



Advies

Sectorraad Media
8 mei 2023

Advies bij het voorontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering over het stimuleren van de audiovisuele sector door financiële bijdragen aan de productie van audiovisuele werken en het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft het stimuleren van de audiovisuele sector door financiële bijdragen aan de productie van audiovisuele werken

Situering

De SARC werd per brief van 20 maart 2023 door Vlaams minister van Media Benjamin Dalle om advies gevraagd over het voorontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering over het stimuleren van de audiovisuele sector door financiële bijdragen aan de productie van audiovisuele werken en het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft het stimuleren van de audiovisuele sector door financiële bijdragen aan de productie van audiovisuele werken.

Deze voorontwerpen hebben betrekking op de nieuwe eengemaakte regeling voor de stimulering van de productie van audiovisuele werken. De principes en hoofdlijnen van deze nieuwe regeling zijn opgenomen in het voorontwerp van decreet. In aansluiting op dit voorontwerp van decreet bepaalt de Vlaamse Regering in het voorontwerp van besluit de nadere modaliteiten, de voorwaarden en de procedure voor deelname aan de productie van audiovisuele werken, in de vorm van een rechtstreekse financiële bijdrage aan de productie van audiovisuele werken of in de vorm van een gelijkwaardige financiële bijdrage aan het Vlaams Audiovisueel Fonds. De Vlaamse Regering bepaalt ook de nadere voorwaarden en modaliteiten voor de vrijstellingen van deze bijdrage.

De SARC-Sectorraad Media besprak deze adviesvraag op zijn vergaderingen van 29 maart 2023 en 26 april 2023 en werkte onderstaand advies verder schriftelijk af. Een aantal van de meningsverschillen uit het vorige advies bij de conceptnota blijven bestaan; onderstaand advies focust echter op de consensus binnen de raad, aangevuld met twee standpunten waar een groot deel doch niet de gehele sectorraad mee instemt.

Advies

1. Algemene appreciatie

Positieve wijzigingen tegenover conceptnota

De Sectorraad Media stelt een aantal positieve wijzigingen vast in dit voorstel ten opzichte van de eerder verschenen conceptnota. Binnen het huidige voorstel worden volgende aspecten geapprecieerd:

- De raad vindt het vooreerst, en zoals al in het eerste advies gesteld, een goede zaak dat de bijdrages verhoogd werden, met het oog op verhoogde investeringen in kwalitatieve lokale producties.
- Bijkomend verwelkomt de raad dat videoplatformdiensten ook dienen bij te dragen tot investeringen in audiovisuele productie. Op deze manier wordt er extra financiële ademruimte gecreëerd. Daarmee zal Vlaanderen een van de eersten zijn waar dit gebeurt (naast Frankrijk en Portugal).¹
- Ook het feit dat de mogelijkheden om te investeren in film vergroot zijn (tot 50% van de te besteden middelen) acht de sectorraad positief.
- De nieuwe definitie van onafhankelijke producent houdt meer rekening met de huidige marktrealiteit en neemt bovendien meer juridische en feitelijke criteria in rekening om te bepalen of een producent als onafhankelijk kan worden beschouwd.
- Het feit dat de VRM verplicht wordt om te rapporteren over het totaal aantal investeringen is een vooruitgang. De raad maakt hierbij wel de bedenking hoe dit in de praktijk zal verlopen omwille van de toevoeging *“op voorwaarde dat er op geen enkele manier bedrijfsgevoelige informatie kan afgeleid worden”*. Het lijkt de raad aangewezen dat de VRM bij directe investering in een productie, ook -per project- rapporteert over de bij het project betrokken producent(en) en omroep(en)/OTT-spelers/andere exploitanten.
- Daarnaast vindt de raad de vereiste om bij een erkenningsaanvraag een inclusienota toe te voegen, waarin toelichting wordt gegeven over de wijze waarop bij de realisatie van het project invulling werd gegeven aan diversiteit, een positief element.
- Tot slot vindt de raad het positief dat de nieuwe regeling bepaalde beperkingen zal wegnemen om content in premium aan te bieden op streaming- of andere platformen en zo meerdere windows maximaal te kunnen benutten.

Algemeen gedeelde bezorgdheden

De sectorraad stelt zich bij het voorliggende ontwerp evenwel de vraag hoe duurzaam en toekomstbestendig de regeling is. Zo is het onduidelijk welke beleidsdoelstellingen nu precies voorop staan en hoe de regeling deze doelstellingen effectief zal kunnen verwezenlijken in een snel veranderende mediasector. Ook is het nog niet helder – zoals de raad in zijn eerder advies ook al stelde - wat de impact van de maatregelen exact zal zijn: wie en hoeveel spelers worden gevat door de investeringsverplichting? Hoe hoog zullen de bijkomende inkomsten zijn? Welke speler valt onder welk producentenstatuut? In welke mate zal de verhoging van de bijdragen tot een evenwaardige verhoogde output van productie leiden? En wat is de impact hiervan op de bestaande

¹ SMIT 2022. Investment obligations for vod providers to contribute to the production of European works. Url: <https://smit.vub.ac.be/investment-obligations-for-vod-providers-to-contribute-to-the-production-of-european-works-a-2022-update>

contentinvesteringen? Dit gebrek aan informatie, en een aantal hieronder opgelijste elementen, maken dat de Sectorraad Media meent dat, ondanks dat de nieuwe regeling op korte termijn de inkomsten zal verhogen en een aantal acute problemen (vb. flexibilisering van de exploitatie van windows) oplost, er zich binnen twee jaar na inwerkingtreding een eerste evaluatie van bovenstaande elementen en een mogelijke herziening zal opdringen. Dergelijke impactanalyse en evaluatie zullen recurrent (en in eerste instantie jaarlijks) moeten worden herhaald om zowel korte- als langetermijneffecten te detecteren. Hieronder somt de sectorraad nog een aantal specifieke voorbeelden op die deze bezorgdheden illustreren.

- De versoepeling in de ontvankelijkheidscriteria (nl. toevoeging van de notie “permanent agentschap” in UB artikel 9, 4°) houdt het risico in dat puur buitenlandse producenten in Vlaanderen – en dit zelfs zonder vereiste van oprichting van een lokale (postbus)vennootschap- ook mee zullen kunnen profiteren van investeringen, en dat investeringen en de daaruit volgende inkomsten daarmee de facto naar het buitenland wegvloeien.
- De raad denkt dat er nog veel evoluties in platformen, technologische mogelijkheden en businessmodellen zullen plaatsvinden waardoor sommige financiële bijdragen, voortvloeiend uit de regeling, kunnen stijgen maar andere ook kunnen dalen. Daarom is een constante monitoring noodzakelijk.
- Met betrekking tot het statuut van producenten, kan het productiehuis in kwestie als enige bewijzen of het aan de voorwaarden voldoet en moet de bewijslast dus ook daar gelegd worden. Belangrijk is dat deze bewijsvoering objectief is. De raad stelt dus voor om toe te voegen dat dit geattesteerd moet worden door een bedrijfsrevisor.
- Het is niet duidelijk of, en indien ja, hoe deze regeling zou moeten worden toegepast op *user-generated content creators*. In de uitsluitingsgrond staat te lezen dat men wordt uitgesloten als men minder dan 0,5% van het totaal aantal inwoners van het Nederlandse taalgebied bereikt. Er zijn verschillende *content creators* die met hun abonnees deze grens overschrijden en men kan zich dus afvragen of deze regeling ook op hen van toepassing is. Indien aan de voorwaarden binnen het Mediadecreet voldaan is, worden zij immers beschouwd als een omroepdienst op aanvraag.
- Het huidige percentage voor verplichte investering is voor de grootste spelers vastgelegd op 4% van de inkomsten in Vlaanderen. Gezien de enorme impact van streamingplatformen op het kijkgedrag en op de inkomsten van financiers van audiovisuele content in de sector, en gelet op het feit dat in een aantal omliggende landen wat betreft directe investeringen naar een stuk hogere percentages wordt gekeken, zal zich wellicht op relatief korte termijn een evaluatie opdringen.
- De Vlaamse Regering wenst artikel 155 van het Mediadecreet te wijzigen. Hierin staat dat omroeporganisaties minstens 10% van hun zendtijd moeten besteden aan producties met onafhankelijke productiehuisen. Dit zou nu worden opengesteld naar (semi-)afhankelijke productiehuisen, zonder dat daar juridisch een aanleiding toe is. Het gaat hier om een van de beschermingsmechanismen die in het leven zijn geroepen voor onafhankelijke producenten (zoals gedefinieerd in het Mediadecreet). Deze staat volledig los van de bestedingsverplichting en de raad begrijpt dan ook niet waarom deze gewijzigd zou worden in het kader van de voorliggende herziening van de bestedingsverplichting.

Bezorgdheden van een deel van de sectorraad

De overgrote meerderheid van de raad² is het meest bezorgd over het cumulatieve effect van de openstelling van 40% van de bestedingsverplichting naar afhankelijke productiehuizen, de invoering van de mogelijkheid om intra-groep vergoedingen te laten meetellen als investering in de sector en de beperkte verplichtingen voor spreiding over de omroepen. Dit zou de dynamiek van de productiesector en de omroepen erg kunnen verstoren, en dus op langere termijn in het nadeel van de lokale spelers kunnen werken. Deze leden van de sectorraad pleiten dan ook voor een herziening van deze punten.

De vertegenwoordiger van de POF steunt wel de openstelling van 40% van de bestedingsverplichting naar afhankelijke productiehuizen. Gezien de aanzienlijke toename van de totale sectorbijdrage is er wat hen betreft voldoende ruimte om vanuit het beleid verschillende modellen mogelijk te maken en niet enkel alles in te zetten op één model. De voorziene evaluatie biedt bovendien de mogelijkheid om dit te corrigeren indien na verloop van tijd mocht blijken dat deze keuze toch ongewenste gevolgen zou hebben.

Daarbovenop vindt de overgrote meerderheid van de raad³ dat de mogelijkheid om een deel van de financiële bijdrage in de vorm van rechtenaankoop te doen tot een verdere verstoring van het evenwicht in de productie- en omroepsector kan leiden. Voor investeerders die deel uitmaken van een mediagroep is dit een extra stimulans om binnen de groep te investeren: zo kan de allocatie van budgetten immers geoptimaliseerd worden en kunnen er lage vergoedingen betaald worden voor de aankoop van de rechten waardoor er niet-marktconforme benchmarks in de markt worden gezet die vervolgens de norm dreigen te worden bij investeringen buiten de groep. De combinatie hiervan met de in de vorige paragraaf genoemde effecten dreigt voor een verdere verstoring van de markt en een verarming van de sector te zorgen.

De vertegenwoordigers van de POF en de dienstenverdelers onderstrepen dat het wel degelijk gangbaar is in de mediasector dat investeerders in audiovisuele producties exploitatierechten aankopen voor hun geïnvesteerde bedragen, zoals bv. omroepen doen. In het bijzonder gezien de verdubbeling van de financiële bijdrages en dus verhoogde investeringen in lokale kwalitatieve producties is deze mogelijkheid tot rechtenaankoop cruciaal. Deze gangbare marktpraktijken inzake rechtenaankoop, alsook de ervaring uit de Franse Gemeenschap leert dat dit net positieve stimulansen tot investeringen creëert. De rechtenaankoop in de Franse Gemeenschap is er namelijk werkbaar bevonden voor het volledige investeringsbedrag, waardoor het voorstel dus onnodig plafonneert of minimumvereisten oplegt.

2. Vragen om verduidelijking

Tot slot somt de sectorraad nog een aantal vragen ter verduidelijking op:

- Besluit artikel 1,7°: Het is onduidelijk of de huidige definitie van fictiefilm ook biopics of andere vormen van het naspelen van situaties of geschiedenis omvat.
- Besluit artikel 1, 11°, b), 1): de notie 'audiovisuele producties' dient vervangen te worden door de gedefinieerde term 'audiovisuele werken' (zo niet, zou men kunnen beargumenteren dat omzet uit bedrijfsfilms, reclamefilms etc. ook in rekening genomen dienen te worden om de jaarmzet te bepalen en dat is niet de bedoeling).

² De vertegenwoordiger van de POF uitgezonderd

³ De vertegenwoordigers van de dienstenverdelers en de POF uitgezonderd

- Besluit artikel 3: is gebaseerd op overweging 40 van de Richtlijn AVMD waarbij de verplichtingen inzake de bevordering van Europese producties niet gelden voor aanbieders zonder significante aanwezigheid op de markt. Volgens die overweging is dat het geval voor aanbieders met een lage omzet of een klein publiek. In dit besluit wordt nu meegenomen dat particuliere omroeporganisaties die niet-lineaire televisiediensten aanbieden en die met hun aanbod minder dan 0.5% van het totaal aantal inwoners van het Nederlandse taalgebied bereiken vrijgesteld zijn. Wordt het criterium van “lage omzet” hier bewust niet meegenomen? Kiest men enkel voor “klein publiek”? In het huidige besluit van de Vlaamse Regering dd. 1 februari 2019 betreffende de deelname van de particuliere niet-lineaire televisieomroeporganisaties aan de productie van Vlaamse audiovisuele werken wordt in artikel 2, eerste lid bewust wel een omzetcriterium gehanteerd. Zou het niet logisch zijn om m.b.t. het besluit ook dat omzetcriterium mee te nemen en dus te gaan voor 0,5% publiek of 500.000 euro omzet? Op die manier sluit men volledig aan bij de overweging uit de Richtlijn AVMD.
- Besluit artikel 3 en Decreet artikel 4: Particuliere omroeporganisaties die niet-lineaire televisiediensten aanbieden en jaarlijks niet meer dan 10 audiovisuele werken aanbieden worden uitgesloten. Slaat de term audiovisuele werken op individuele werken of op reeksen (en dan te bekijken per seizoen)?
- Besluit artikel 3 en Decreet artikel 8, § 5: hoe dient de Vlaamse regulator die “0,5% van het totaal aantal inwoners van het Nederlandse taalgebied” te berekenen? Gaat het om alle inwoners of gaat het om bereik in bepaalde doelgroepen en over welk bereik spreken we dan? (dag-, week-, gemiddeld bereik?) Hoe komt de VRM aan die data?
- Besluit artikel 8, 5°: hoe moet het begrip “Broadcaster on demand rechten” worden begrepen?
- Besluit artikel 9, 4°: de notie ‘permanent agentschap’ van een buitenlandse vennootschap is geen vennootschapsrechtelijke term en heeft dus geen juridische betekenis. Om rechtszekerheidsredenen dient een juridisch omlijnd begrip gebruikt te worden. Wat beoogt deze vermelding?
- Besluit artikel 9, 5°: impliceert de geformuleerde voorwaarde ‘binnen een redelijke termijn’ niet een bepaalde willekeur indien het begrip ‘redelijk’ niet nader wordt omschreven?
- Besluit artikel 9, 5°: de notie open net wordt expliciet gedefinieerd. In die definitie is ook een bepaald bereik ingebouwd. De notie “gratis online” ter beschikkingstelling wordt niet verder gedefinieerd. Is het bedoeling dat aan deze laatste geen bereik wordt gekoppeld? Kan dit ook gaan om een tijdelijk openstellen van een betalende niet lineaire dienst? En wat is de onderliggende reden voor een verschillende behandeling tussen open net en online qua vereisten inzake bereik?
- Decreet artikel 8, §2, 2° typo: ‘Nederlands^e taalgebied’
- Decreet artikel 8, §5, 1°: wat betekent ‘hoofdzakelijk’ en hoe wordt dat beoordeeld (hoe gekwantificeerd, over welke periode, ...)?
- Decreet artikel 15: wat betekent de term ‘computerfuncties’ die 2 keer vermeld wordt?
- Decreet artikel 24: het besluit m.b.t. dienstenverdelers en het besluit m.b.t. niet lineaire omroeporganisaties worden respectievelijk in het decreet en het besluit opgeheven. Dienen beiden niet in het besluit te worden opgeheven? Of wat is de reden voor deze opsplitsing?
- Decreet artikel 25: wie gaat die evaluatie van de stimuleringsregeling maken? Zal deze evaluatie publiek worden gemaakt?
- Dient de definitie van productieprojecten niet in het decreet geplaatst te worden en niet in het besluit aangezien de term al veelvuldig gebruikt wordt in het decreet?

Namens de Sectorraad Media,

Simon Delaere, voorzitter
Tom Evens, ondervoorzitter
Valerie Ansoms, secretaris