

VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

Onafhankelijk toezichthouder voor
de Vlaamse audiovisuele media

ALGEMENE KAMER

ZAAK VAN [...] t. NV VLAAMSE RADIO- EN
TELEVISIEOMROEPORGANISATIE

(dossier nr. 2026/713)

BESLISSING nr. 2026/025

23 maart 2026

In de zaak van [...] tegen nv Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie,

De Vlaamse Regulator voor de Media (algemene kamer), samengesteld uit:

Dhr C. ADAMS, *voorzitter*,
Mevr B. PONET, *ondervoorzitter*,
Dhr D. BRAECKEVELT,
Dhr L. VANFLETEREN, *leden*,

en Dhr D. PEEREMAN, *griffier*,

Na beraadslaging op 9 en 23 maart 2026,

Neemt op de laatste datum de volgende beslissing:

FEITEN EN PROCEDURE

1. Op 13 januari 2026 heeft [...] via het digitaal klachtenformulier bij de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM) klacht ingediend tegen nv Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (hierna: VRT), met maatschappelijke zetel Auguste Reyerslaan 52 te 1043 Brussel.

De klacht heeft betrekking op de uitzending van het programma 'De Ochtend' op 13 januari 2026 op Radio 1. De klager voert aan dat er nog steeds prerolls te horen zijn bij het starten van de digitale stream van dit nieuws/duidingsprogramma. Hij wijst erop dat dit in strijd is met de nieuwe beheersovereenkomst waaraan VRT zich dient te houden.

2. De klacht is per aangetekend schrijven van 15 januari 2026 door de VRM aan VRT bezorgd. Zij krijgt de mogelijkheid om binnen de 15 dagen hierover schriftelijke opmerkingen aan de VRM te bezorgen. De VRM vraagt hierbij of VRT akkoord kan gaan met een volledig schriftelijke behandeling van de zaak, zonder hoorzitting.
3. VRT bezorgt per e-mail en aangetekend schrijven van 2 februari 2026 schriftelijke opmerkingen aan de VRM. Zij geeft daarbij ook aan akkoord te gaan met de schriftelijke behandeling van het dossier.
4. Per aangetekende brief van 5 februari 2026 bezorgt de VRM de schriftelijke opmerkingen van VRT aan de klager. Hij krijgt de mogelijkheid om binnen de 8 dagen nog een bijkomende nota bij de VRM in te dienen. De VRM vraagt hierbij ook aan de klager of hij akkoord kan gaan met een volledig schriftelijke behandeling van de zaak, zonder hoorzitting.
5. Per aangetekende brief van 5 februari 2026 vraagt de VRM aan VRT om

bijkomende gegevens met betrekking tot de context van de feiten te willen bezorgen tegen uiterlijk 18 februari 2026.

6. Per e-mail van 10 februari 2026 bezorgt de klager een bijkomende nota aan de VRM als reactie op de schriftelijke opmerkingen van VRT. Hij geeft daarbij ook aan akkoord te gaan met de schriftelijke behandeling van het dossier.
7. Per aangetekend schrijven van 12 februari 2026 bezorgt de VRM deze bijkomende nota van de klager aan VRT.
8. Per e-mail van 18 februari 2026 bezorgt VRT ook nog een bijkomende reactie aan de VRM.
9. De algemene kamer van de VRM behandelt de zaak ter zitting van 9 maart en 23 maart 2026 op basis van de schriftelijke stukken.

TOEPASSELIJKE REGELS

10. Artikel 17 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (hierna: het Mediadecreet), zoals laatst gewijzigd bij decreet van 19 december 2025¹, luidt met ingang van 1 januari 2026 als volgt:

“[...] §2. De Vlaamse Regering kan in de beheersovereenkomst verdere regels bepalen voor de commerciële communicatie die de VRT krachtens artikel 48 kan brengen. Als de algemene kamer van de Vlaamse Regulator voor de Media binnen de grenzen van haar bevoegdheden, vermeld in artikel 220, §1, een overtreding door VRT vaststelt van de verdere regels voor commerciële communicatie die met toepassing van dit artikel worden opgenomen in de beheersovereenkomst, kan de algemene kamer de sancties, vermeld in artikel 228, opleggen.”

11. Artikel 48 van het Mediadecreet stelt:

“Met toepassing van artikel 37 zijn omroeporganisaties vrij in het op enige wijze uitzenden, opnemen, exploiteren en voeren van commerciële communicatie, met uitzondering van de beperkingen en verplichtingen, vermeld in dit decreet.”

12. Artikel 218 van het Mediadecreet, zoals ook laatst gewijzigd bij decreet van 19 december 2025, bepaalt:

“[...] §2. De algemene kamer heeft de volgende taken : [...]

9°/0 het toezicht op de naleving door de openbare omroeporganisatie van

¹ Decreet van 19 december 2025 tot uitlegging van artikel 2, 35°, en tot wijziging van artikel 17, §2, artikel 92 en artikel 218, §2, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, *BS* 29 december 2025.

de Vlaamse Gemeenschap van de verdere regels voor commerciële communicatie die met toepassing van artikel 17, §2, worden opgenomen in de beheersovereenkomst en de beteugeling van de inbreuken op die regels;”

13. Artikel 220, §1, van het Mediadecreet bepaalt:

“§ 1. De algemene kamer doet uitspraak, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de Vlaamse Regering, hetzij naar aanleiding van een schriftelijke, met redenen omklede en ondertekende klacht die haar kan worden voorgelegd door elke belanghebbende en, in geval van een klacht met betrekking tot de bepalingen over commerciële communicatie en boodschappen van algemeen nut, door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon. [...]”

14. De beheersovereenkomst 2026-2030 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie stelt:

“Werven van eigen middelen

[...] VRT kan uitsluitend volgende vormen van commerciële communicatie brengen:

- *radioreclame, radiosponsoring, prerolls en postrolls rond niet-lineaire audiocontent, midrolls in niet-lineaire audiocontent, pancarte (met stilstaand beeld) bij niet-lineaire en lineaire audiocontent wanneer mediagebruiker een programma onderbreekt en prerolls bij start lineaire online audiostream, maar niet bij nieuwsuitzendingen, uitzendingen erediensten, nieuws- en duidingsprogramma's, live sportverslaggeving;*
- *televisiesponsoring, sponsoring van niet-uitgezonden evenementen, prerolls en postrolls rond niet-lineaire videocontent, pancarte (met stilstaand beeld) bij niet-lineaire en lineaire videocontent wanneer mediagebruiker een programma onderbreekt en prerolls bij start lineaire online videostream, maar niet bij nieuwsuitzendingen, uitzendingen erediensten, nieuws- en duidingsprogramma's, live sportverslaggeving en andere live programma's;*
- *display (zoals bannering online);*
- *productplaatsing: zowel financiële productplaatsing als productplaatsing in natura.*

VRT kan BAN brengen op alle platformen, zowel lineair als niet-lineair. [...]”

A. Inhoud van de klacht

15. De klager geeft aan dat hij op 13 januari 2026 om 7u15 prerolls te horen kreeg bij het starten van de digitale stream van het programma 'De Ochtend' op Radio 1 van VRT.

Hij is van oordeel dat dit niet in overeenstemming is met de nieuwe VRT-beheersovereenkomst, waarin wordt bepaald dat geen prerolls mogen worden uitgezonden bij nieuws- en duidingsprogramma's.

Volgens de klager gebeurt dit duidelijk nog wel: *“Bij het starten van de ‘Radio 1-stream (via de ‘Radio 1-app of via VRT MAX) van het programma ‘De Ochtend’ krijg je eerst nog reclameboodschappen (prerolls), gevolgd door het bericht ‘Radio 1 live’. Hierna start pas het programma.”*

B. Verweer van VRT

16. VRT geeft vooreerst aan dat het plaatsen van prerolls sinds de recente inwerkingtreding van de hernieuwde beheersovereenkomst 2026-2030 is toegestaan, behalve bij nieuwsuitzendingen, uitzendingen van erediensten, nieuws- en duidingsprogramma's en live sportverslaggeving. Zij wijst er in dat verband ook op dat prerolls sinds de recente aanpassing van het Mediadecreet, uitdrukkelijk niet als reclame in de zin van artikel 2, 35°, van het Mediadecreet worden beschouwd.

17. VRT erkent dat haar technische systemen voor de uitschakeling van prerolls bij een start van deze lineaire audiostream voor de uitgesloten programma's op heden niet foutloos zijn. De beschikbare technische systemen kunnen niet herkennen welk programma op het moment van starten van de stream lineair wordt uitgezonden, aangezien de technische koppeling met de programmagids nog niet op punt staat. Hierdoor wordt een start van de stream in principe uniform behandeld, met als gevolg dat prerolls, die beschikbaar zijn, automatisch kunnen worden afgespeeld, ongeacht de aard van het programma dat lineair wordt uitgezonden.

Om de vereiste selectie technisch betrouwbaar te kunnen bewerkstelligen, zijn aanpassingen en implementaties op maat nodig in meerdere systemen tegelijk. VRT verklaart dat zij, in voorbereiding van de inwerkingtreding van de hernieuwde beheersovereenkomst, met haar technische teams hiermee al enkele maanden aan de slag is. Tot op heden heeft zij echter nog geen volledig sluitende oplossing kunnen realiseren, gezien de complexiteit van de integratie in de bestaande architectuur. Zij heeft ook bij nationale of internationale sectorgenoten nergens een vergelijkbare oplossing gevonden waarop zij zich kan baseren.

18. VRT begrijpt de bezorgdheid en neemt die ernstig. Zij werkt aan structurele oplossingen om dit in de toekomst te vermijden. VRT verzoekt de algemene kamer van de VRM dan ook om niet tot een veroordeling over te gaan, maar haar een redelijke termijn te geven om de foutenmarge in het technisch systeem verder terug te dringen om zich in regel te stellen met de toepasselijke bepalingen van het Mediadecreet en de VRT-beheersovereenkomst.

C. Bijkomende nota van de klager

19. De klager geeft aan, als reactie op het schriftelijke verweer van VRT, dat het argument van de technische complexiteit om prerolls selectief al dan niet uit te zenden afhankelijk van het type programma (nieuws, duiding, enz.) hem niet overtuigt. Indien de nieuwe beheersovereenkomst beperkingen oplegt aan het gebruik van prerolls, dan zou redelijkerwijs worden verwacht dat de technische en operationele implicaties hiervan voorafgaandelijk werden doordacht. De moeilijkheidsgraad van de implementatie kan volgens de klager bezwaarlijk als rechtvaardiging dienen voor het niet naleven van de gemaakte afspraken.
20. De klager verwijst ook naar omringende landen waar openbare radiozenders te beluisteren zijn zonder preroll-boodschappen en naar de gangbare praktijk bij videoplatformen, waar het inmiddels standaard is dat gebruikers via een premium-abonnement reclame kunnen afkopen.
21. Hij stelt een volgens hem eenvoudige en pragmatische oplossing voor, met tijdsvensters waarbinnen geen prerolls zouden worden uitgezonden. Indien zelfs een dergelijke afbakening technisch onhaalbaar zou blijken, dringt zich volgens de klager een volledige stopzetting van prerolls op Radio 1 op.

D. Bijkomende informatie van VRT

22. VRT deelt in een bijkomende reactie mee dat het uitwerken van een systeem dat toelaat om prerolls bij de start van een lineaire audiostream automatisch uit te schakelen voor de uitgesloten programma's en tegelijk te behouden voor andere programma's, in de praktijk veel complexer blijkt dan aanvankelijk ingeschat.
23. De problematiek laat zich volgens VRT dan ook niet herleiden tot een eenvoudige technische ingreep of een eenvoudig alternatief oplosbaar gegeven, zoals de klager suggereert in zijn bijkomende nota. De financieringscontext van VRT brengt met zich mee dat prerolls niet zonder meer kunnen worden uitgeschakeld of beperkt. Het is een complexe technische ingreep waarbij het ook een uitdaging is om tot een correcte herkenning te komen van de content waarvoor prerolls zijn uitgesloten. Dit is in de praktijk bijzonder moeilijk bij een dynamisch en doorlopend uitzendschema, zoals dat van Radio 1, met continue en niet-voorgeprogrammeerde nieuws- en sportupdates waar op elk moment van de dag wordt ingespeeld op de actualiteit.
24. VRT geeft aan in ieder geval alles in het werk te stellen om de foutenmarge maximaal te beperken en ernaar te streven om tegen het einde van het tweede kwartaal van dit jaar een systeem operationeel te hebben dat deze

doelstelling zo goed mogelijk realiseert.

25. VRT bezorgt tevens vertrouwelijk meer informatie over de luistercijfers, het marktaandeel en de doelgroep van de betreffende uitzendingen.

BEOORDELING

26. Artikel 48 van het Mediadecreet bepaalt dat omroeporganisaties vrij zijn in het op enige wijze uitzenden, opnemen, exploiteren en voeren van commerciële communicatie, met uitzondering van de beperkingen en verplichtingen, vermeld in het Mediadecreet.

Meer specifiek wat de openbare omroeporganisatie VRT betreft, bepaalt artikel 17, §2, van het Mediadecreet dat de Vlaamse Regering ook in de beheersovereenkomst verdere regels kan vastleggen voor de commerciële communicatie die VRT krachtens artikel 48 van het Mediadecreet kan brengen.

In de VRT-beheersovereenkomst 2026-2030, die is afgesloten voor de periode van 1 januari 2026 tot en met 31 december 2030, wordt in die zin uitdrukkelijk bepaald welke vormen van commerciële communicatie VRT kan brengen (p. 46). Zo kan VRT prerolls plaatsen bij de start van een lineaire online audiostream, maar niet bij nieuwsuitzendingen, uitzendingen van erediensten, nieuws- en duidingsprogramma's en live sportverslaggeving.

27. De controlebevoegdheid op deze verdere regels rond commerciële communicatie die zijn opgenomen in de VRT-beheersovereenkomst, ligt vanaf 1 januari 2026 ook bij de VRM, zoals bepaald bij decreet van 19 december 2025 tot wijziging van het Mediadecreet.

De VRM kan deze bevoegdheid, die uitdrukkelijk is toegevoegd aan de taken van de algemene kamer (artikel 218, §2, 9^o/0, van het Mediadecreet), met name ook uitoefenen na een schriftelijke, met redenen omklede en ondertekende klacht en kan desgevallend bij het vaststellen van een overtreding de sancties, vermeld in artikel 228 van het Mediadecreet, opleggen.²

28. In haar schriftelijk verweer betwist VRT de feiten uit de voorliggende klacht niet, namelijk het uitzenden van prerolls op 13 januari 2026 bij het starten van de lineaire online audiostream van Radio 1, dus ook bij het programma 'De Ochtend'.

VRT erkent ook dat dergelijke prerolls overeenkomstig de beheersovereenkomst 2026-2030 niet zijn toegestaan bij nieuws- en

² Zie voorstel van decreet tot uitlegging van artikel 2, 35^o, en tot wijziging van artikel 17, §2, artikel 92, en artikel 218, §2, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, *Parl.St.*, VI. Parl. 2025-2026, 2 december 2025, nr. 597/1, pp. 2 en 6.

duidingsprogramma's, zoals 'De Ochtend' op Radio 1, al voert VRT aan dat zij op heden (technisch) niet foutloos kan voldoen aan de verplichte uitschakeling van prerolls bij de uitgesloten programma's.

VRT betwist ten slotte ook niet de bevoegdheid van de algemene kamer van de VRM om de voorliggende klacht, en met name de naleving door VRT van de verdere regels voor commerciële communicatie opgenomen in de beheersovereenkomst, te beoordelen en hierover uitspraak te doen.

29. Uit wat voorafgaat volgt dan ook dat VRT de met toepassing van artikel 17, §2, van het Mediadecreet in de VRT-beheersovereenkomst opgenomen regels voor commerciële communicatie heeft miskend, met name het verbod op prerolls bij nieuws- en duidingsprogramma's bij de start van een lineaire online audiostream, *in casu* van het programma 'De Ochtend' op 13 januari 2026 op Radio 1, zoals aangevoerd door de klager.

VRT kan zich hierbij niet verschuilen achter de technische complexiteit om te herkennen welk programma op het moment van starten van de stream lineair wordt uitgezonden, en om desgevallend de prerolls uit te schakelen, om de verbodsbepalingen in kwestie niet na te leven. Het plaatsen van prerolls bij de start van de lineaire online audiostream betreft immers geen verplichting voor VRT, maar slechts een mogelijkheid die haar wordt geboden om – onder bepaalde voorwaarden – dergelijke vorm van commerciële communicatie te brengen.

De algemene kamer stelt dan ook vast dat VRT een inbreuk heeft gepleegd op de regels voor commerciële communicatie die zijn opgenomen in de VRT-beheersovereenkomst overeenkomstig artikel 17, §2, van het Mediadecreet.

30. De zaak wordt echter in voorzetting gesteld, alvorens te beslissen over het opleggen van een sanctie aan VRT.

Het wordt immers niet onaannemelijk geacht dat het uitwerken van een systeem om prerolls gepast uit te schakelen inderdaad technisch zeer complex is. VRT verklaart ook te goeder trouw naar een structurele oplossing te zoeken en alles in het werk te stellen om tegen het einde van het tweede kwartaal van dit jaar een systeem operationeel te hebben dat deze doelstelling zo goed mogelijk realiseert.

Om een duidelijk zicht te krijgen op de voortgang hiervan, wordt aan VRT gevraagd vóór 1 mei 2026 en vóór 15 juni 2026 telkens een verslag in te dienen met een overzicht van de voorziene doorlooptijd en stappen ('*milestones*') in dit proces. Er wordt tevens gevraagd met cijfers aan te geven in welke mate het proces voortgang kent, namelijk in welke mate de tot dan toe bereikte resultaten een verbetering vormen en in welke mate de foutenmarge die er thans blijkt te zijn, afneemt.

OM DEZE REDENEN, BESLIST DE VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

- de klacht van [...] tegen VRT ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- dientengevolge met toepassing van artikel 218, §2, 9°/0, van het Mediadecreet in hoofde van VRT een inbreuk vast te stellen op het in de beheersovereenkomst 2026-2030 bepaalde verbod om bij de start van lineaire online audiostream prerolls te brengen *“bij nieuwsuitzendingen, uitzendingen erediensten, nieuws- en duidingsprogramma’s, live sportverslaggeving”*;
- de zaak in voortzetting te stellen om te beslissen over de sanctie voor VRT;
- hiertoe aan VRT te vragen om vóór 1 mei 2026 en vóór 15 juni 2026 telkens een verslag in te dienen met een overzicht van de voorziene doorlooptijd en stappen (*‘milestones’*) inzake de implementatie van een systeem voor de uitschakeling van prerolls bij de uitgesloten programma’s; in deze verslagen met cijfers aan te geven in welke mate het proces voortgang kent, namelijk in welke mate de tot dan toe bereikte resultaten een verbetering vormen en in welke mate de foutenmarge die er thans blijkt te zijn, afneemt.

Aldus beslist te Brussel op 23 maart 2026.

D. PEEREMAN
griffier

C. ADAMS
voorzitter

Tegen deze beslissing kan beroep tot nietigverklaring worden aangetekend bij de Raad van State. Dat beroep moet worden ingesteld bij aangetekende brief binnen zestig dagen na de kennisgeving, overeenkomstig de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het besluit van de regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.