

# POLICY BRIEF #4

4 mei 2016

## The ‘Digital Single Market’: Waar leidt de Europese Commissie ons naartoe en willen we dat wel?

Ilse Schooneknaep en Karen Donders

Ongetwijfeld hebben velen onder ons de boodschap “This video is not available in your country”, meer dan eens zien verschijnen bij het zoeken naar de nieuwste series en films online. Personen, goederen en diensten kunnen in principe vrij reizen binnen Europa. Dat gaat echter vaak niet op voor Europese audiovisuele content. Maar er is verandering op til. De Europese Commissie stelt binnen het nieuwe *Digital Single Market*-beleid een plan voor om de vrije circulatie van content online te garanderen. Dat plan gaf aanleiding tot een complexe discussie waaruit blijkt dat de belangen van producenten, omroepen, distributeurs, telecomspelers en internationale *over-the-top*-aanbieders niet altijd dezelfde zijn, ook al zijn al deze actoren betrokken in de productie en distributie van audiovisuele content.

De policy unit van iMinds-SMIT nam het voorstel van de Europese Commissie onder de loep en analyseerde de diverse actorposities en spanningsvelden in het debat rond de introductie van een digitale ééngemaakte markt. Deze policy brief heeft tot doel inzicht te geven in die spanningsvelden. De analyse maakt deel uit van het MeCETES onderzoeksproject,<sup>1</sup> een samenwerkingsverband tussen de Vrije Universiteit Brussel, Copenhagen University en de University of York. Het consortium onderzoekt specifiek hoe Europese film en televisieseries binnen de Europese Unie circuleren, welke de succesfactoren en drempels zijn voor buitenlandse circulatie en welke impact het beleid hierop heeft.

### 1. Online distributie van audiovisuele content schakelt een versnelling hoger

Digitalisering heeft een grote impact op de distributie van audiovisuele content. De lineaire en sterk gestructureerde chronologie (de zogenaamde *windows*) voor de distributie van televisie en film zijn grondig dooreengeschild. Video-on-demand-diensten werden tot voor kort nog als het eindpunt van het distributiemodel beschouwd. Nu zien we content al online of digitaal in preview verschijnen nog voor de eerste lineaire televisieuitzending of gelijktijdig met de release van een film in de bioscoop.

Video-on-demand kan gevaloriseerd worden op verschillende manieren. Er bestaan diensten waar een maandelijkse bijdrage gevraagd wordt (o.a. Netflix) in ruil voor toegang tot een volledige bibliotheek (SVOD), alsook verschillende platformen waar men per item dient te

---

<sup>1</sup> [www.mecetes.co.uk](http://www.mecetes.co.uk)

---

betalen (o.a. iTunes)(TVOD). Daarnaast zijn er ook gratis on-demand diensten (o.a. Youtube) waarrond advertenties geplaatst zijn (AVOD). Ontegensprekelijk leidt dit alles tot nieuwe mogelijkheden voor de financiering van content. Het laat producenten toe om dezelfde content op verschillende manieren aan de man te brengen. Niet verwonderlijk dat grote spelers, actief op het internationale toneel, inmiddels zelf zijn overgegaan tot investeringen in de productie van televisie en film. Reeksen zoals House of Cards (Netflix) en Transparent (Amazon) zijn daar het resultaat van. Ze tonen het belang dat alle mediabedrijven hechten aan contentrechten. Hoe meer rechten, hoe meer je content voor een grote (en steeds groter wordende) diversiteit van *windows* kan valoriseren. Zeker als je dat op wereldschaal kan doen, hetgeen voor een groot deel van de eerder lokale, Europese mediabedrijven geen evidentie is, krijg je dan een significante winstmaximalisatie.

Diverse omroepen creëerden al – in het kielzog van de BBC iPlayer – on-demand platformen voor hun aanbod. Evenzeer investeren televisiedistributeurs zoals Telenet, dat in Vlaanderen nog steeds een aanzienlijk groter marktaandeel dan bijvoorbeeld Netflix of Amazon heeft, bijkomend in hun on-demand platformen. Het publiek lijkt al die veranderingen goed te aanvaarden, maar blijft tegelijkertijd ook relatief trouw aan het lineaire kijken. Nieuwe diensten vormen eerder een aanvulling op de reeds bestaande platformen en zorgen voor een grotere flexibiliteit in het kijkgedrag.

Alle veranderingen komen dus met vele opportuniteiten, maar uiteraard ook met heel wat onzekerheid en bedreigingen. Voorlopig wordt er vooral veel geïnvesteerd om gelijke tred (als dat al mogelijk is) te houden met internationale bedrijven. Die investeringen moeten uiteraard wel gevaloriseerd worden op een bepaald moment. Lokale spelers hebben het in deze context moeilijk om continu bij te benen.

## 2. De *Digital Single Market* als een Europees antwoord op complexe uitdagingen

Met de Digital Single Market wil de Europese Commissie inspelen op de mogelijkheden die voortvloeien uit een snel veranderende mediamarkt. Er is volgens de Commissie dringend nood aan een sterkere interne markt om de competitiviteit van de media- en elektronische communicatie-sectoren te verhogen. Dat beleid moet de bestaande drempels in de Europese gefragmenteerde markt (o.a. door taal- en cultuurverschillen, verschillende marktgroottes, etc.) verlagen.

Digital Single Market
1. Introductie van regels die grensoverschrijdende e-commerce gemakkelijker maken
2. Snellere en consequentere handhaving van de regels voor consumentenbescherming
3. Efficiënte en betaalbare bezorging van pakjes
4. Een eind maken aan ongefundeerde geo-blocking
5. Identificatie van mogelijke concurrentieproblemen
6. Een modern, meer Europees auteursrecht
7. Herziening van de satelliet en kabelrichtlijn
8. Administratieve lasten terugdringen die het gevolg zijn van verschillende btw-stelsels

*Afbeelding 1: Beleidsvoorstellen Digital Single Market*

Vanzelfsprekend is dit geen nieuw idee. De plannen van de Europese Commissie om een interne televisiemarkt op te zetten, gaan terug tot de jaren tachtig en je kan er al over lezen in het ambitieuze Bangeman rapport uit 1994 over Europa en de globale informatiemaatschappij en -economie. De realisatie van deze ambities verliep in eerste (tweede, derde, ...) instantie moeizaam.

De nieuwe Europese Commissie, onder leiding van President Juncker en de Commissaris voor Digitale Economie en Maatschappij Oettinger, heeft de intentie om de ambitie van een interne markt in de media- en elektronische communicatiesectoren toch waar te maken. Het

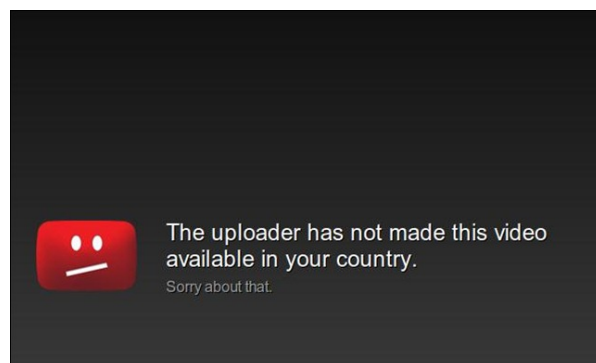
zogenaamde *Digital Single Market* plan speelt hierin een hoofdrol. Eén aspect van het plan bevat de update van het copyrightbeleid in Europa. De controversiële discussie rond intellectuele eigendomsrechten van audiovisuele content woedt hevig en wordt stilaan een speerpunt binnen het nieuwe beleid. De plannen van de Europese Commissie vertalen zich in het verzekeren van de vrije circulatie van Europese content waarbij copyright niet langer gebonden is aan het territoriale beleid van de verschillende lidstaten. Tot vandaag is copyright gebonden aan de nationale wetgeving en dient men rechten op audiovisuele content te regelen voor elk land. De Europese Commissie ziet dit als een gevaar voor de economische groei van de media- en communicatiesectoren en verkiest een multiterritoriaal licentiesysteem voor contentrechten. Een groot aantal betrokken partijen verzet zich echter tegen dit systeem, omdat het volgens hen het economisch potentieel van hun content in verschillende landen niet vergroot, maar eerder beperkt, en bijgevolg hun bestaan op lange termijn aantast.

Het is moeilijk te bepalen welke mening correct is in dit debat. In welke richting leidt de Europese Commissie de Europese mediasector en is dat een richting die zowel voor de sector als voor het publiek gunstig is op de lange termijn?

### 3. De problematiek rond multiterritorialiteit en geo-blocking

In het bestaande inkomstenmodel voor film en televisiecontent worden licenties verleend op nationale basis. Vaak (en steeds vaker) gebeurt dit al voor content geproduceerd is. Op die manier kunnen de inkomsten uit de verkoop van distributierechten bijdragen aan het productiebudget. Verkoop na de productie kan er dan weer voor zorgen dat de productie winstgevend(er) wordt. Het blokkeren van content in landen waar geen licenties werden gekocht, wordt omschreven als geo-blocking. Het is een fundamenteel onderdeel om de stabiliteit van de sector te garanderen. Door geo-blocking krijgen licentiehouders het (exclusieve) gebruik van content binnen hun territorium. Voor verkopers van licenties geeft het een mogelijkheid om in verschillende markten, en op verschillende platformen, een reeks of film tot bij het publiek te krijgen.

Dit verklaart waarom Europese burgers op reis in een andere lidstaat verhinderd worden te kijken naar hun favoriete Vlaamse soap online. Zo zal een Belgische toerist in het Verenigd Koninkrijk zelden televisiebeelden uit Vlaanderen kunnen bekijken. Binnen een ééngemaakte *Digital Single Market* wil de Europese Commissie pan-Europese of op zijn minst multiterritoriale licenties mogelijk maken. Op die manier kan versnippering worden tegengegaan en kunnen grotere inkomsten gehaald worden uit distributiedeals. Dit heeft natuurlijk een impact op diverse Europese audiovisuele actoren.



### 4. Verschillende opinies, tegenstrijdige belangen

Op basis van een uitgebreide documentanalyse ontwaren we drie spanningsvelden in dit dossier.

---

**Lokale actoren**  
(lokale Europese regisseurs, producenten, distributeurs, video on demand platformen, bioscopen en kleine publieke omroepen)

Voor wie de lokale licenties de bestaansreden vormen.

Hoofdoel is het aanbieden van een aantrekkelijk portfolio met zo weinig mogelijk concurrentie van Europese en internationale spelers.

**Actoren met een Europese strategie**  
(omroepen werkzaam in meerdere landen, vb. BBC en kleine Europese studio's (vb. StudioCanal).

Staan open voor een flexibelere aanpak, zoals de 'draagbaarheid' (*portability*) van online diensten. Concreet betekent dit dat een Belgische toerist in het Verenigd Koninkrijk kan kijken naar zijn favoriete Vlaamse soap, maar een Brit kan dit niet.

**Actoren met een internationale strategie**  
(Amerikaanse kabelbedrijven, internationale over-the-top spelers zoals HBO en Netflix en Hollywood studios)

Verkiezen de opheffing van het hedendaagse copyright systeem

Willen zoveel mogelijk verkopen op globale schaal en ervaren de verkoop van licenties per lidstaat als hinderlijk. Netflix verdedigt dit standpunt zeer duidelijk

- Op een eerste niveau zien we duidelijke **tegenstrijdige belangen tussen Amerikaanse multinationals en Europese bedrijven**. Simpel gesteld: de meerderheid van Amerikaanse bedrijven verkiest het voorstel van de Europese Commissie en dit in tegenstelling tot het verzet van het merendeel van de Europese bedrijven. Dit is gedeeltelijk te verklaren door de dominantie van Amerikaanse bedrijven in de distributiesector. Europese spelers hebben dan weer een groter aandeel in de productie van content en bijgevolg veel meer te verliezen. Het lijkt logisch dat actoren met een actieve rol in de distributie van content op grote schaal het voorstel van de Europese Commissie verkiezen. Zo krijgen ze toegang tot Europese consumenten zonder rekening te houden met het huidige, gefragmenteerde copyrightsysteem.
- Een tweede spanningsveld vloeit voort uit de **financiering van Europese content**. Productie is nog steeds sterk afhankelijk van overheidssteun en andere steunmechanismen. Het gros van dat geld wordt uitgereikt op een nationaal of supranationaal niveau. De moeilijke financiering en lokale productievooraanwaarden zoals quota's, legitimeren vandaag de licenties op een nationaal niveau. Voor spelers die zich grotendeels richten op het terugvorderen van investeringen op globale schaal, is dit echter niet aan de orde.
- Een derde spanningsveld manifesteert zich tussen **nieuwe en oude spelers**. Nieuwe spelers zoals Netflix stellen zich eerder aanvallend op (wat niet noodzakelijk slecht is!) in tegenstelling tot bedrijven zoals bioscopen die hun bestaande businessmodellen zo lang mogelijk wensen te behouden. Ongeacht het besef dat verandering nabij is en zelfs al plaatsvindt, benaderen deze spelers het debat traditionaal veelal vanuit een defensieve positie.

**5. Conclusies en aanbevelingen**

Concluderen dat de plannen van de Europese Commissie de Amerikaanse bedrijven bevoordelen, is een brug te ver. Er zijn ook Europese bedrijven die actief zijn op wereldschaal en we zien ook steeds meer integratie op niveau van eigendomsstructuren tussen Amerikaanse en Europese bedrijven. Wel kunnen we besluiten dat de plannen van de Europese Commissie op korte termijn meer voordelen kunnen bieden aan bedrijven die zich richten op Europese consumenten, maar niet noodzakelijk substantieel investeren in creativiteit op Europese bodem. Als gevolg van de hevige tegenstand ziet het er naar uit dat

Europese Commissie zijn plannen versoepelt en enkel de zogenaamde **portability** van diensten zal verdedigen. Dat betekent concreet dat een Deen in België naar Deense content zou moeten kijken als hij hier werkt of dat een Vlaming die naar het zuiden van Spanje reist daar ook toegang moet hebben tot videocontent van Vlaamse omroepen. Voor het merendeel van de stakeholders is dit echter een kwestie van gezond verstand en niet noodzakelijk een fundamentele aanpassing van het copyrightbeleid.

Veel meer dan de beperkte focus op copyrightbeleid, zouden de Europese Commissie, de stakeholders en ook de consument meer baat hebben bij een **holistisch beleidsproces** waarbij de uitdagingen van de Digital Single Market beschouwd worden vanuit verschillende oogpunten en in samenhang met uitdagingen verbonden aan de Audiovisuele Dienstenrichtlijn, nationale steunincentives, mededinging en staatssteunbeleid.

In zo'n holistische aanpak dringen er zich alvast **een aantal evidente wijzigingen van het beleid** op. We denken dan onder meer aan het volgende:

- Overheidssubsidies moeten niet a priori multi-windowvalorisatie uitsluiten. Zo is het bvb. het geval dat in heel wat landen previews niet toegelaten zijn voor televisieproducties die deels via overheidsgelden gefinancierd zijn. Dat is een conservatieve benadering die valorisatie en export van televisiecontent bemoeilijkt.
- Het concept van een investeringsplicht voor dienstenverdelers (breedband, kabel, andere, ...) dient op Europees niveau bekeken te worden. Nu ondernemen regio's zoals Vlaanderen en Wallonië en landen zoals Frankrijk hier eigen initiatieven. Deze zijn vaak gestoeld op oprechte ambities om de creatie van content duurzaam te ondersteunen. Desalniettemin zijn ze een druppel op een hete plaat wegens te weinig geschaald. Bovendien plaatsen ze spelers actief in die specifieke regio's en landen in een concurrentieel nadeel t.o.v. bedrijven die actief zijn in landen waar dergelijke regels niet gelden. Denk bvb. aan Netflix dat de Franse investeringsplicht vanuit Luxemburg handig en makkelijk omzeilt.
- Mediabedrijven zouden zelf de periodes van windows voor de gehele Europese markt moeten harmoniseren. Zelfregulering is daar aan de orde. Op die manier voorkom je misschien geen schending van eigendomsrechten (piraterij), maar neem je op zijn minstens één reden ervoor weg.

Huidige discussies over de Digital Single Market roepen enorme déjà vu-gevoelens op. We hebben het allemaal al eens eerder gehoord. Harmonisatie van copyright is nodig, maar gesprekken resulteren meestal in een flauw afkooksel van oorspronkelijke plannen. Een aantal regels toevoegen bij de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten kan ook niet echt nieuw genoemd worden, maar maakt het nu echt zo'n onnoemelijk groot verschil hoeveel minuten reclame er per uur toegelaten wordt op lineaire televisie? Conceptpapers over online platformen zijn misschien interessant, maar durven opnieuw niet echt man en paard noemen.

**Punt is dat de Europese Unie en met name de Europese Commissie zich verliezen in details terwijl het zou moeten gaan over de competitiviteit van de Europese media- en elektronische communicatiesectoren.** Hoe verhogen we die competitiviteit? Hoe zorgen we ervoor dat onze mededingingsregels niet iedere vorm van innovatieve samenwerking tussen mediabedrijven afblokken? En welke rol kan een overheid, zowel op nationaal als Europees niveau, überhaupt nog spelen in het beantwoorden van die vragen of het faciliteren van oplossingen voor de vastgestelde problemen? **Een out-of-the-box denkoefening, die voorbijgaat aan belangen van deze of gene Lidstaat, is op dit vlak meer dan ooit nodig.**

---

---

Betrokken SMIT-onderzoekers zijn **Ilse Schooneknaep**, junior onderzoeker en doctoraatsstudent aan de VUB en **Prof. dr. Karen Donders**, docent en senior onderzoekster aan de VUB. Beide zijn lid van de Policy Research Unit van SMIT. Voor meer informatie over het MeCETES project en het iMinds-SMIT onderzoek naar audiovisueel beleid, contacteer [ilse.schooneknaep@vub.ac.be](mailto:ilse.schooneknaep@vub.ac.be).

De **Policy Research Unit** is gespecialiseerd in de analyse van beleid en aanbevelingen voor beleid. Ze bestaat uit +/- 15 junior en senior onderzoekers met expertise in verschillende beleidsanalytische methodes zoals stakeholderbevestigingen, documentenanalyse, scenario's, brainstorm, focusgroepen, enz. De unit legt zich toe op vier onderzoeksdomeinen: (1) digitale geletterdheid, e-inclusie en privacy; (2) audiovisuele creatie, productie en distributie; (3) mededingingsbeleid in de media- en communicatiesector; (4) beleid voor online platformen. De unit wordt geleid door **Prof. Dr. Karen Donders** ([karen.donders@vub.ac.be](mailto:karen.donders@vub.ac.be)).

Meer info over iMinds-SMIT: <http://smit.vub.ac.be>

---