en blijft het mededingingsrecht is een van de sterkhouders van de Europese interne markt. Het omvat regels die van toepassing zijn op elke onderneming. Dat begrip wordt gedefinieerd als een "entiteit die een economische activiteit" verricht.⁴⁷ Ook mediagroepen en mediaspelers vallen onder dat ondernemingsbegrip. Als gevolg daarvan zijn de kernbepalingen van het mededingingsrecht, meer bepaald de artikelen 101 (het verbod van restrictieve overeenkomsten en gedragingen) en 102 (het verbod van het maken van misbruik van een economische machtspositie) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ten volle van toepassing in de context van mediamarkten. Bovendien vallen media-ondernemingen ook onder de bepalingen van verordening 139/2004, de zogeheten "concentratiecontroleverordening".⁴⁸ In overeenstemming met die verordening moeten operaties die bestaan in de wijziging van zeggenschap over een onderneming door een andere onderneming, met inbegrip van fusies en splitsingen en het oprichten van gemeenschappelijke ondernemingen (joint ventures genaamd), het voorwerp uitmaken van een voorafgaande beoordelingsprocedure. Indien dergelijke operaties de drempelbedragen overschrijden, dient de operatie bij de Europese Commissie aangemeld te worden en dient deze daaraan goedkeuring te verlenen alvorens de operatie mag worden verdergezet.⁴⁹ Dergelijke mechanismen bestaan daarenboven ook op het niveau van de lidstaten – zo is er een concentratiecontroleprocedure bij de Belgische mededingingsautoriteit, geënt op de Europese, zij het met lagere drempels.⁵⁰

Die concentratiecontroleprocedure laat trouwens toe af te leiden hoe de Europese Commissie, en *a fortiori* de nationale mededingingsautoriteiten, de mediamarkt definiëren en de concentratie erop dus enigszins reguleren. Marktafbakening gebeurt aan de hand van een zogeheten productenmarkt en een geografische markt.

Wat productmarkten betreft, laat de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie bij wijze van voorbeeld, beperkt tot audiovisuele content, toe af te leiden dat er drie markten bestaan:

- de upstream-markt voor de productie van "content";

⁴⁷ Vaste rechtspraak sinds HvJ 23 april 1991, C-41/90 *Höfner*, EU:C:1991:161, r.o. 21.

⁴⁸ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de "EG-concentratieverordening"), Pb. EU 29 januari 2004, L 24, p. 1.

⁴⁹ Artikel 3 van verordening 2004/139.

⁵⁰ Zie de artikelen IV.6 tot en met IV.11 van het Wetboek economisch recht.

- de ‘wholesale’-markt voor de distributie van die content aan platformen en omroeporganisaties;
- de retail-markt voor het aanbieden van audiovisuele content aan consumenten, zij het via een lineair of niet-lineair aanbiddingssysteem.⁵¹

Opvallend is daarbij dat de retailmarkt als één markt beschouwd wordt en dat, ondanks andere regelgevende kaders, de mededinging tussen *over-the-counter* aanbieders en meer lineaire aanbieders binnen het kader van dezelfde productmarkt beoordeeld wordt, waardoor een *influencer* dus beschouwd wordt als een rechtstreekse concurrent van een private lineaire televisie-omroep en een niet-lineair streamingsplatform.

Wat reclame betreft, blijft de Commissie daarentegen uitgaan van verschillende markten inzake televisie- of radioreclame enerzijds en online reclame anderzijds. Bovendien worden de markten verder gesegmenteerd per medium. Ook andere productmarkten inzake mediaproducten zijn in de beschikkingspraktijk onderhevig geweest aan op maat gemaakte productmarkten, waarbij men ervan uitgaat dat een markt alle geschreven of gesproken media van een bepaalde categorie kan omvatten, dan wel toelaat te differentiëren op basis van de inhoud van die media.⁵²

Wat de geografische markt betreft, gaat men ervan uit dat die nationaal of regionaal kan zijn, afhankelijk van de media en geconsulteerde content.⁵³

Vastgesteld moet worden dat de marktafbakening die in het mededingingsrecht vorm krijgt, de inhoud van de betrokken media of de pluriformiteit ervan niet uitdrukkelijk in de afbakeningsoefening betreft. Dat is ergens te begrijpen, nu de rol van het mededingingsrecht erin bestaat om na te gaan of er voldoende effectieve concurrentie bestaat tussen verschillende aanbieders en of die bestaande concurrentie niet op een significante wijze verminderd werd of zal worden. Het mededingingsrecht bakent in die zin markten af op een wijze die rekening houdt met concurrentie tussen spelers onderling, maar niet in de eerste plaats met het aanbod van die spelers. Een concentratie zal daarom toegelaten worden wanneer die geen significante

⁵¹ Bij wege van voorbeeld, zie de beschikking van de Europese Commissie van 22 december 2021 in de zaak M.10343 - DISCOVERY/WARNER MEDIA, overweging 15, beschikbaar via <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/M.10343> (laatst geraadpleegd: 18 februari 2026).

⁵² Als voorbeeld kan verwezen worden naar de beschikking van de Europese Commissie van 30 maart 2020 in de zaak M.9705 - EXOR/GEDI, overweging 10, beschikbaar via <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/M.9705> (laatst geraadpleegd: 18 februari 2026).

⁵³ Bij wege van voorbeeld, zie de beschikking van de Europese Commissie van 22 december 2021 in de zaak M.10343 - DISCOVERY/WARNER MEDIA, overweging 26, beschikbaar via <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/M.10343> (laatst geraadpleegd: 18 februari 2026).

vermindering van de effectieve mededinging op de interne markt tot gevolg zal hebben. Aldus kan een concentratie of joint venture die een nieuwe over-the-counter speler met video-on-demand op de markt brengt, als concurrentiebevorderend beschouwd worden, ondanks het feit dat deze nieuwe speler het medialandschap en de ruimte voor bepaalde vormen van media minder pluriform kan maken. Ofschoon de Europese Commissie rekening houdt met competitieve druk op andere (meer traditionele) mediamarkten, is de aandacht voor de pluriformiteit van meningen en inhoud daarbij niet op de eerste plaats gezet. Een mediamarkt moet, zoals elke andere markt in de logica van het EU-mededingingsrecht, als concurrentiële markt kunnen functioneren. Correcties daarop moeten in principe door middel van andere regelgeving worden aangebracht.⁵⁴

b. Het rechtskader inzake pluriformiteit van mediamarkten

Tegen die achtergrond hoeft het dan ook niet te verbazen dat de EU-wetgever inderdaad op een tweede niveau bijkomende regels ter bescherming van de pluriformiteit van de media op mediamarkten heeft opgesteld. Dat was in de eerste plaats het geval omdat lidstaten verschillende praktijken en regels hanteerden, wat overigens door de concentratieverordening werd toegelaten (artikel 21, vierde lid van Vo. 139/2004).⁵⁵ Artikel 22 van de Europese verordening mediavrijheid legt in dat verband een bijkomende en afzonderlijke beoordeling voor concentraties in mediamarkten. Het gaat daarbij om concentraties, in de zin van het EU-mededingingsrecht, waarvan één van de betrokken partijen een aanbieder van mediadiensten is. Wanneer een aanbieder van mediadiensten bij een concentratie betrokken is, vereist artikel 22 van de verordening dat op lidstatelijk niveau een bijkomend beoordelingskader voorzien wordt voor concentraties die van aanzienlijke invloed zouden kunnen zijn op de pluriformiteit van de media en op de redactionele onafhankelijkheid. Bij gebrek aan een beoordeling of een raadpleging krachtens artikel 22 stelt de geüpdatete Europese raad voor mediadiensten op eigen initiatief of op verzoek van de Commissie een advies op over de gevolgen van een concentratie op de mediamarkt voor de pluriformiteit van de media en de redactionele onafhankelijkheid, indien die concentratie op die mediamarkt waarschijnlijk van invloed zal zijn op de werking

⁵⁴ Zie ook Maria Luisa STASI, 'Media mergers between competition law and the European Media Freedom Act' in Pier Luigi PARCU, Maria Alessandra ROSSI en Marco BOTTA (ed.), *Research Handbook on Competition and Technology*, Cheltenham, Edward Elgar, 2023, pp. 325-345.

⁵⁵ Voor een toepassing en analyse in dat verband, zie bij wege van voorbeeld, Marta SZNAJDER, 'European Media Freedom Act and its implications for both merger control and media pluralism: the Polish perspective', *European Law Review* (2024), pp. 66-77.

van de interne markt voor mediadiensten. Bij een beoordeling van concentraties op de mediamarkt worden de volgende elementen in aanmerking genomen:

- “- de gevolgen voor de vorming van de publieke opinie en voor de verscheidenheid aan mediadiensten en het media-aanbod, rekening houdend met de online-omgeving en de belangen in, banden met of activiteiten van de partijen in andere media- of niet-mediabedrijven;
- de waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid;
- de vraag of, indien de concentratie op de mediamarkt uitblijft, de bij de concentratie op de mediamarkt betrokken partijen economisch duurzaam zouden blijven en of er mogelijke alternatieven zijn om hun economische duurzaamheid te waarborgen;
- in voorkomend geval, de bevindingen in het jaarlijkse verslag van de Commissie over de rechtsstaat wat betreft pluriformiteit en vrijheid van de media, en
- in voorkomend geval, de verbintenissen die de bij de concentratie op de mediamarkt betrokken partijen mogelijk voorstellen om de pluriformiteit van de media en de redactionele onafhankelijkheid te waarborgen.”⁵⁶

c. Het rechtskader voor marktoperatoren met een poortwachtersfunctie

Het derde niveau van regelgeving, is beperkter van aard en heeft betrekking op de verplichtingen die opgelegd worden aan zogeheten “poortwachters” (gatekeepers) in de zin van de digitale marktenverordening (vo. 2022/1925).⁵⁷ Poortwachters zijn ondernemingen die kernplatformdiensten, waaronder online-reclame videoplatformdiensten verschaffen, en waarvan het gedrag gereguleerd wordt door de Europese Commissie, in aanvulling op het mededingingsrecht en sectorale regelgeving. Het gaat hier echter vooral om grote spelers. Youtube – en moederonderneming Alphabet (Google) zijn bijvoorbeeld poortwachters⁵⁸, waarvan het marktgedrag verder en complementair geregeld wordt en die aan bijkomende concrete marktgedragverplichtingen onderworpen worden. Belangrijk om te vermelden in dat

⁵⁶ Artikel 22, lid 2, van de Europese verordening mediavrijheid.

⁵⁷ Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitale marktenverordening), Pb. EU 12 oktober 2022, L 26, p. 1 (hierna: DMA).

⁵⁸ Over poortwachters, zie artikel 5 van de DMA. De lijst van thans aangeduide poortwachters, kan teruggevonden worden via https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en (laatst geraadpleegd: 18 februari 2026).

verband is dat de Europese Commissie een groep op hoog niveau voor de digitale marktenverordening heeft opgericht, waarin ook vertegenwoordigers van de eerder vermelde Europese raad voor mediadiensten zetelen.⁵⁹

3. Naar een verdere afstemming van de regelgevende kaders voor mediadiensten en -markten?

Het hierboven verschaft algemene overzicht laat toe te besluiten dat zowel wat de toegang tot en de uitoefening van mediadiensten enerzijds en de werking van mediamarkten anderzijds onderhevig is aan onderscheiden doch deels overlappende regels, waarvan de onderlinge afstemming in de praktijk verder vorm zal moeten krijgen. Tegen die achtergrond verschijnen bovenal twee fundamentele knelpunten die de nodige aandacht vereisen bij de uitvoering, handhaving en toepassing van de rechtskaders inzake mediadiensten en -markten en in het kader waarvan de lidstatelijke autoriteiten gedwongen zullen worden hun handelen op elkaar af te stemmen. Die knelpunten situeren zich op het traditioneel aan de EU-regelgeving onderliggende fundamentele onderscheid inzake de organisatie van markttoezicht op het vlak van goederen en diensten (A.) en op het niveau van het concentratietoezicht (B.)

A. Goederen en diensten en de vervagende onderscheiden rollen van “markttoezichtautoriteiten” in een convergerende media-omgeving

De regulering van mediadiensten onderscheidt zich traditioneel van de regulering van de aan die diensten onderliggende infrastructuur en de goederen die daarvoor gebruikt worden. In de praktijk blijkt echter dat het aanbieden en ontvangen van mediadiensten ook een zekere infrastructuur veronderstelt, die een rechtstreekse invloed heeft op de wijze waarop en de mate waarin bepaalde mediadiensten aan de ontvanger geleverd kunnen worden. In de praktijk heeft het EU-recht steeds het onderscheid tussen infrastructuurregeling en inhoudelijke regeling gehandhaafd, waardoor verschillende rechtskaders op verschillende deelaspecten van de mediaketen van toepassing zijn. De toenemende verwevenheid van mediadiensten met bepaalde goederen waarop die diensten ter beschikking gesteld kunnen worden (zowel hardware als software) heeft echter tot gevolg dat het volledig afzonderlijk regelen van infrastructuur en de inhoud van mediadiensten op belangrijke grenzen zal botsen en lidstaten en hun toezichthouders voor nieuwe uitdagingen zal stellen.

⁵⁹ Artikel 40 van de DMA.

De meest recente regelgevende initiatieven op EU-niveau tonen bovendien aan dat dit onderscheid steeds moeilijker te handhaven valt. Zo verplicht artikel 20 van de Europese verordening mediavrijheid tot het bieden van de mogelijkheid tot interface-aanpassing, wat eigenlijk het opleggen van bijkomende technische vereisten aan goederen uitmaakt. De in de verordening voorziene interfaceverplichtingen lijken minsten impliciet uit te gaan van de veronderstelling dat meer klassieke vormen van markttoezicht op de conformiteit van bepaalde producten, inherent deel zullen uitmaken van het toezicht op het verlenen en uitvoeren van mediadiensten. Ook de transparantieverplichtingen inzake “deepfakes” en teksten in de AI-verordening, vereisen veeleer dat het gebruik van bepaalde infrastructuur in het kader van een geleverde dienst het voorwerp uitmaakt van bijkomende vermeldingen. Opnieuw wordt niet zozeer de dienst zelf, maar de gebruikte infrastructuur bijkomend geregeld.

De vermenging van infrastructuur- en dienstenregulering stelt ook bestaande wettelijke kaders inzake toezichthouders voor nieuwe uitdagingen. De regeling van de conformiteit van goederen wordt in beginsel toevertrouwd aan zogeheten markttoezichtautoriteiten, die traditioneel een ander mandaat hadden en een andere rol vervulden dan mediaregulatoren. Markttoezichtautoriteiten hebben in het kader van hun mandaat bovendien belangrijke inspectiebevoegdheden die moeten toelaten de conformiteit van goederen te kunnen vrijwaren⁶⁰, terwijl mediaregulatoren die bevoegdheden niet noodzakelijk hadden. In de mate dat de EU-regelgeving neigt naar het toekennen van markttoezichttaken aan mediaregulatoren, bijvoorbeeld in het kader van bovenvermelde verplichtingen, dient zorgvuldig nagegaan te worden in welke mate die autoriteiten voldoen aan wat het EU-recht vereist in hoofde van markttoezichthouders. In België koos de Vlaamse Gemeenschap er in een voorontwerp van decreet voor om de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) als dergelijke toezichthouder aan te wijzen voor deepfakes in omroepactiviteiten. Een dergelijke keuze is inhoudelijk zeker gerechtvaardigd, maar roept tegelijkertijd ook nieuwe vragen op. Markttoezichthouders in de zin van de AI-verordening, dienen immers over belangrijke inspectie- en handhavingsbevoegdheden te beschikken, waarover de VRM in het huidige rechtskader nog onvoldoende beschikt, zoals de bevoegdheid tot het uitvoeren van onaangekondigde inspecties. Het aanduiden van mediaregulatoren als markttoezichthouders vereist met andere woorden een grondig herbekijken van hun bevoegdheden en de handhavingsinstrumenten en -bevoegdheden waarover zij kunnen beschikken. Het is niet uit te sluiten dat die tendens zich in de toekomst

⁶⁰ Zie verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011, Pb. EU 25 juni 2019, L 169, p. 1.

zal verderzetten en dat de bevoegdheden van markttoezicht- en mediaregulatoren meer en meer zullen versmelten en elkaar zullen moeten aanvullen in de praktijk om de effectieve uitvoering en handhaving van het EU-rechtskader ten volle te kunnen garanderen.

B. Markt- versus mediaconcentraties: naar meer eenheid in (sectorale) verscheidenheid?

Naast de zich intensiverende vermenging van infrastructuur- en mediadienstenregulering, stelt zich tevens de noodzaak aan een verdere afstemming op het vlak van concentratietoezicht.

Het opleggen door de Europese verordening mediavrijheid van een mediarechtelijk concentratietoezicht in aanvulling op het mededingingsrechtelijke concentratietoezicht, vormt daar een goede illustratie van. Voor een dergelijke mediarechtelijke beoordeling, wordt geen beroep gedaan op de mededingingsautoriteiten, maar wel op nationale regulerende instanties of organen in de zin van de Europese verordening mediavrijheid, op lidstatelijk niveau of in het kader van de Europese raad voor mediadiensten. Het gaat daarbij in essentie – en zeker in de audiovisuele sector, maar ook in de context van de geschreven pers – om mediaregulatoren, die dus ook een aan het mededingingsrecht complementaire marktanalyse vanuit een ander oogpunt dienen te voeren. De bedoeling is daarbij in de eerste plaats dat de nationale regulerende instantie of het nationale regulerend orgaan een advies uitbrengt. Indien het daarbij waarschijnlijk is dat die concentratie bovendien gevolgen zal hebben voor de werking van de interne markt voor mediadiensten, dient de Europese Raad voor Mediadiensten betrokken te worden en een advies te nemen, waarvan slechts met bijzondere motivering kan worden afgeweken. Ook de Europese Commissie wordt van het advies op de hoogte gebracht, wat wellicht ook tot doel heeft om die laatste toe te laten inbreukprocedures te overwegen of het beslissingsproces op mededingingsrechtelijk vlak te beïnvloeden. Bovendien kan bij ontstentenis van een nationale beoordeling de Europese raad voor mediadiensten een advies in die zin opstellen; ook de Commissie kan een dergelijk advies zelf uitbrengen. Daarbij rijst uiteraard de vraag wat, bij afwezigheid van advies van de Europese raad voor mediadiensten, het rechtskarakter van een door een nationale autoriteit verleend advies zal zijn en welke rechtsgevolgen eraan gekoppeld zullen moeten worden. De Europese verordening mediavrijheid biedt daarover geen uitsluitsel, wat in de praktijk wellicht tot verschillende beslissingsmodellen aanleiding zal geven. In elk geval vereist die verordening dat ook op lidstatelijk niveau het mededingingsrechtelijke concentratietoezicht meer afgestemd zal moeten worden op het mediarechtelijke concentratietoezicht, zonder daarbij noodzakelijk beide vormen van toezicht in hoofde van één autoriteit te moeten verenigen.

Meer algemeen laat de hier vermelde tendens toe de vraag te stellen in welke mate het mededingingsrecht zelf nog kan of moet rekening houden met niet-economische overwegingen. De keuze die de EU-regelgever maakte voor een parallel, naast het mededingingsrecht bestaand toezicht, doet in elk geval opnieuw het debat openen over de plaats en rol van het mededingingsrecht in het geheel van EU-regels.⁶¹ Het lijkt er daarom minstens op dat de parallelle behandeling van mediaconcentraties een mogelijke proeftuin zal vormen voor verdere debatten en voor eventuele soortgelijke regelgevende initiatieven in andere sectoren en voor een herijking van de plaats van het mededingingsrecht in op EU-niveau gereguleerde sectoren.

4. Besluit

Deze uiteenzetting had bovenal tot doel de juridische kernbegrippen in herinnering te brengen, die het EU-rechtskader vormgeven. De bijdrage wees op het bestaan en de reikwijdte van die begrippen en gaf twee knelpunten weer die in dat verband aan de orde kwamen. De identificatie van die knelpunten toont in elk geval aan dat de vormgeving op EU-niveau van de juridische kaders inzake mediadiensten en mediamarkten een *work-in-progress* vormt, dat ook in de volgende jaren onvermijdelijk aan verdere ontwikkeling en verfijning onderhevig zal moeten blijven...

Literatuurlijst

- Brunessen BERTRAND (ed.), *Règlement DSA 2022/2065 relatif à un marché unique des services numériques – Commentaire article par article*, Brussel, Bruylant, 2024, 902 pp.
- Vassilis HATZOPOULOS, *Regulating services in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 472 pp.
- Gemma HORTON & Antonia ASSERSEN-SKADBERG, ‘European Media Freedom Act: can it stop the democratic backsliding?’, *Journal of Media Law* (2026), online reeds beschikbaar via DOI: 10.1080/17577632.2025.2607101.
- Theresa SEIPP, Ronan Ó FATHAIGH en Max VAN DRUNEN, ‘Defining the ‘media’ in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act’, *Journal of Media Law* (2023), 15(1), 39-51.
- Maria Luisa STASI, ‘Media mergers between competition law and the European Media Freedom Act’ in Pier Luigi PARCU, Maria Alessandra ROSSI en Marco BOTTA (ed.),

⁶¹ Zie voor een volledig overzicht van de discussies die in die context eerder plaatsgevonden hebben, Daniel ZIMMER (ed.), *The goals of competition law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, 528 pp.

Research Handbook on Competition and Technology, Cheltenham, Edward Elgar, 2023, pp. 325-345.

- Marta SZNAJDER, 'European Media Freedom Act and its implications for both merger control and media pluralism: the Polish perspective', *European Law Review* (2024), pp. 66-77.
- Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, *Droit matériel de l'Union européenne – Libertés de circulation et marché intérieur*, Brussel, Larcier, 2^e editie, 2023, 525 pp.
- Daniel ZIMMER (ed.), *The goals of competition law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, 528 pp.