

Dynamiek in de AV-sector en de toekomst van lokale productie

Paul Rutten

(Kenniscentrum Creating 010, Hogeschool Rotterdam)

*Bijdrage op basis van Keynote tijdens de Filmpolitieke Werklunch
Nederlands Film Festival, Utrecht 26 september 2021*

Audiovisuele productie onder druk

De Nederlandse audiovisuele sector staat sinds een aantal jaren onder druk. Dat heeft niet alleen bedrijfseconomische gevolgen, maar ook consequenties voor het maatschappelijk belang en de culturele impact van Nederlandse audiovisuele producties. Een reeks van ontwikkelingen ligt daaraan ten grondslag.

De publieke en private financieringsbronnen voor de sector nemen af. Vooral de grote, veelal internationaal opererende eindexploitanten profiteren van de opbrengsten die met audiovisuele producties in Nederland worden gerealiseerd.¹ Het aanbod en aandeel van buitenlandse films in bioscopen en filmtheaters, met name dat van Amerikaanse oorsprong, is de voorbije jaren sterker toegenomen dan dat van Nederlandse producties.² De concurrentie van buitenlandse films die gepaard gaan met grote marketingbudgetten, is ten koste gegaan van de zichtbaarheid van Nederlandse producties. Dit ondanks het feit dat het totaal aantal doeken in Nederland is toegenomen. Dat heeft de exploitatiemogelijkheden van Nederlandse films en daarmee de investeringsbereidheid daarin, negatief beïnvloed. De publieke omroep, een belangrijke investeerder in audiovisuele producties, heeft te kampen met bezuinigingen door afnemende overheidsfinanciering en teruglopende STER-opbrengsten en staat bovendien aan de vooravond van een beperking in het uitzenden van reclame. Ook voor de commerciële omroepen wordt het concurrentieveld moeilijker door afnemende advertentie-inkomsten en de entree van nieuwe spelers, waaronder de online digitale aanbieders. Bijkomende factor is dat met de opkomst van video-on-demand (VOD) diensten, de inkomsten uit dvd-verhuur en verkoop nagenoeg zijn verdwenen.

Een diepgaande, structurele verandering in het audiovisueel ecosysteem in Nederland en Europa is de razendsnelle opkomst van onlineplatforms en digitale videodiensten. Daarbinnen domineren de abonneediensten, ook wel aangeduid met subscription-video-on-demand (SVOD). Netflix is de mondiale marktleider die recent de concurrentie moet duchten van eveneens mondiaal opererende spelers als Amazon Prime en Disney+. Deze diensten trekken een massaal publiek en hebben een belangrijke economische en culturele impact op de audiovisuele cultuur en productiesector, in het bijzonder in Europa. Belangrijkste Nederlandse initiatieven zijn Videoland (RTL) en NPO Plus, die op de Nederlandse markt tegenspel bieden, maar niet de economische schaal en hefboom kennen waarover de Amerikaanse giganten beschikken. De internationale SVOD-diensten stellen de van oudsher belangrijke partijen in het ontwikkelen, produceren en aanbieden van lokale producties voor niet geringe uitdagingen. Daarbij gaat het om filmdistributeurs, sales agents, fondsen en coproducerende

¹ Zie ook onder meer: Paul Rutten (2019). *Voor een levendige audiovisuele cultuur*. Haarlem: Paul Rutten Onderzoek [<https://www.filmfonds.nl/page/7808/voor-een-levendige-audiovisuele-cultuur>]

² Uitzondering op dit patroon is het jaar 2020 waarin sprake was van het uitstel van releases van onder meer Amerikaanse films als gevolg van de lockdown. Dat ging logischerwijs gepaard met een lagere omzet aan de bioscoopkassa.

omroepen, alsook de bestaande vertoners of eindexploitanten: bioscopen en filmtheaters en commerciële en publieke omroep.

Tegelijkertijd boet Nederland als productieland aan aantrekkelijkheid in, onder meer doordat de condities in andere Europese landen op peil worden gehouden of zelfs verbeteren, terwijl dat in Nederland voorsnog niet het geval is. Deze ontwikkelingen zijn sinds 2020 door de COVID-19 pandemie in een stroomversnelling geraakt. Het wordt daarmee nog urgenter om werk te maken van meer samenhang en samenwerking in het ecosysteem, om de veerkracht van de Nederlandse audiovisuele sector te versterken en haar voor de toekomst weerbaarder te maken.

Verandering in het ecosysteem

Gezien hun sleutelrol in de ontwikkeling en totstandkoming van Nederlandse audiovisuele producties richten we ons vooraleerst op de producenten. Voor hen betekent de succesvolle entree van de mondiale SVOD-aanbieders op de Europese markt een structurele verandering in de productie- en exploitatiepraktijk.

Dit heeft in de eerste plaats een verlegging van een belangrijk deel van de financiering van productiebudgetten van de traditionele financiers naar de nieuwkomers tot gevolg. Het belang van de SVOD-spelers in de markt groeit. Er kan geen misverstand bestaan over de relevantie van Netflix voor de Europese productiepraktijk. Het internationaal vermaarde vakblad *Screen Digest* meldde onlangs dat dit bedrijf in 2020 de belangrijkste opdrachtgever van scripted content³ was; groter dan de Britse BBC of de Duitse ZDF.⁴ Daar komen nu de investeringen in Europese producties van de overwegend Amerikaanse concurrenten van Netflix bovenop, die daarmee hun marktpositie in Europa versterken.

Ook is er sprake van een verandering in contractuele relaties. De afhankelijkheid van grote internationale SVOD-aanbieders leidt tot een verzwakking van de onderhandelingspositie van producenten. Waar in bioscoopexploitatie en in de verkoop van dvd's de revenuen voor distributeurs, sales-agents en producenten direct gekoppeld zijn c.q. waren aan het aantal verkochte kaartjes dan wel stuks, betalen de SVOD-aanbieders een eenmalig bedrag als tegenprestatie voor de werken die geproduceerd worden. De uiteindelijke bijdrage van de geleverde producties aan de gegenereerde omzet van de SVOD-aanbieders, op basis van hun abonnees, blijft in het ongewisse. Dat wordt nog versterkt doordat zij data over kijkgedrag, zoals omvang en spreiding, als bedrijfsvertrouwelijk beschouwen. Een ander, minstens zo belangrijk knelpunt geldt ten aanzien van het intellectueel eigendom. Wanneer producenten gedwongen worden (grote delen van) hun intellectueel eigendom af te staan, wordt nadere exploitatie van hun producties door henzelf onmogelijk gemaakt.

Katalyserende werking van COVID-19

De coronacrisis heeft de bovengeschetste ontwikkelingen in een stroomversnelling gebracht en daarmee de urgentie van de gesignaleerde problemen verhoogd. Bioscoopbezoek is dramatisch teruggelopen, productieactiviteit is bemoeilijkt en uitgesteld, premières opgeschort. De opbrengsten aan de Nederlandse bioscoopkassa daalden, niet verassend, van € 348 miljoen naar € 152 miljoen (- 56,3 procent).⁵ De geschatte omzet van de VOD-aanbieders in Nederland in 2020 laat een omgekeerde

³ Waarvan speelfilms en televisiedrama de belangrijkste componenten zijn.

⁴ Melanie Goodfellow. 'How Europe's indie producers are fighting to retain IP and revenues amid streaming boom'. *Screen Digest*, 2 september 2021

⁵ Zie onder meer: Nederlands Filmfonds (2021). Film Facts and Figures of the Netherlands (Summer 2021 Issue). Amsterdam: Nederlands Filmfonds [https://www.filmfonds.nl/media/inline/2021/8/24/fff_summer_2021_def.pdf];

trend zien: deze is gestegen van € 392 miljoen naar € 543 miljoen (+38,5 procent). De condities voor nu actieve en toekomstige VOD-aanbieders zijn daarmee in een versneld tempo verbeterd. Een van de consequenties van de opmars van VOD-diensten is dat producenten zich meer zijn gaan toeleggen op de productie van televisieseries.

Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten / Audiovisual Media Services Directive 2018 (AVMSD)

In verschillende landen wordt al jaren nagedacht en beleid ontwikkeld om de positie van de lokale audiovisuele productie te schragen. Ook in Europa. Als onderdeel van de bijstelling van de Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten heeft de Europese Unie haar lidstaten ten dele verplicht en ten dele de ruimte gegeven om wettelijke maatregelen in te voeren om de audiovisuele sector te ondersteunen, als tegenwicht tegen de hiervoor gesignaleerde ontwikkelingen.⁶ De nieuwe richtlijn bevat een aantal maatregelen om VOD-spelers verplichtingen op te leggen.

Zo moeten deze aanbieders ervoor zorgen dat hun catalogi een minimumaandeel van dertig procent aan Europese producties bevatten. Door het formuleren van taaleisen bij de verplichting kunnen nationale wetgevers bevorderen dat de minimaal verplichte Europese producties bestaan uit werken uit het eigen land. Bovendien moeten de VOD-spelers voldoende aandacht besteden aan die producties door de toegang ertoe te vergemakkelijken, bijvoorbeeld via de startpagina (prominentie).

Ook krijgen lidstaten de mogelijkheid om financiële verplichtingen op te leggen aan VOD-partijen, ook als ze geen vestiging hebben binnen de grenzen van de betreffende lidstaat. Die verplichting kan de vorm aannemen van een investeringsverplichting in nationale producties of van een heffing af te dragen aan een fonds dat de totstandkoming van deze producties beoogt.

Er is sprake van een grote variatie in snelheid van invoeren van de maatregelen die in de Richtlijn worden opgelegd dan wel voorgesteld.⁷ Onder de voorlopers bevinden zich grote lidstaten, zoals Frankrijk en Italië, maar ook kleinere zoals de gewesten Vlaanderen en Wallonië. Behalve in het tempo van implementatie zijn er wetsinhoudelijke verschillen. Die hebben betrekking op de keuze voor een investeringsverplichting of een heffing, dan wel een combinatie van beiden, en op de hoogte van de percentages van de omzet die VOD-aanbieders moeten investeren of afdragen. Het hoogste percentage van de jaaromzet te besteden aan nationale producties geldt in Frankrijk met vijfentwintig procent, het laagste in Portugal met twee.

Boekman (2021). Cultuurmonitor – domein Audiovisueel: Amsterdam: Boekmanstichting
[<https://www.cultuurmonitor.nl/rapporten/audiovisueel>]

⁶ 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. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=EN>]

⁷ Zie onder meer: Marlen Komorowski, Catalina Lordache, Ivana Kostovska, Stephanie Tintel & Tim Raats (2021). *Investment obligations for VOD providers to financially contribute to the production of European works, a 2021 update*. Brussel: imec-SMIT-VUB [https://smit.vub.ac.be/wp-content/uploads/2021/06/Komorowski-et-al_2021_-A-European-comparison-of-investment-obligations-on-VOD-providers-to-financially-contribute-to-the-production-of-European-works_Report-2021_FINAL.pdf]

De verschillen in wetgeving zijn soms het gevolg van de specifieke marktomstandigheden in de lidstaten, maar lijken vooral bepaald door de cultuurpolitieke traditie in de verschillende landen. Frankrijk zet al sinds jaar en dag in op een sterke nationale cultuursector waarbij alle relevante stakeholders betrokken zijn, Nederland volgt een meer liberale koers. Het nationaal beleid is van grote invloed op de internationale concurrentiepositie van de audiovisuele industrie, en dit heeft consequenties voor de levensvatbaarheid. Eerder werd dat zichtbaar met de opkomst van fiscale maatregelen in Europese landen om het lokale productieklimaat te bevorderen, waar Nederland relatief laat op reageerde.

In ons land is een wet in voorbereiding die toeziet op het invoeren van een investeringsverplichting; deze is ook al tweemaal ter consultatie voorgelegd. Het wetgevingstraject ligt echter stil mede als gevolg van de val van het Kabinet Rutte III en de stagnatie in de kabinetsformatie, hoewel de urgentie voor een dergelijke maatregel groeit. Dat de uiteindelijke vorm en inhoud van het wetsvoorstel nog niet bekend zijn, leidt bovendien tot grote onzekerheid binnen de audiovisuele sector als geheel.

Wetgeving in Nederland

Het voornoemde wetsvoorstel wordt in Nederland geïmplementeerd via een aanpassing van de Mediawet 2008. De conceptwet zoals die ter consultatie aan belanghebbenden is voorgelegd, dateert van november 2020 en is mede een antwoord op het advies voor de audiovisuele sector van de Raad voor Cultuur⁸ en is gebaseerd op de mogelijkheden die de vernieuwde Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten biedt. In de ontwerp-memorie van toelichting wordt aangegeven dat het uitgangspunt van de wet is dat succesvolle eindexploitanten in de audiovisuele sector verantwoordelijkheid dragen voor de productie van nationaal aanbod, los van de vraag of ze hun succes stoelen op nationaal product of niet. De Raad voor Cultuur spreekt in dat verband van circulariteit.

De Nederlandse wetgever spreekt aanbieders van VOD-diensten aan die gebaseerd zijn op abonnementen (SVOD), transacties (TVOD) en advertenties (AVOD) en die een jaaromzet boeken van meer dan € 1 miljoen. Het primaire instrument dat ze daarvoor inzetten is de investeringsverplichting die voor SVOD-aanbieders op zes procent van hun jaaromzet wordt gesteld en voor TVOD- en AVOD-aanbieders op drie procent. Het verschil wordt gemotiveerd door de omvang en impact van de SVOD-spelers die vele malen groter is dan die van de andere aanbieders. De verplichting geldt voor SVOD- en TVOD-spelers met en zonder vestiging in Nederland, terwijl de verplichting voor AVOD-aanbieders alleen geldt voor de bedrijven met een Nederlandse vestiging.⁹ Wanneer aanbieders een bijdrage aan een fonds prefereren, bijvoorbeeld omdat ze zelf geen producties produceren, is dat mogelijk. De wetgever geeft aan dat het procentuele aandeel dat VOD-aanbieders verplicht worden te besteden bij onafhankelijke producenten nader wordt vastgelegd op basis van een algemene maatregel van bestuur en neergelegd in het Mediabesluit.

In lijn met het principe van circulariteit, zoals door de Raad voor Cultuur wordt bepleit, bevat het wetsvoorstel ook verplichtingen voor andere eindexploitanten dan de VOD-aanbieders: bioscopen en filmtheaters en lineaire mediadiensten (lees: omroepen). Voor de bioscopen is in het wetsvoorstel

⁸ Raad voor Cultuur (2018). *Zicht op zoveel meer. Sectoradvies Audiovisueel*. Den Haag: Raad voor Cultuur. [<https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2018/02/22/advies-zicht-op-zo-veel-meer>].

⁹ De wetgever motiveert dit onderscheid door te wijzen naar de relatieve ondoorzichtigheid van het buitenlandse AVOD-aanbod in Nederland, maar sluit niet uit dat in de toekomst ook op dat terrein wetgeving zal volgen.

opgenomen dat ze drie procent van hun jaaromzet ten goede zouden moeten laten komen van lokale audiovisuele producties, wanneer de omzet meer bedraagt dan € 1 miljoen. Ook de omroep wordt aangesproken in het wetsvoorstel. Daarbij geldt een onderscheid tussen de landelijke publieke omroep en de commerciële omroepen. De commerciële omroepen worden uitgezonderd van verplichtingen met het argument dat deze al afdoende investeren in nationale producties. Dat geldt ook voor de landelijke publieke omroep. Echter de wetgever vindt het toch gepast, gezien de publieke opdracht, de verplichting van zes procent investering te laten gelden voor de landelijke publieke omroep.

Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op paketaanbieders als KPN en Ziggo en online superplatforms als YouTube en Google. Zij vallen buiten de werking van de Richtlijn omdat ze zelf niet direct verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van videodiensten. Waar ze dat wel zijn, in VOD-diensten die ze zelf op hun eigen platform exploiteren, vallen ze wel onder de wet.

Conclusies en aanbevelingen

De voorgaande analyse laat zien dat de urgentie om snel met maatregelen te komen om de lokale productie van audiovisuele cultuur in Nederland te schragen is toegenomen. COVID-19 heeft die urgentie verhoogd. Tegelijkertijd stellen we vast dat het wetgevingsproces in Nederland stagneert en kansen om nieuwe middelen voor lokale productie vrij te maken onbenut blijven.

Toch is het nodig om een aantal inhoudelijke vragen te stellen bij de weg die de wetgever met het voorliggende wetsvoorstel inslaat. Nieuwe eindexploitanten van audiovisuele producties worden terecht aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de Nederlandse audiovisuele cultuur. Dat geldt ook voor de traditionele aanbieders: bioscopen en filmtheaters en publieke omroep.

Bioscopen en filmtheaters worden in de Mediawet 2008¹⁰ aangesproken via een verplichting om drie procent van hun jaaromzet vrij te maken voor lokale producties. Daarbij geldt de vraag of het bestaande btw-convenant Film 2018, waarin bioscopen en filmtheaters en niet te vergeten filmdistributeurs, waaronder ook Amerikaanse, geld vrijmaken voor investeringen in lokale producties in ruil voor een laag btw-tarief, niet een betere manier vormt om het gewenste effect te realiseren. Ook verdient de timing van de maatregel aandacht, nu de bioscoopsector nog moet herstellen van de klappen die ze heeft ontvangen door de coronacrisis, terwijl dit de SVOD-spelers juist in de kaart heeft gespeeld.

Daarnaast is niet helder welk probleem het voorstel ten aanzien van de landelijke publieke omroep oplost. De investeringen in audiovisuele productie vanuit de publieke omroep kunnen immers veiliggesteld worden in de onderhandelingen over het concessiebeleidsplan tussen omroep en overheid. Daarvoor is de voorgestelde verplichting wellicht onnodig. Daar komt bij dat de landelijke overheid door bezuinigingen en reclamebeperkingen het budget van de landelijke publieke omroep onder druk zet. Gevolg daarvan is dat investeringen in audiovisuele cultuur vanuit de publieke omroep eerder toe dan af zullen nemen, ook die investeringen die resulteren uit de voorgestelde verplichting om zes procent van het beschikbare budget te spenderen.

Het grootste en belangrijkste economische en ook culturele effect van het voorstel tot wetswijziging gaat uit van de bepalingen ten aanzien van de (S)VOD-aanbieders. Het is echter goed om nader te

¹⁰ Bioscopen en filmtheaters werden hiervoor niet aangesproken binnen de Mediawet 2008.

overwogen wat de pro's en contra's zijn van de systematiek van een heffing enerzijds ten opzichte van een investeringsverplichting anderzijds. Het voordeel van de laatste is dat ze de werking van de markt het minst in de weg zit. De vraagkant, de (S)VOD-spelers, krijgt een verplichting opgelegd om een deel van haar omzet te investeren in nader gedefinieerde lokale producties, maar blijft voor de rest aan het roer in het bepalen met wie en tegen welke condities gewerkt wordt of van welke producties men vertoningsrechten verwerft. Een heffing daarentegen ontkoppelt de potentiële makers van de directe vraag van de (S)VOD-spelers en geeft de producenten meer vrijheid om de aard en inhoud te bepalen. De condities waaronder producties plaatsvinden en middelen toegekend worden liggen hier in de handen van een nader te bepalen fonds. Voor landen als Nederland waar de beschikbare financiering bij tijd en wijle haast onder een kritisch laag niveau lijkt te belanden, kan een heffing de voorkeur verdienen boven een investeringsverplichting, juist om een solide basis te beiden. Grote markten zoals Duitsland en Frankrijk die al kunnen rekenen op stevige ondergrond zijn minder afhankelijk van dit soort financiering dan de kleine landen.

Wanneer de keuze valt op een investeringsverplichting is het nodig om aanvullende condities te introduceren om de asymmetrische machtsverhoudingen tussen lokale producenten en mondiaal actieve (S)VOD spelers te corrigeren. Gebeurt dat niet dan dreigt het gevaar dat de gewenste culturele waarde en de economische basis van de Nederlandse productiesector niet worden gerealiseerd of zelfs verslechteren. Het is dan ook raadzaam dat de wetgever zich oriënteert op nadere voorwaarden met betrekking tot deugdelijke vergoedingen voor geleverde producties en behoud van intellectueel eigendom door de producenten. De European Producers Club heeft al relevant voorwerk op dit vlak verricht.¹¹ Bovendien moet de overheid streven naar een maximaal percentage uitbesteding naar de onafhankelijke producenten omdat die de ruggengraat vormen voor de audiovisuele sector in Nederland. Een dergelijke aanvulling van de wet past uitstekend in de cultuurpolitieke lijn die de laatste jaren door de overheid is ingezet inzake de versterking van de positie van makers in hun samenwerking met opdrachtgevers en afnemers.

Tenslotte is het van belang om te werken aan de realisatie van een sectorplan voor het gehele audiovisuele ecosysteem, in co-creatie met de relevante stakeholders. Momenteel is er sprake van een stapeling van voorzieningen, regels en bepalingen, die meer in samenhang gebracht kunnen worden. De analyse van de samenhang en de definitie van een helder kader, moet noodzakelijkerwijs gelijk opgaan met het implementeren van maatregelen en voorzieningen, met het oog op de urgente situatie.

Dit artikel is een bewerking van de keynote speech die Paul Rutten hield op zondag 26 september ter gelegenheid van de Filmpolitieke werklunch op het NFF. In 2018 schreef hij over dit onderwerp het artikel 'Voor een levendige audiovisuele cultuur'.

<https://www.filmfonds.nl/page/7812/cultureel-econoom-paul-rutten-benadrukt-beleidsurgentie-nederlandse>

¹¹ <https://www.europeanproducersclub.org/our-code-of-fair-practices>