



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.933/3
van 21 februari 2020

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘houdende instemming met de overeenkomst tussen de Regering
van de Franse Republiek en de Regering van de Vlaamse
Gemeenschap inzake cinematografische coproductie,
ondertekend te Brussel op 23 mei 2019’

Op 22 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek en de Regering van de Vlaamse Gemeenschap inzake cinematografische coproductie, ondertekend te Brussel op 23 mei 2019’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2020.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met de overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek en de Regering van de Vlaamse Gemeenschap inzake cinematografische coproductie, ondertekend te Brussel op 23 mei 2019 (hierna: de overeenkomst).

De overeenkomst komt, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap, in de plaats van het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende het filmverkeer, ondertekend te Parijs op 20 september 1962 (artikel 12 van de overeenkomst).¹

BEVOEGDHEID

2.1. De Vlaamse Gemeenschap is bevoegd voor het beleid inzake cinematografische werken als een van de vormen van de schone kunsten waarvoor ze bevoegd is.² De gemachtigde verklaarde het volgende over de vraag in welke mate de overeenkomst volledig in deze bevoegdheid kan worden ingepast, dan wel of er ook gewestelijke of federale bevoegdheden mee zijn gemoeid:

“De overeenkomst betreft enkel een aangelegenheid als bedoeld in artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (schone kunsten). Deze overeenkomst handelt uitsluitend over cinematografische werken, zoals gedefinieerd in artikel 1, §1 van de overeenkomst: ‘de cinematografische werken van eender welke duur, op eender welke drager en van eender welk genre (fictie, animatie, documentaire) volgens de wettelijke en reglementaire bepalingen van elk van de Partijen en bestemd voor verspreiding in zalen voor filmvertoningen’.

(...)

De tweede alinea van zowel artikel 5 als artikel 6 is opgenomen om duidelijk te maken dat het verdrag geen betrekking heeft op de federale bevoegdheden ter zake, zijnde de intellectuele eigendom en de toegang tot het grondgebied zowel van goederen, als personen.

Voor de toegang tot het grondgebied is het alleen de bedoeling dat de diensten van de Vlaamse Gemeenschap de toegang tot het grondgebied of de invoer zullen faciliteren, maar niet dat (bij het verdrag) een nieuwe regeling wordt ingevoerd.

(...)

¹ Dit akkoord werd nadien nog gewijzigd bij het Akkoord, gesloten bij wisseling van brieven gedagtekend te Parijs op 6 februari en 17 oktober 1967, tot wijziging van het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende het filmverkeer, ondertekend te Parijs, op 20 september 1962, bij het Tweede akkoord, gesloten bij wisseling van brieven gedagtekend te Parijs op 17 juli 1969 en 31 maart 1970, houdende wijziging van het akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende het filmverkeer van 20 september 1962, en bij het Derde akkoord, gesloten bij wisseling van brieven gedagtekend te Parijs op 19 maart 1975 en 9 juni 1975, tot wijziging van artikel 2 van het akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende het filmverkeer van 20 september 1962.

² Artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

De bepalingen rond mede-eigendom van het werk zijn gesteld als voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op de voordelen van de overeenkomst. Niet om het intellectuele eigendom te regelen. Het is dus niet de bedoeling van het coproductieverdrag om nieuwe regelgeving te voorzien met betrekking tot intellectuele eigendomsrechten, maar veeleer het bestaande regelgevende kader toe te passen.

(...)

Artikel 194^{ter} § 1, 4° WIB 1992 voorziet reeds uitdrukkelijk dat internationale producties in de categorie fictiefilm, documentaire of animatiefilm bestemd om in de bioscoop te worden vertoond, in aanmerking komen voor zover zij vallen binnen het toepassingsgebied van een bilaterale overeenkomst inzake coproductie afgesloten door België met een andere Staat. Onder Staat, en dat geldt evenzeer voor België, wordt zowel het federale niveau als alle administratieve onderliggende niveaus bedoeld.

De overeenkomst zal geen nieuwe fiscale mechanismen tot stand brengen dan diegene waarvoor de Vlaamse Gemeenschap nu reeds bevoegd is op basis van artikel 194^{ter}, WIB.”

2.2. De regeling in de overeenkomst komt erop neer dat een nieuw kader wordt gecreëerd voor het faciliteren van coproducties inzake cinematografische werken door het versoepelen van een aantal voorwaarden voor de toekenning van het statuut van coproductie, teneinde dergelijke cinematografische werken beter te ondersteunen. Een dergelijke regeling kan in beginsel tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake schone kunsten worden gerekend. Gelet op de specifieke inhoudelijke finaliteit van deze ondersteuning kan ze worden onderscheiden van de steun aan ondernemingen in het kader van het economisch beleid waarvoor de gewesten bevoegd zijn.³

De omstandigheid dat in de federale tax shelter-regeling wordt verwezen naar het statuut van coproductie doet geen afbreuk aan de zo-even geschetste gemeenschapsbevoegdheid, wel integendeel: de toepassing van die federale regeling op concrete cinematografische producties veronderstelt een beoordeling door de bevoegde gemeenschapsoverheid.⁴ Aan die regeling zelf wordt door de overeenkomst niet geraakt.

Ook de artikelen 5 en 6 van de overeenkomst kunnen tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap worden gerekend. Het (intellectuele) eigendomsvereiste waarvan gewag wordt gemaakt in de eerste bepaling betreft immers geen regeling van de intellectuele eigendom,⁵ maar enkel een voorwaarde om het statuut van coproductie te krijgen en te behouden. De tweede bepaling betreft het faciliteren van de toegang tot het grondgebied voor materiaal en personeel,

³ Artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Vgl. met de regeling in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 ‘tot toekenning van steun aan audiovisuele werken van het type lange fictie-, documentaire of animatiefilm, of animatiereeksen’, waarvoor de rechtsgrond werd gezocht in artikel 38, derde lid, van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’.

⁴ Zie in dat verband het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘met betrekking tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en van de federale staat inzake het tax shelter-stelsel voor audiovisuele werken en podiumwerken en tot informatie-uitwisseling’, gedaan te Brussel op 19 maart 2019 (zie onder meer adv.RvS 65.815/VR van 15 mei 2019 over het voorontwerp van instemmingsdecreet van de Vlaamse Gemeenschap met dit samenwerkingsakkoord en adv.RvS 65.731/VR van dezelfde datum over het voorontwerp van federale instemmingswet).

⁵ Waarvoor de federale overheid bevoegd is overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

maar deze bepaling moet bevoegdheidsconform worden begrepen, namelijk dat de Vlaamse Gemeenschap binnen haar bevoegdheden het nodige zal doen om die toegang te faciliteren, zoals ook uitdrukkelijk wordt vermeld in die bepaling.

VORMVEREISTEN

3. Op de vraag of het ontwerp als voorgenomen staatssteun werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, verklaarde de gemachtigde dat een beroep wordt gedaan op de algemene groepsvrijstellingsverordening,⁶ meer bepaald op artikel 54 ('Steunregelingen voor audiovisuele werken'). Daartoe is onder meer vereist dat voldaan is aan de voorwaarden vervat in die verordeningsbepaling, alsook aan de verslagleggingsverplichting vervat in artikel 11 van die verordening (binnen twintig werkdagen na de inwerkingtreding van de ontworpen regeling).

ALGEMENE OPMERKING

4. In het opschrift van de overeenkomst wordt verwezen naar "de regering van de Franse Republiek" en "de regering van de Vlaamse Gemeenschap". Hoewel van het opschrift van de overeenkomst niet anders dan in dezelfde bewoordingen melding kan worden gemaakt in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp van instemmingsdecreet, wordt hier opnieuw de gelegenheid te baat genomen om erop te wijzen dat, ofschoon verdragen worden gesloten door de bevoegde regeringen, zij dit evenwel doen namens de rechtspersonen waarvan zij de uitvoerende macht zijn of voor wie zij optreden. De verdragsluitende partijen zijn hier dan ook de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Republiek.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

5. In artikel 3, alinea 6, van de overeenkomst wordt bepaald dat de alinea's 4 en 5, die betrekking hebben op de plaats waar de studio-opnames en de filmopnames moeten worden gemaakt, van toepassing zijn "met inachtneming van de mededeling van de Commissie betreffende staatssteun voor cinematografische en andere audiovisuele werken (2013/C 332/01), die op 15 november 2013 in het Publicatieblad van de Europese Unie is bekendgemaakt".

Op de vraag of de steun die door de Vlaamse Gemeenschap wordt toegekend mede op grond van de overeenkomst, daadwerkelijk kan worden ingepast in wat in die mededeling wordt uiteengezet en waarom de verwijzing naar die mededeling wordt beperkt tot de bepalingen die betrekking hebben op territoriale bestedingseisen (zie daarover punt 4.3 van die mededeling), antwoordde de gemachtigde het volgende:

"De overeenkomst houdt geen steunmaatregel in en kan bijgevolg niet aanzien worden als staatssteun. Er zijn geen nieuwe mogelijkheden om steun te verlenen aan

⁶ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 'waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard'.

cinematografische producties. De coproductieovereenkomst maakt het uitsluitend mogelijk voor Frans-Vlaamse coproducties om in aanmerking te komen voor nationale/regionale, reeds bestaande steunmaatregelen. De overeenkomst draagt bij aan het stimuleren van culturele en taalkundige diversiteit door samenwerkingen op vlak van cinematografische coproducties tussen Vlaanderen en Frankrijk te vergemakkelijken.

(...)

Leden 4 en 5 van artikel 3 handelen over de locatie waar de filmopnames dienen te gebeuren. De Mededeling stelt dat een regeling een subsidiabiliteitscriterium kan bevatten waarbij een minimumpercentage aan productieactiviteit op het grondgebied van de steun verlenende lidstaat wordt geëist. Dit percentage mag niet meer dan 50 % van het totale productiebudget bedragen. Ter verduidelijking dat, ondanks de voorwaarde dat studio-opnames gemaakt moeten worden op het grondgebied van Frankrijk of op het Nederlandstalige taalgebied van België of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, tenzij een uitzondering is toegestaan, werd in lid 6 van artikel 3 een expliciete verwijzing opgenomen naar de Mededeling, opdat het minimumpercentage aan productieactiviteit op het grondgebied niet meer dan 50% van het totale productiebudget zou bedragen. Dit is op deze manier geformuleerd, zodat de overeenkomst niet aangepast dient te worden indien deze bepaling van de Mededeling in de toekomst zou veranderen.”

Met deze uitleg kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT