

Vergaderjaar 2021–2022

36 176

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het invoeren van een investeringsverplichting ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel product

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel worden aanpassingen van de Mediawet 2008 voorgesteld voor het opnemen van een investeringsverplichting ten behoeve van de stimulering van Nederlands cultureel audiovisueel product. Deze toelichting wordt mede gegeven namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In het sectoradvies *Zicht op zo veel meer* doet de Raad voor Cultuur aanbevelingen om de kwaliteit en de zichtbaarheid van Nederlandse films, series en documentaires te versterken.¹ Volgens de Raad staat dit aanbod onder druk vanwege de veranderingen in het medialandschap en de toename van aanbod dat wordt gedistribueerd en vertoond door met name internationale spelers. Onder meer door grote productie- en marketingbudgetten en distributiekrachten ontstaat volgens de Raad een ongelijk speelveld. Een van de aanbevelingen van de Raad om het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod (films, series en documentaires) te versterken is om de middelen hiervoor uit de markt te halen door het invoeren van heffingen op aanbieders, zoals ook in een aantal andere lidstaten van de Europese Unie gebeurt. De gedachte hierachter is dat partijen die geld verdienen op de lokale audiovisuele markt meer zouden moeten bijdragen aan de productie van lokaal aanbod. Ook adviseert de raad om quota voor Nederlandse culturele audiovisuele producties op te leggen aan mediadiensten op aanvraag en bioscopen, inclusief filmtheaters.

Op 2 juli 2018 hebben de Minister van OCW en de Minister voor MBVOM een eerste reactie op het voornoemde advies van de Raad voor Cultuur naar de Tweede Kamer gestuurd.² In de brief wordt het publieke belang van het Nederlands cultureel audiovisueel product onderstreept. Dergelijk media-aanbod is waardevol: het vertegenwoordigt onze identiteit, het

¹ «Zicht op zoveel meer», Raad voor Cultuur, februari 2018 (<https://www.rijksoverheid.nl>).

² Kamerstukken II 2017/18, 32 820, nr. 222.

verbindt ons en geeft ons kennis over onszelf, over anderen en over de samenleving. Het gaat hierbij om films, series en documentaires die de verscheidenheid aan verhalen en leefwerelden in onze samenleving weerspiegelen. Het is belangrijk dat naast het toegenomen internationale aanbod de kijker in Nederland toegang heeft tot aanbod waarin deze zichzelf en de directe wereld om zich heen kan herkennen. In de brief aan de Kamer is een aantal maatregelen aangekondigd voor de versterking van de positie van het Nederlands cultureel audiovisueel product. Een besluit over de aanbevelingen van de Raad voor Cultuur om te komen tot een systeem van heffingen en quota is in voornoemde brief nog niet opgenomen, omdat de Ministers hiervoor extra onderzoek noodzakelijk achtten.

Vervolgens hebben de Ministers in een brief van 19 december 2019 een nieuwe stimuleringsmaatregel aangekondigd ten behoeve van de productie van Nederlands cultureel audiovisueel product.³ Hiermee werd tevens uitvoering gegeven aan de moties van de leden Belhaj van D66⁴ en Asscher van de PvdA.⁵ Bij de brief zijn twee onderzoeken gevoegd.⁶ Het Europese onderzoek geeft een overzicht van bestaande stimuleringsmaatregelen voor de nationale audiovisuele markt in de lidstaten van de Europese Unie en IJsland, Noorwegen en Zwitserland. Het onderzoek dat is uitgevoerd door Dialogic geeft een beeld van de (economische) effecten op de Nederlandse markt van zowel een heffing voor aanbieders van mediadiensten als een quotum voor Nederlandse culturele audiovisuele producties. Dit onderzoek behandelt daarnaast een investeringsverplichting als alternatieve maatregel voor een heffing.

De Ministers schrijven in de brief aan de Kamer dat een investeringsverplichting een evenwichtige maatregel is voor de stimulering van Nederlandse films, series en documentaires. De keuze voor dit instrument is gemaakt naar aanleiding van ontwikkelingen in het internationale medialandschap, initiatieven en maatregelen in andere EU-lidstaten en op basis van voornoemde onderzoeken. De ontwikkelingen in het Europese medialandschap betreffen vooral de groei van nieuwe, vaak internationale spelers die audiovisueel aanbod op de markt brengen, en het daarmee samenhangende veranderde kijkgedrag van consumenten. In veel EU-lidstaten is hierdoor het nationale aanbod meer onder druk komen te staan. Ook in Nederland is dit het geval.

Meerdere EU-lidstaten hebben reeds maatregelen aangekondigd of ingesteld ter stimulering van het nationale audiovisuele media-aanbod⁷, dat veelal in verband wordt gebracht met producties gemaakt door onafhankelijke producenten. Hiermee wordt tevens de diversiteit en pluriformiteit van het media-aanbod gestimuleerd. Deze (nieuwe) maatregelen gaan uit van het principe dat aanbieders die succesvol op de nationale markt opereren ook verantwoordelijkheid dienen te nemen voor de productie van nationaal aanbod.

Met een investeringsverplichting wordt een gelijk speelveld gecreëerd met andere landen. Bij het introduceren van een stimuleringsmaatregel dient een afweging te worden gemaakt tussen de culturele doelen die

³ Kamerstukken II 2019/20, 32 820, nr. 330.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 820, nr. 302.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 102.

⁶ European Audiovisual Observatory, «Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe», januari 2019 (<https://www.obs.coe.int>) en Dialogic, «Verheffing of versterking? Effecten stimuleringsmaatregelen audiovisuele productie in Nederland», januari 2019 (<https://www.rijksoverheid.nl>).

⁷ Zie *Investing in European works: the obligations on VOD providers*, European Audiovisual Observatory, Straatsburg 2022.

worden bereikt met een substantiële investering door marktpartijen in Nederlands cultureel audiovisueel aanbod enerzijds, en de impact van een stimuleringsmaatregel op de markt anderzijds. Op basis van deze afweging wordt in het wetsvoorstel een investeringsverplichting voorgesteld. Deze verplichting houdt in dat aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag een percentage van hun in Nederland gegenereerde relevante omzet moeten investeren in Nederlands cultureel audiovisueel product. De aanbieders van deze diensten produceren audiovisueel media-aanbod en/of verdienen eraan door het te exploiteren. Aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag (*video on demand* of VOD-diensten) opereren vaak op een Europese of zelfs mondiale markt en bieden overwegend internationaal aanbod aan. Deze aanbieders, die ook op de Nederlandse markt opereren, dienen ook verantwoordelijkheid te nemen voor de totstandkoming van Nederlandse films, series en documentaires. De regering kiest met de investeringsverplichting voor een maatregel die ingrijpt op de markt, maar acht het gerechtvaardigd om van de aanbieders van VOD-diensten een (grotere) bijdrage te verwachten aan de productie van Nederlands cultureel audiovisueel aanbod.

De aanbieders van VOD-diensten kunnen zelf bepalen in welke producties zij investeren, zo lang deze kunnen worden aangemerkt als Nederlands cultureel audiovisueel product. Dit brengt de prikkel met zich mee om deze producties goed in de markt te zetten en tot een succes te maken.

De regering kiest niet voor een heffingssysteem, zoals is voorgesteld door de Raad voor Cultuur en ook in verschillende andere EU-lidstaten is ingevoerd. Het onderzoek van Dialogic laat zien dat heffingen – in vergelijking tot de andere twee onderzochte stimuleringsmaatregelen (quota en investeringsverplichtingen) – meer marktverstoring werken en ongewenste neveneffecten met zich meebrengen. De voorgestelde investeringsverplichting grijpt minder in op de markt omdat aanbieders binnen het wettelijk kader zelf bepalen in welke producties zij investeren. Mede op basis van het onderzoek van Dialogic stelt de regering ook geen quota voor ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. De onderzoekers constateren dat quota, inhoudende verplichtingen voor aanbieders om een bepaald percentage nationale producties op te nemen in een catalogus, kunnen leiden tot bulkaankopen, vershraling van de kwaliteit van het aanbod en daarmee tot een afname van de vraag. Quota leiden daarom niet tot de gewenste versterking van het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. Daarnaast geldt voor quota dat deze op basis van het land-van-oorsprong-beginsel⁸ uit de richtlijn audiovisuele mediadiensten⁹, alleen kunnen worden opgelegd aan in Nederland gevestigde aanbieders. Het instellen van quota zou daarom een ongelijk speelveld creëren tussen aanbieders gevestigd in Nederland en aanbieders gevestigd buiten Nederland. Een verplichte financiële bijdrage zoals de voorgestelde investeringsverplichting kan wel op gelijke wijze worden verlangd van aanbieders gevestigd in Nederland en aanbieders gevestigd in een andere EU-lidstaat die actief zijn op de Nederlandse audiovisuele markt.

⁸ Dit beginsel houdt in dat audiovisuele mediadiensten vallen onder de jurisdictie van het land waarin ze zijn gevestigd.

⁹ Richtlijn 2010/13/EU, inmiddels herzien door Richtlijn 2018/18/EU.

2. De investeringsverplichting

2.1. Nederlands cultureel audiovisueel product

De investeringsverplichting heeft als doel om Nederlands aanbod te stimuleren waarin de kijker zichzelf en zijn leefwereld kan herkennen. De investeringsverplichting ziet daarom op media-aanbod dat kwalificeert als Nederlands cultureel audiovisueel product. Deze producties staan onder druk door de toename van internationaal aanbod. Het gaat om producties in de vorm van films, series en documentaires. Vier categorieën audiovisueel media-aanbod komen in aanmerking: documentairefilms, documentaireseries, dramaseries en speelfilms. Van deze categorieën worden wettelijke definities voorgesteld. Bij alle categorieën kan gebruik gemaakt worden van verschillende technieken, waaronder animatie. Films, series en documentaires vertellen verhalen over onszelf, over anderen, over de samenleving. Ze weerspiegelen de leefwerelden in onze samenleving vanuit een sterke verbeeldingskracht. Het kan hierbij zowel gaan om films, series en documentaires voor een kleinere doelgroep, als voor een groot en breed publiek zoals de genres jeugd- en familiefilms/-series, romantische komedies, actiefilms/-series of *thrillers*. De term «cultureel» verwijst dus niet naar het artistieke gehalte van het aanbod. Films, series en documentaires onderscheiden zich door hun verhalende en verbeeldende karakter van media-aanbod dat bijvoorbeeld bestaat uit nieuws, sport, spel of *reality*. Daarmee is niet gezegd dat bijvoorbeeld sport of *reality* verwerkt in een documentaire niet zou kwalificeren als Nederlands cultureel audiovisueel product.

De betreffende audiovisuele producties moeten voldoen aan ten minste twee voorwaarden, die verband houden met de taal en cultuur van Nederland. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de Nederlandse culturele identiteit. Deze producties zijn belangrijk vanwege de gewenste diversiteit van het audiovisuele aanbod. Ook zijn deze producties een aanvulling op het internationale aanbod, dat een steeds groter deel uitmaakt van de audiovisuele markt in Nederland. Culturele eigenheid wordt in het bijzonder gekenmerkt door de taal, maar ook door verbondenheid met de samenleving.

Producties moeten aan ten minste twee van vier taal- en cultuurcriteria voldoen. Het gaat hierbij om de Nederlandse of Friese taal als voornaamste taal van de hoofdpersonages in een productie, de Nederlandse of Friese taal als originele taal van het scenario, een origineel Nederlands- of Friestalig literair werk, of de Nederlandse maatschappij (in brede zin), cultuur, politiek of geschiedenis als hoofdthema. Deze criteria laten ruimte voor een verscheidenheid aan producties. De criteria zijn bovendien zo geformuleerd dat aanbieders vooraf kunnen beoordelen of een beoogde investering binnen de verplichte investering in Nederlands cultureel audiovisueel product valt. Er komt dan ook geen afzonderlijke toetsingscommissie aan te pas. Het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) voert toezicht achteraf uit om te zien of door de aanbieder is voldaan aan de investeringsverplichting.

De regering wil een betere benutting van het creatieve en innovatieve potentieel van onafhankelijke producenten. Om de diversiteit en eigenheid van het gestimuleerde aanbod te waarborgen, is daarom van belang dat een deel van de investeringen ten goede komt aan onafhankelijke producties. Deze voorwaarde is dan ook opgenomen in het wetsvoorstel. De exacte omvang van het aandeel onafhankelijke producties in het kader van de investeringsverplichting zal worden geregeld in het Mediabesluit 2008.

2.2. Commerciële mediadiensten op aanvraag

In dit wetsvoorstel wordt een investeringsverplichting opgelegd aan aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag. Commerciële mediadiensten op aanvraag komen in meerdere varianten voor. Zo maken sommige diensten gebruik van abonnementen op basis waarvan gebruikers toegang krijgen tot het media-aanbod. Bij andere diensten betaalt de gebruiker voor specifiek media-aanbod door een individuele transactie (ook wel *pay per view* genoemd) of krijgt de gebruiker advertenties te zien rondom het media-aanbod. Ook hybride modellen komen in toenemende mate voor. Waar het nuttig is voor de toelichting om een onderscheid te maken tussen de verschillende verdienmodellen wordt daarvoor in deze toelichting het begrip «SVOD» (*subscription video on demand*) gebruikt voor diensten met een abonnement, «TVOD» (*transactional video on demand*) voor diensten met individuele transacties, en «AVOD» (*advertising video on demand*) voor diensten met media-aanbod omlijst door reclameboodschappen. Gelet op de marktontwikkelingen ten aanzien van mediadiensten op aanvraag, heeft het Commissariaat beleidsregels opgesteld waarin criteria zijn opgenomen op basis waarvan hij bepaalt of sprake is van een commerciële mediadienst op aanvraag.¹⁰ Zo moet bijvoorbeeld sprake zijn van een catalogus, een massamediaal karakter en van deelname aan het economisch verkeer.

Het komt voor dat aanbieders meerdere te onderscheiden commerciële mediadiensten op aanvraag aanbieden. De investeringsverplichting geldt voor de aanbieder, ofwel de media-instelling. De omvang van de investeringsverplichting wordt in die gevallen dan ook bepaald als optelsom van de verplichting per te onderscheiden commerciële mediadienst op aanvraag van een aanbieder. Het is vervolgens aan de aanbieder om te bepalen of en welke mediadienst gebruikt wordt om een productie waarvoor een exploitatielicentie is verkregen aan te bieden.

De investeringsverplichting wordt ook opgelegd aan commerciële aanbieders die gevestigd zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie maar waarvan de commerciële mediadienst(en) op aanvraag zich richt(en) op publiek in Nederland.

De omroepdiensten van commerciële media-instellingen vallen niet onder de voorgestelde investeringsverplichting. Bij het merendeel van de commerciële omroepen die zich richten op het Nederlandse publiek is de bijdrage aan Nederlandse audiovisuele producties in brede zin en daarmee aan de Nederlandse audiovisuele sector zodanig groot, dat er reden is om de investeringsverplichting niet toe te passen op omroepdiensten van deze partijen.

De mediadiensten (omroepdiensten en mediadiensten op aanvraag) van de landelijke publieke mediadienst vallen evenmin onder de investeringsverplichting. Voor de landelijke publieke omroepen geldt dat zij reeds een grote bijdrage leveren aan de Nederlandse audiovisuele sector. Dit geldt eveneens voor de mediadienst op aanvraag van de landelijke publieke mediadienst. In het licht van de publieke taak en bestaande wettelijke verplichtingen van de landelijke publieke mediadienst met betrekking tot de productie en zichtbaarheid van het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod is een investeringsverplichting niet noodzakelijk. Ook zou deze geen aanvullend stimulerend effect sorteren. Op basis van de bestaande wettelijke publieke taak en de ca. € 100 mln. die de publieke omroep in series en documentaires investeert, voldoet de landelijke publieke

¹⁰ Beschikbaar via <https://www.cvdm.nl>.

mediadienst al ruimschoots aan het percentage van 4,5%, namelijk ca. 15% van het programmabudget.

Ook bioscopen en filmtheaters vallen niet onder de voorgestelde investeringsverplichting. Deze partijen dragen middelen af aan het private Abraham Tuschinski Fonds op basis van het zogenoemde btw-convenant dat met de Staat is gesloten. Per betaald bioscoopkaartje wordt een bedrag afgedragen aan voornoemd fonds, dat op basis van een regeling financiële bijdragen toekent voor de realisering van Nederlandse publieksfilms, die in bioscopen in Nederland worden uitgebracht. Op die manier dragen bioscopen en filmtheaters al bij aan het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. Uit een evaluatie van het btw-convenant is bovendien gebleken dat het btw-convenant effectiever werkt dan een investeringsverplichting zou doen. Dit hangt samen met het gegeven dat ook de filmdistributeurs aan het btw-convenant bijdragen en daarnaast via zogeheten minimum-garantie-investeringen bijdragen aan de productie van speelfilms. Bij een investeringsverplichting – die in de plaats zou komen van het btw-convenant – bestaat een reële kans dat de voornoemde bijdragen van filmdistributeurs verloren gaan omdat bioscoopketens mogelijk zonder filmdistributeurs zouden gaan investeren in Nederlandse speelfilms. Een investeringsverplichting voor bioscopen zou daarmee naar verwachting een negatieve impact hebben op de financieringsmogelijkheden voor Nederlandse speelfilms.

De pakketaanbieders¹¹ vallen niet onder de voorgestelde investeringsverplichting, omdat zij reeds een doorgiftevergoeding betalen aan aanbieders van lineaire mediadiensten, ofwel de publieke en commerciële omroepen. Sommige pakketaanbieders bieden ook commerciële mediadiensten op aanvraag aan. Wanneer een dergelijke VOD-dienst door de pakketaanbieder als afzonderlijke dienst wordt aangeboden, valt het aanbieden van deze dienst wel onder de investeringsverplichting. Wanneer de VOD-dienst uitsluitend onderdeel uitmaakt van een pakket, valt het aanbieden van die dienst niet onder de investeringsverplichting. De hiervoor genoemde doorgiftevergoeding is immers gerelateerd aan het pakket, zodat de pakketaanbieder in dat geval reeds betaalt voor het aanbieden van de mediadienst op aanvraag.

Aanbieders van videoplatforms vallen evenmin onder de investeringsverplichting. Dat heeft te maken met het afwijkende karakter van hun dienstverlening. Aanbieders van videoplatforms bieden uitsluitend een platform voor het media-aanbod van andere partijen, en voor door gebruikers gegenereerde video's. De aanbieders van deze platformen dragen geen redactionele verantwoordelijkheid voor het media-aanbod op hun platform. Die verantwoordelijkheid ligt bij de aanbieders van het media-aanbod. Aanbieders van mediadiensten op aanvraag die op videoplatformen actief zijn vallen dan ook wel onder de investeringsverplichting. Indien de aanbieder van een videoplatform zelf een mediadienst op aanvraag aanbiedt, valt het aanbieden van deze dienst eveneens onder de investeringsverplichting. Overigens maakt de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten het niet mogelijk om een verplichte financiële bijdrage zoals de investeringsverplichting op te leggen aan aanbieders van videoplatforms die zijn gevestigd in andere EU-lidstaten.

2.3. Investeringsvormen

Aanbieders kunnen op verschillende manieren investeren in Nederlands cultureel audiovisueel product. Dit kan door middel van investeringen in producties of coproducties, of door het verkrijgen van exploitatielicenties

¹¹ Kabel- en telecomexploitanten, zie artikel 6.9a van de Mediawet 2008.

voor nog niet voltooide of recent voltooide producties. Met een exploitatielicentie wordt bedoeld een licentie voor het al dan niet tijdelijk of exclusief aanbieden van een productie. Door deze verschillende vormen op te nemen als investeringsmogelijkheden wordt recht gedaan aan de verschillen tussen de aanbieders en wordt rekening gehouden met de verschillende wijzen waarop aanbieders producties (mede)financieren en via hun diensten aanbieden. Bij de verkrijging van een exploitatielicentie ten behoeve van een reeds voltooide productie, geldt dat de productie op het moment van verkrijging van de licentie niet ouder mag zijn dan vier jaar. Producties die meer dan vier jaar geleden zijn voltooid kunnen niet meer beschouwd worden als recent aanbod, zodat investeringen hierin ook niet meer kunnen worden beschouwd als stimulering van het Nederlands cultureel audiovisueel product.

De omvang van de investeringsverplichting wordt per boekjaar berekend. De investering moet worden uitgevoerd binnen twee boekjaren, gerekend vanaf het einde van het boekjaar waarover de relevante omzet is berekend. Vanaf het moment dat de aanbieder de onderliggende overeenkomst voor de investering of verkrijging van een exploitatielicentie heeft gesloten, of het te investeren bedrag op andere wijze aantoonbaar voor de investeringsverplichting heeft ingezet, is de investering uitgevoerd. In het Mediabesluit 2008 kunnen regels worden gesteld over de gevolgen van de ontbinding of niet nakoming van een dergelijke overeenkomst, of het op andere wijze niet langer aantoonbaar aanwenden van het te investeren bedrag, voor het uitvoeren van de investering. Hiermee wordt onder meer bedoeld op situaties waarin een investering geen doorgang vindt of niet leidt tot een gerealiseerde productie.

Indien een aanbieder in één boekjaar meer investeert dan waartoe hij verplicht is – 4,5% van de relevante omzet – mag die aanbieder het meer geïnvesteerde in het daaropvolgende boekjaar inzetten om te voldoen aan de investeringsverplichting. Dit stimuleert tevens producties met grote(re) budgetten. Ter illustratie: als een aanbieder in één boekjaar 6% van de relevante omzet investeert, resulteert dit in een surplus van 1,5%. Dit surplus mag de aanbieder in mindering brengen op de investering die in het volgende boekjaar moet worden gedaan. Het is niet mogelijk om het surplus van één boekjaar in mindering te brengen op de investering in andere boekjaren dan het direct opvolgende boekjaar.

Aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag moeten het Commissariaat jaarlijks vóór 1 juli met betrekking tot het voorafgaande boekjaar informeren over: (1) de samenstelling en hoogte van de relevante omzet, en (2) de uitvoering van de investering – voor zover de relevante omzet in een boekjaar hoger was dan € 30 miljoen. Op deze manier wordt effectief toezicht gerealiseerd, nu het aantal controlemomenten tot een minimum wordt beperkt en het Commissariaat aan de hand van deze informatie kan beoordelen of een aanbieder de verplichte investering uitvoert. Om de administratieve lasten te beperken geldt deze informatieverplichting niet voor aanbieders waarvan de totale in Nederland gegenereerde omzet minder dan € 30 miljoen per boekjaar betreft.

2.4. Wijze van investeren

De wijze van investeren wordt, binnen het kader van de hierboven beschreven investeringsvormen, aan marktpartijen gelaten. Aanbieders kunnen ervoor kiezen om direct te investeren in Nederlands cultureel audiovisueel product, maar ze kunnen er ook voor kiezen om te investeren via een privaat fonds. Aanbieders zouden een dergelijk fonds zelf beheren

en besturen, en hiermee gezamenlijk – eventueel ook met andere partijen uit de keten – kunnen werken aan de versterking van het Nederlands cultureel audiovisueel product. Juist voor de stimulering van aanbod dat onder druk staat, is samenwerking in de keten van belang. Gelet op de aard van de investeringsverplichting is het aan de marktpartijen zelf om te komen tot de oprichting van een dergelijk privaat fonds of zich aan te sluiten bij een bestaand fonds.

2.5. Ontheffingsmogelijkheid

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat het Commissariaat aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag ontheffing kan verlenen van de investeringsverplichting indien de toepassing ervan gelet op de aard of het onderwerp van de betreffende mediadienst, of het gebruik van innovatieve formats, praktisch onuitvoerbaar of ongerechtvaardigd zou zijn. Deze ontheffingsmogelijkheid is deels afkomstig uit de richtlijn audiovisuele mediadiensten, en is omwille van het gewenste gelijke speelveld ook opgenomen voor aanbieders die zijn gevestigd in Nederland. Ontheffing wordt alleen in individuele gevallen verleend. Ontheffing kan al dan niet gedeeltelijk of tijdelijk worden verleend, en per mediadienst indien een media-instelling meerdere commerciële mediadiensten op aanvraag aanbiedt. Bij beantwoording van de vraag of de investeringsverplichting mogelijk een ongerechtvaardigde uitwerking heeft op een media-instelling, moet in acht worden genomen dat het doel van de verplichting is om Nederlands cultureel audiovisueel product te stimuleren. Een ontheffing kan dan ook niet worden gebaseerd op de enkele omstandigheid dat een aanbieder geen of weinig Nederlands cultureel audiovisueel aanbod produceert dan wel aanbiedt. Factoren die een rol kunnen spelen bij ontheffing zijn bijvoorbeeld de aard en omvang van de doelgroep van een mediadienst (bijvoorbeeld heel specifiek en heel beperkt) of specifieke economische omstandigheden aan de zijde van de aanbieder (zoals het geval kan zijn bij een opstartende mediadienst). Ook het gebruik van innovatieve formats, zoals hybride – of experimentele vormen van Nederlandse culturele audiovisuele producties, kan grond zijn voor een gedeeltelijke ontheffing. Bij zulke producties kan bijvoorbeeld de minimale vertoningsduur van een film, serie of documentaire een knelpunt zijn. Het Commissariaat kan nadere regels stellen over de gevallen waarin aan een media-instelling ontheffing kan worden verleend. Die regels behoeven goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2.6. Percentages

In het wetsvoorstel wordt een verplichting opgelegd aan aanbieders om een deel van hun relevante omzet per boekjaar te investeren in Nederlands cultureel audiovisueel product. Daarbij is het uitgangspunt dat een substantiële impuls wordt gegeven aan het betreffende aanbod.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een eenvoudig en gelijkwaardig systeem. Er wordt één percentage gehanteerd voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag ter hoogte van 4,5% van de relevante omzet. De relevante omzet per boekjaar bestaat uit alle in Nederland gegenereerde omzet die verband houdt met het aanbieden van de betreffende commerciële mediadienst op aanvraag.

Op basis van de vormgeving van de investeringsverplichting is de ruwe schatting dat de investeringen door de betreffende aanbieders in Nederlandse films, series en documentaires jaarlijks rond € 29,8 miljoen zullen zijn. Dit totaal is gebaseerd op geschatte cijfers van de – in Nederland gegenereerde – omzet uit abonnementen en gebruikerstrans-

acties van commerciële mediadiensten op aanvraag in 2021, circa € 822 miljoen (bron: Nederlands Filmfonds). In 2020 was de geschatte – in Nederland gegenereerde – omzet lager, ca. € 543 miljoen (bron: Nederlands Filmfonds). Bij de geschatte opbrengst blijft de bijdrage van de overige componenten van de relevante omzet, de inkomsten uit reclameboodschappen, sponsoring en productplaatsing, buiten beschouwing. Onderzoek leverde geen exacte omzetgegevens en gerealiseerde investeringen op van aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag. Overigens investeert een aantal aanbieders al in Nederlandse culturele audiovisuele producties. Deze investeringen zullen uiteraard meetellen voor het voldoen aan de investeringsverplichting.

Het is niet goed te voorspellen hoe de markt voor commerciële mediadiensten op aanvraag in Nederland zich na het jaar 2021 (coronacrisis) zal ontwikkelen, mede gezien de toenemende concurrentie tussen verschillende aanbieders en de bereidheid van consumenten om meerdere abonnementen te nemen. Wel is duidelijk dat sinds de totstandkoming van het advies van de Raad voor Cultuur meerdere grote streamingdiensten zijn toegetreden tot de Nederlandse markt. Mede daardoor is de streamingmarkt flink gegroeid en de concurrentie – ook om Nederlandse culturele audiovisuele producties – toegenomen. In 2021 telde een huishouden met meer dan 3 personen gemiddeld 2,2 VOD-diensten; het gemiddelde voor alle personen van 13 jaar of ouder is in dat jaar 1,7 VOD-dienst per persoon (bron: NMO Mediatrends 2021).

Het doel van de investeringsverplichting is om een substantiële impuls te geven aan de productie van Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. De Raad voor Cultuur heeft in zijn advies *Zicht op zo veel meer* uit 2018 een benodigd *extra* budget gehanteerd van € 50 miljoen per jaar. Dit advies was gebaseerd op marktomstandigheden tot medio 2017. De investeringsverplichting levert op basis van ruwe schattingen over het jaar 2021 circa € 29,8 miljoen aan investeringen op. Gegeven de verwachte groei van de streamingmarkt en de bijdrage van andere inkomstenbronnen aan de relevante omzet is een doorgroei van de opbrengst van de maatregel naar het door de Raad voor Cultuur gewenst extra bedrag mogelijk. Hierbij moet worden aangetekend dat de geschatte € 29,8 miljoen niet uitsluitend uit *extra* investeringen bestaat, maar ook uit reeds bestaande investeringen in Nederlandse culturele audiovisuele producties.

Ten opzichte van de publieke middelen – circa € 145 miljoen per jaar die via het Filmfonds en door de landelijke publieke mediadienst worden aangewend voor de productie en zichtbaarheid van Nederlandse films, series en documentaires – zijn de verwachte private investeringen die gegenereerd worden met de investeringsverplichting een gewenste impuls. De private investeringen brengen meer evenwicht in de publiek-private financiering van dit specifieke Nederlandse aanbod en zullen leiden tot de benodigde versterking ervan. Deze versterking is nodig. Met de impuls vanuit de investeringsverplichting kunnen producties met grotere budgetten gerealiseerd worden, hetgeen bijdraagt aan de kwaliteit en de concurrentiepositie van dit Nederlands aanbod. Bovendien zijn deze audiovisuele producties de laatste jaren duurder geworden om te produceren, hetgeen vraagt om een extra impuls.

2.7. Relevante omzet

Bij de relevante omzet gaat het om de in Nederland gegenereerde omzet, na aftrek van de omzetbelasting (btw), die verband houdt met het aanbieden van een commerciële mediadienst op aanvraag. In het wetsvoorstel is opgenomen wat de onderdelen zijn van de relevante

omzet: reclame, sponsoring, productplaatsing, abonnementen en omzet uit gebruikerstransacties.

2.8. Vrijstelling

Het doel van dit voorstel is grote streamingsdiensten (meer) te laten investeren in Nederlands cultureel audiovisueel product. Om die reden geldt een vrijstelling van de investeringsverplichting indien de relevante omzet van een VOD-dienst lager is dan € 30 miljoen per boekjaar. Hiermee wordt ook rekening gehouden met aanbieders met een lage omzet. Bijvoorbeeld in het geval van kleine of startende aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag zal de relevante omzet van de betreffende VOD-dienst(en) niet boven deze drempel uitkomen, waardoor de aanbieders voor deze dienst(en) gevrijwaard zullen zijn van de investeringsverplichting.

2.9. Grensoverschrijdende werking

Naast de aanbieders die in Nederland gevestigd zijn is de investeringsverplichting ook van toepassing op aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag die in andere EU-lidstaten gevestigd zijn, voor zover een commerciële mediadienst op aanvraag zich geheel of gedeeltelijk richt op publiek in Nederland. Artikel 13 van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten biedt hiertoe de mogelijkheid. In overweging 38 van de herzieningsrichtlijn wordt verwezen naar indicatoren om te kunnen beoordelen of een mediadienst zich richt op publiek in Nederland. Dergelijke indicatoren zullen worden opgenomen in het Mediabeluif 2008. Om een gelijk speelveld voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag te behouden en rekening houdende met de verscheidenheid aan (hybride) modellen voor commerciële mediadiensten op aanvraag, wordt deze verplichting opgelegd aan aanbieders van VOD-diensten ongeacht het verdienmodel.

2.10. Toezicht

Het toezicht op de naleving van de investeringsverplichting wordt belegd bij het Commissariaat. Het Commissariaat krijgt de mogelijkheid om bij niet-naleving van de investeringsverplichting een boete of last onder dwangsom op te leggen.

2.11. Effectiviteit en evaluatie

De investeringsverplichting is een effectieve stimuleringsmaatregel omdat deze ervoor zorgt dat aanbieders meer investeren in het Nederlands cultureel audiovisueel product. Dit draagt direct bij aan het doel om dit aanbod, dat onder druk staat door de ontwikkelingen in het (internationale) medialandschap, te versterken. De concurrentiepositie van Nederlandse films, series en documentaires wordt hierdoor verstevigd. Dit zal ook een positieve uitwerking hebben op de verdienmogelijkheden van de aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag. Hoewel de investeringsverplichting niet gericht is op de sociaaleconomische positie van producenten maar op het versterken van het aanbod, heeft de maatregel ook een positief effect op de positie van producenten en andere makers.

Vier jaar na inwerkingtreding van de investeringsverplichting zal deze door een onafhankelijk onderzoeksbureau worden geëvalueerd. Bij de evaluatie worden de resultaten van de maatregel met betrekking tot de productie van Nederlands cultureel audiovisueel product onderzocht, alsook de werking en het effect ervan op de distributiemarkt, zodat sprake

blijft van een evenwicht tussen het algemeen belang en de belangen van de betrokken aanbieders. Jaarlijks zullen de omvang van de investeringen en de resultaten gemonitord worden door het Commissariaat, als onderdeel van het toezicht. Andere onderwerpen die in de evaluatie meegenomen zullen worden, naast de afbakening en de criteria voor Nederlands cultureel audiovisueel product, het mogelijke prijs- en verdringingseffect op de productiemarkt en de gevolgen voor de concurrentie op de distributiemarkt, zullen nader worden bepaald. Hierbij zullen stakeholders worden betrokken. Op basis van de evaluatie kan worden bezien of aanpassingen wenselijk of noodzakelijk zijn.

2.12 Unierecht

De investeringsverplichting geldt niet alleen voor aanbieders van VOD-diensten die in Nederland gevestigd zijn. Deze geldt ook voor aanbieders die op grond van de (herziene) richtlijn audiovisuele mediadiensten onder de bevoegdheid van een andere lidstaat vallen, maar waarvan de betreffende VOD-dienst zich geheel of gedeeltelijk richt op publiek in Nederland.

De herziene richtlijn maakt deze grensoverschrijdende toepassing mogelijk. Bij de investeringsverplichting is rekening gehouden met het in de richtlijn geschetste kader.¹² Bij de toepassing worden aanbieders uit andere lidstaten op gelijke wijze en evenredig behandeld. De drempel van € 30 miljoen aan relevante omzet geldt tevens voor aanbieders uit andere EU-lidstaten, waardoor aanbieders met een lage omzet zijn vrijgesteld. Aanbieders uit andere lidstaten met een klein publiek vallen evenmin onder de investeringsverplichting.¹³ Voor aanbieders uit andere EU-lidstaten geldt daarnaast de ontheffingsmogelijkheid via het Commissariaat die ook voor in Nederland gevestigde aanbieders geldt. De omvang van de investeringsverplichting wordt uitsluitend bepaald aan de hand van de in Nederland behaalde (relevante) omzet. Zo wordt dubbele belasting van aanbieders op basis van Nederlandse regelgeving voorkomen.

Uit hoofde van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten zal om de twee jaar verslag worden uitgebracht aan de Europese Commissie over (onder meer) de toepassing van de investeringsverplichting op aanbieders van mediadiensten gevestigd in andere EU-lidstaten.

De financiële bijdrage die met de investeringsverplichting gevraagd wordt van in andere lidstaten gevestigde aanbieders die zich richten op publiek in Nederland, moet naast het specifieke kader in de richtlijn ook in algemene zin voldoen aan het Unierecht. Hieronder vallen de vrij verkeerbepalingen en de staatssteunregels. Naast de algemene staatssteunregels is voor audiovisuele werken een aanvullend kader uiteengezet in de Mededeling van de Commissie betreffende staatssteun voor films en andere audiovisuele werken, dat is gebaseerd op artikel 107, derde lid, onder d, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).¹⁴ De investeringsverplichting stimuleert het Nederlands cultureel audiovisueel product. Dat wordt gemaakt door ondernemingen binnen de EU/EER die zich bezighouden met de ontwikkeling van audiovisuele producties. De investeringsverplichting stimuleert commerciële initiatieven, doordat zij direct wordt opgelegd aan marktpartijen. De overheid speelt geen rol bij het innen of uitgeven van de door commerciële

¹² Considerans par. 36–40 en artikel 13, tweede, derde en zesde, lid, Richtlijn 2018/18/EU.

¹³ Zie voor de uitleg van de begrippen lage omzet en klein publiek de richtsnoeren van de Europese Commissie, C/2020/4291.

¹⁴ Publicatieblad van de Europese Unie 15 november 2013, 2013/C, 332/01.

aanbieders te investeren bedragen. Met de investeringsverplichting zijn dan ook geen staatsmiddelen gemoeid. Reeds daarom levert de investeringsverplichting geen staatssteun op in de zin van het VWEU.¹⁵

Wat betreft de verhouding tussen het vrij verkeer en de investeringsverplichting geldt het volgende. Met de investeringsverplichting worden regels gesteld die verband houden met het aanbieden van een commerciële mediadienst op aanvraag. Die regels worden, behoudens uitzonderingen, opgelegd aan dienstverleners die actief zijn op de Nederlandse audiovisuele markt, ongeacht of zij in Nederland of in een andere lidstaat zijn gevestigd. De regels houden ook voorwaarden in waaronder audiovisuele producties een Nederlands cultureel audiovisueel product opleveren. Deze regels zijn relevant voor spelers op de markt voor audiovisuele producties in en buiten Nederland. De investeringsverplichting levert hiermee een potentiële belemmering op van het vrije verkeer van diensten, vestiging, kapitaal en werknemers.¹⁶ Het is immers mogelijk dat bij de productie van Nederlands cultureel audiovisueel product vaker Nederlandse partijen en personen – zoals productiematenschappen en acteurs -betrokken zullen zijn dan vergelijkbare partijen en personen uit andere lidstaten. Dit volgt uit de taal- en cultuurcriteria die verbonden zijn aan het Nederlands cultureel audiovisueel product. Zo komen Nederlands- of Friestalige scenario's en acteurs vaker uit Nederland dan uit de meeste andere lidstaten. Voor aanbieders die in Nederland aan de investeringsverplichting moeten voldoen wordt het mogelijk minder aantrekkelijk om zich te begeven op de markt voor (vergelijkbare) audiovisuele producties in andere lidstaten. Investeringsverplichtingen in producties in die lidstaten tellen immers mogelijk niet mee voor de investeringsverplichting waaraan zij in Nederland moeten voldoen. Andersom wordt het voor aanbieders en bij de productie betrokken partijen in andere lidstaten mogelijk minder aantrekkelijk of minder eenvoudig om zich te begeven op de Nederlandse audiovisuele markt.

Deze belemmering van het vrij verkeer wordt gerechtvaardigd door het algemene belang van behoud van culturele diversiteit, waaronder diversiteit op het gebied van taal. Dit is een in de Europese Unie erkend legitiem doel.¹⁷ De investeringsverplichting beoogt het Nederlands cultureel audiovisueel product te versterken om ervoor te zorgen dat voldoende herkenbaar en/of Nederlands- of Friestalig media-aanbod beschikbaar blijft op de audiovisuele markt. De investeringsverplichting is een geschikte maatregel om dit doel te bereiken, nu de investeringen direct ten goede komen aan de ontwikkeling en exploitatie van audiovisuele producties die verbonden zijn aan de Nederlandse cultuur in brede zin, en/of de Nederlandse- of Friese taal.¹⁸ Tegelijkertijd gaat de investeringsverplichting niet verder dan nodig is. De gevraagde investeringen zijn beperkt tot een deel van de omzet die aanbieders halen op de Nederlandse markt voor audiovisueel aanbod. Bovendien geldt de verplichting alleen wanneer – in Nederland – een relevante omzet van € 30 miljoen per boekjaar wordt behaald. Aanbieders met een lage omzet worden hiermee vrijgesteld. Het Nederlands cultureel audiovisueel product is weliswaar afgebakend om het doel te kunnen bereiken, maar laat ruimte voor een veelheid aan producties die tevens commerciële kansen bieden voor betrokken aanbieders. Om te voorkomen dat de investeringsverplichting in individuele gevallen mogelijk toch onevenredig uitvalt bestaat een ontheffingsmogelijkheid, naast een vrijstelling

¹⁵ Artikel 107 VWEU. Zie ook HvJEU 5 maart 2009, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, r.o. 41–47.

¹⁶ Zie, vergelijkbaar, het HvJEU 5 maart 2009, zaak C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, r.o. 24.

¹⁷ Dit blijkt onder meer uit Besluit 2006/515/EG van 18 mei 2006, PbEU L 201/15. Zie ook, vergelijkbaar, het HvJEU 5 maart 2009, zaak C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, r.o. 27–28.

¹⁸ Zie, vergelijkbaar, het HvJEU 5 maart 2009, zaak C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, r.o. 29.

voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag met een klein publiek. De investeringsverplichting levert dan ook geen onevenredige last op voor aanbieders.¹⁹

Het voorstel van wet wordt ingevolge procedure (EU) 2015/1535 voorgelegd aan de Europese Commissie.

2.13 Recht op eigendom

Door de investeringsverplichting worden betrokken aanbieders jaarlijks verplicht om een deel van hun relevante omzet te investeren in Nederlands cultureel audiovisueel product. Dit betekent dat zij over dat deel van hun omzet niet meer volledig vrij kunnen beschikken. De investeringsverplichting levert daarmee een inmenging op in het recht op eigendom zoals opgenomen in artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Er is sprake van regulering van eigendom, wat alleen mogelijk is als dit in overeenstemming is met het algemeen belang. Daarbij moet sprake zijn van een «fair balance» tussen de mate van inmenging in het recht op eigendom en het daarmee gediende algemeen belang.²⁰ De investeringsverplichting stimuleert de culturele diversiteit van Nederland op audiovisueel gebied, waaronder diversiteit op het gebied van de Nederlandse en Friese taal. De zwaarte van dit belang is internationaal erkend.²¹ Een stimuleringsmaatregel voor het Nederlands cultureel audiovisueel product is nodig omdat dit type producties (films, series en documentaires) op de huidige markt steeds meer in het gedrang komt. Bij de keuze voor een stimuleringsmaatregel zijn verschillende alternatieven afgewogen, waaronder een heffing. Voor een investeringsverplichting is gekozen om de (financiële) gevolgen voor aanbieders zo beperkt mogelijk te houden. De investeringsverplichting wordt slechts berekend over een deel van de omzet; deze moet in Nederland behaald en relevant zijn. Door de vrijstellingsdrempel zijn aanbieders van VOD-diensten met een relevante omzet van minder dan € 30 miljoen per boekjaar vrijgesteld van de investeringsverplichting. Met deze vrijstellingsdrempel wordt ook rekening gehouden met startende en/of kleine aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag. Dat geldt ook voor de ontheffingsmogelijkheid; hiermee wordt voorkomen dat de investeringsverplichting in individuele gevallen onevenredig uitpakt. Voorts zijn aanbieders vrij om binnen de categorie Nederlands cultureel audiovisueel product te kiezen in welke productie(s) zij willen investeren. De investeringsverplichting levert dus ook (commerciële) kansen op voor aanbieders. Aanbieders hebben zich op een investeringsverplichting kunnen voorbereiden, nu deze maatregel reeds eind 2019 door de Ministers is aangekondigd.²² Ook na inwerkingtreding hebben betrokken partijen voldoende tijd om invulling te geven aan de investeringsverplichting. Door de hoogte van het percentage in samenhang met de vrijstellingsdrempel bestaat niet het risico dat van individuele partijen een onevenredig grote bijdrage wordt verlangd aan het Nederlands cultureel audiovisueel product. Met de vormgeving van de investeringsverplichting is op deze wijze een evenwicht gevonden tussen het algemeen belang van culturele diversiteit op audiovisueel gebied en de belangen van de betrokken aanbieders.

¹⁹ Zie, vergelijkbaar, het HvJEU 5 maart 2009, zaak C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, r.o. 30–36.

²⁰ Het recht op eigendom is tevens opgenomen in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

²¹ Onder meer door het UNESCO-verdrag betreffende de bescherming en bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

²² Kamerstukken II 2019/20, 32 820, nr. 330.

3. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

Het toezicht op de investeringsverplichting resulteert in een aantal nieuwe taken voor het Commissariaat. Het Commissariaat wordt bekostigd vanuit de Rijksbegroting en door onder toezicht gestelde partijen. Bij de uitwerking van de nieuwe taken zal worden gekeken naar de financiële consequenties ervan. Daarbij zal ook worden gekeken naar de wijze van bekostiging ervan. Indien de nieuwe taken leiden tot een hogere bijdrage vanuit de Rijksbegroting, dan zal die worden bekostigd via de mediabegroting.

4. Regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van de aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag. Voor deze aanbieders geldt dat zij het Commissariaat moeten informeren over de samenstelling en hoogte van de relevante omzet, en over de uitvoering van de investering. Deze informatieplicht geldt niet voor aanbieders waarvan de omzet onder de drempel van € 30 miljoen per boekjaar blijft, al kan het Commissariaat bij dergelijke aanbieders wel informatie opvragen over de hoogte en samenstelling van de (relevante) omzet. Aan de hand van het standaardkostenmodel zijn de kosten te ramen op 1.125 euro per instelling per jaar.

Indien de aanbieder van een commerciële mediadiensdienst op aanvraag een ontheffing vraagt zal dit ook kosten met zich meebrengen. Aan de hand van het standaardkostenmodel zijn de kosten te ramen op 250 euro per instelling per ontheffing.

Tot slot zullen de aanbieders kosten maken in verband met het kennisnemen van de nieuwe wet- en regelgeving. Deze kosten zijn aan de hand van het standaardkostenmodel te ramen op eenmalig 100 euro per instelling.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Het Adviescollege geeft een vijftal adviezen mee, die hieronder worden besproken.

Ten eerste merkt het Adviescollege op dat in het rapport van Dialogic wordt gewezen op «systeemfalen» door onderliggende problemen, zoals de complexe financieringsstructuur van de Nederlandse audiovisuele producties, het ontbreken van nieuwe businessmodellen en voldoende ondernemerschap en schaalgrootte aan de kant van de productie.²³ Het college adviseert om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de maatregelen die worden genomen om dit systeem falen in de sector tegen te gaan.

Zoals in de Kamerbrief van 19 december 2019²⁴ staat is de audiovisuele sector gevraagd een sectorplan op te stellen. Daarin kunnen dergelijke maatregelen aan bod komen. Dit wetsvoorstel strekt echter tot het realiseren van een investeringsverplichting voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag in Nederlands audiovisueel cultureel product. Het wetsvoorstel ziet dus op het stimuleren van specifiek aanbod en niet op het versterken van de sector. De memorie van toelichting dient

²³ Dialogic, «Verheffing of verstoring?» Effecten stimuleringsmaatregelen audiovisuele productie in Nederland, januari 2019 (<https://www.rijksoverheid.nl>).

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 32 820, nr. 330.

als toelichting op het wetsvoorstel. Het ligt dan ook niet voor de hand hierin overige maatregelen te bespreken waar dit wetsvoorstel niet op ziet.

Ten tweede adviseert het college deze voor de investeringsverplichting gehanteerde percentages nader te onderbouwen. De onderbouwing van dit onderdeel is verder uitgebreid in paragraaf 2.6 van deze toelichting.

Ten derde adviseert het college inzichtelijk te maken hoe aan de evaluatie over de doeltreffendheid en de effecten van de wet inhoud gegeven kan en zal worden. Dit is in de toelichting verduidelijkt.

Ten vierde adviseert het college in de toelichting bij het wetsvoorstel dieper in te gaan op de mogelijke criteria voor de kwalificatie «Nederlands cultureel audiovisueel product» en de toepassing daarvan bij de investeringsverplichting. Het concept dat is voorgelegd aan het Adviescollege bevatte nog geen criteria voor het Nederlands cultureel audiovisueel product. Deze criteria zijn inmiddels in het wetsvoorstel opgenomen en worden in paragraaf 2.1 van deze toelichting besproken.

Tot slot merkt het college op dat in de regeldrukparagraaf een aantal aspecten ontbreken. Zo is geen rekening gehouden met de regeldruk die het aanvragen van een ontheffing met zich mee brengt en met de kosten die het kennismaken van de nieuwe wet- en regelgeving met zich meebrengen. De regeldrukparagraaf is op deze aspecten aangevuld.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het toezicht op de naleving van de investeringsverplichting is belegd bij het Commissariaat. Het Commissariaat is belast met het toezicht op de naleving van de Mediawet 2008. Nu de investeringsverplichting wordt vastgelegd in de Mediawet 2008, ligt voor de hand dat het toezicht hierop bij het Commissariaat wordt belegd. Ook de mogelijkheid een ontheffing te verlenen van de investeringsverplichting wordt belegd bij het Commissariaat. De Mediawet 2008 bevat reeds een mogelijkheid tot ontheffing van het verplichte minimum aan Europese producties in het programma-aanbod, die ook door het Commissariaat wordt verleend.²⁵ Het past dan ook goed binnen de systematiek van de Mediawet 2008 om de voorgestelde ontheffingsmogelijkheid bij het Commissariaat te beleggen.

Het wetsvoorstel is twee keer voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voorgelegd aan het Commissariaat. Het Commissariaat heeft bij de eerste toetsing een aantal punten van aandacht gesignaleerd. Daarop wordt hierna ingegaan.

Ten eerste geeft het Commissariaat aan dat het wat het Commissariaat betreft niet voor de hand ligt de bepalingen over de investeringsverplichting op te nemen in hoofdstuk 3 van de Mediawet 2008, dat gaat over commerciële mediadiensten. In het concept van het wetsvoorstel dat is voorgelegd aan het Commissariaat was sprake van een nieuw in te voegen hoofdstuk 3b van de Mediawet 2008. Omdat de investeringsverplichting gaat gelden voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag, worden de bepalingen omtrent de investeringsverplichting ingevoegd in titel 3.2a over commerciële mediadiensten op aanvraag.

Vervolgens merkt het Commissariaat op dat met betrekking tot het opleggen van een stimuleringsmaatregel over de grens, in de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten is bepaald dat deze maatregelen niet

²⁵ Zie artikel 3.20, tweede lid, van de Mediawet 2008.

onevenredig belastend mogen zijn. Naar aanleiding van dit punt van het Commissariaat kan worden opgemerkt dat geen sprake zal zijn van een onevenredige belasting door Nederlandse regelgeving, omdat in het wetsvoorstel ervoor is gekozen om uitsluitend de in Nederland gegeneerde relevante omzet als uitgangspunt te nemen voor de omvang van de investeringsverplichting. De investeringsverplichting wordt niet opgelegd over omzet gegeneerd in andere lidstaten. Dit uitgangspunt geldt overigens ongeacht of de betreffende aanbieder is gevestigd in Nederland. Een dubbele, en daarmee mogelijk onevenredige belasting kan daardoor alleen voortkomen uit nationale regelgeving in andere lidstaten, voor zover die aanbieders gevestigd in de betreffende lidstaat verplicht om ook over omzet gegeneerd in andere lidstaten (waaronder Nederland) een financiële bijdrage te leveren. De richtlijn schrijft in dergelijke gevallen voor dat het aan die lidstaten is om rekening te houden met de dubbele belasting.

Vervolgens merkt het Commissariaat op dat een aantal elementen van de investeringsverplichting nader zal worden uitgewerkt in het Mediabesluit 2008. Het Commissariaat geeft aan het noodzakelijk te vinden dat zij ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorziene wijziging van het Mediabesluit 2008 vooraf toetst. Een aantal van de bedoelde elementen is inmiddels opgenomen in het wetsvoorstel. Het Commissariaat is naar aanleiding van deze wijzigingen opnieuw gevraagd om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsstoets. Het Commissariaat zal tevens verzocht worden om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsstoets bij een latere wijziging van het Mediabesluit 2008.

Het Commissariaat merkt op dat de mogelijkheid voor het Commissariaat om ontheffing te verlenen als de investeringsverplichting voor een aanbieder ongerechtvaardigd of praktisch onuitvoerbaar is, nadere invulling behoeft. Naar aanleiding van de opmerking van het Commissariaat is de toelichting op dit punt aangevuld. Ook is een bepaling toegevoegd die het mogelijk maakt voor het Commissariaat om nadere regels te stellen over de ontheffing, welke door de Minister dienen te worden goedgekeurd.

Het Commissariaat merkt op dat een aantal termen en definities uit het wetsvoorstel nadere duiding of aanscherping nodig hebben. Een aantal definities maakt geen deel meer uit van het wetsvoorstel. De overige gebruikte termen (productie, coproductie, omzet) zijn verder verduidelijkt in de toelichting.

Ook vraagt het Commissariaat om verduidelijking van het toepassingsbereik van de investeringsverplichting voor de landelijke publieke mediadienst. Deze is inmiddels komen te vervallen.

Het Commissariaat vraagt voorts op welke wijze verantwoording moet worden afgelegd over investeringen die worden gedaan via een privaat fonds. Uitgangspunt is dat de verplichting om te investeren rust op de aanbieders van mediadiensten, ook als zij ervoor kiezen om te investeren via een privaat fonds. De aanbieders blijven dan ook verantwoordelijk voor het aanleveren van de benodigde gegevens over investeringen bij het Commissariaat.

Tot slot merkt het Commissariaat op dat de verantwoording vanuit media-instellingen voorzien zou moeten zijn van een accountantsverklaring. In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere eisen te stellen aan de stukken die media-instellingen ter verantwoording dienen aan te leveren bij het Commissariaat. Een accountantsverklaring zou daar onderdeel van kunnen zijn. In

het wetsvoorstel is geregeld dat media-instellingen met een totale omzet van minder dan € 30 miljoen niet hoeven te voldoen aan de informatieverplichting. Het Commissariaat stelt voor dat deze instellingen alleen gebruik mogen maken van deze uitzondering als zij hun omzetcijfers inclusief accountantsverklaring aan het Commissariaat overleggen. Het doel van de opgenomen uitzondering is echter juist om deze kleinere marktspelers te ontzien.

Het Commissariaat is opnieuw gevraagd om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets op (de nieuwe onderdelen van) het gewijzigde wetsvoorstel zoals dat in openbare internetconsultatie is gegeven. Het Commissariaat heeft de volgende (nieuwe) onderdelen van het wetsvoorstel beoordeeld: de criteria die bepalen of sprake is van een Nederlands cultureel audiovisueel product, en het percentage van de relevante omzet dat aanbieders verplicht zijn daarin te investeren. Het voorgestelde artikel waarin de criteria voor het Nederlands cultureel audiovisueel product zijn opgenomen wordt door het Commissariaat uitvoerbaar en handhaafbaar geacht. Betreffende het percentage verwijst het Commissariaat naar de eerdere toets en maakt zij geen inhoudelijke opmerkingen.

6. Consultatie van betrokken partijen

Gerichte consultatie

Naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2019,²⁶ is gedurende de eerste weken van 2020 met een groot aantal stakeholders gesproken over de investeringsverplichting. Inbreng uit deze gesprekken was belangrijk voor de ontwikkeling van het wetsvoorstel. Ook de zienswijzen die naar voren werden gebracht in het rondetafelgesprek dat georganiseerd is door de Tweede Kamer met makers, media-aanbieders en pakketaanbieders, zijn meegenomen bij het opstellen van het wetsvoorstel.²⁷ Vervolgens heeft een gerichte consultatie plaatsgevonden waarbij het wetsvoorstel is voorgelegd aan de stakeholders. In totaal zijn eenentwintig schriftelijke reacties binnengekomen. Deze zijn afkomstig van de NPO, commerciële omroepen, aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag, bioscopen en filmtheaters, pakketaanbieders (kabel- en telecomexploitanten), distributeurs, producenten en andere makers (regisseurs, scenarioschrijvers en acteurs). Verreweg de meeste partijen onderschrijven het algemene belang van het Nederlands cultureel audiovisueel product en de noodzaak van stimulering daarvan. De reacties worden hieronder besproken.

Procesmatig

Meerdere partijen uiten in hun reacties kritiek op het proces, in het bijzonder op de korte termijn die hen werd gegeven voor het indienen van een schriftelijke reactie en het feit dat geen sprake was van een internetconsultatie.

Voor een gerichte consultatie is gekozen omdat met de meeste partijen die te maken krijgen met de investeringsverplichting reeds gesprekken waren gevoerd. Hierdoor waren de stakeholders voor de consultatie reeds bekend, als ook hun eerste reactie op het wetsvoorstel. De partijen die in eerste instantie zijn geconsulteerd, hebben nog enkele andere stakeholders aangedragen. Ook deze zijn nog in de gelegenheid gesteld om

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32 820, nr. 330.

²⁷ Rondetafelgesprek TK 12 februari 2020, Nederlandse content binnen online streamingdiensten en videoplatformen, Parlis nr. 2020A00104.

schriftelijk te reageren. De reactietermijn van de consultatie was een week. Dat is weliswaar kort, maar gezien de reeds gevoerde gesprekken met de meeste stakeholders voldoende om een schriftelijke zienswijze op het voorstel te kunnen inbrengen.

Inhoudelijk

De inhoudelijke reacties van de geconsulteerde partijen zullen hieronder thematisch worden besproken.

o Werking en gevolgen van de investeringsverplichting

Meerdere stakeholders dragen aan dat de investeringsverplichting ongewenste (neven)effecten heeft. Genoemd wordt dat de maatregel de redactionele vrijheid beperkt, de diversiteit van het aanbod vermindert, bestaande verdienmodellen doorkruist en ten koste gaat van andere investeringen die zij kunnen doen. Bovendien plaatsen zij vraagtekens bij de doeltreffendheid en vragen zij zich af of de Nederlandse productiemarkt in staat is om in het aanbod te voorzien dat met de investeringsverplichting wordt beoogd.

De investeringsverplichting heeft het doel om een impuls te geven aan Nederlandse films, series en documentaires. Dergelijk aanbod staat onder druk. De productie van een divers en kwalitatief Nederlands cultureel audiovisueel aanbod, dat zowel gericht kan zijn op een kleinere doelgroep als op een groot en breed publiek, staat bij deze stimuleringsregeling voorop. Er kan vanuit worden gegaan dat de Nederlandse productiesector in dit aanbod kan voorzien. Dat deze investeringsverplichting effect kan hebben op de bedrijfsvoering van aanbieders is een gegeven. Om deze reden is echter niet gekozen voor een heffing, die meer zou ingrijpen op de bestaande markt dan de investeringsverplichting. De maatregel zoals opgenomen in dit wetsvoorstel is weliswaar een verplichting, maar biedt ook voordelen voor verschillende marktpartijen. Dit wetsvoorstel voorziet in een evaluatie binnen vier jaar, waarbij de effecten van de investeringsverplichting onderzocht zullen worden. Eveneens zal als onderdeel van het toezicht door het Commissariaat jaarlijkse monitoring plaatsvinden naar de omvang en de directe resultaten van de investeringen.

o AVOD-diensten gevestigd buiten Nederland

Een enkele aanbieder van een omroepdienst, als ook makers vinden dat omwille van een gelijk speelveld ook AVOD-diensten die in andere EU-lidstaten zijn gevestigd onder de investeringsverplichting zouden moeten vallen.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast, zodat ook deze aanbieders onder de investeringsverplichting (kunnen) vallen. Hiervoor is gekozen omwille van het genoemde gelijke speelveld tussen aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag, en om recht te doen aan de verscheidenheid aan (hybride) verdienmodellen van commerciële VOD-diensten. De investeringsverplichting wordt uitsluitend grensoverschrijdend opgelegd voor zover commerciële mediadiensten op aanvraag zich richten op publiek in Nederland en zij omzet genereren in Nederland.

o Videoplatformdiensten

Een aantal stakeholders, met name commerciële mediadiensten op aanvraag en pakketaanbieders, vindt dat ook aanbieders van videoplatformdiensten onder de investeringsverplichting zouden moeten vallen omdat het voorstel leidt tot een ongelijk speelveld.

Aanbieders van videoplatformdiensten zijn geen aanbieders van mediadiensten. Zij bieden een platform voor aanbieders van mediadiensten en andere gebruikers. De aanbieder van een videoplatform draagt geen redactionele verantwoordelijkheid voor het media-aanbod op zijn platform, en is alleen verantwoordelijk voor de organisatie van het media-aanbod dat door andere partijen op het platform wordt aangeboden. De dienstverlening van aanbieders van videoplatformdiensten wijkt dan ook af van die door aanbieders van mediadiensten, die wel redactionele verantwoordelijkheid dragen voor hun aanbod. De herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten maakt het om deze reden ook niet mogelijk om een financiële verplichting op te leggen aan aanbieders van videoplatformdiensten die in andere EU-lidstaten zijn gevestigd. Een gelijk speelveld met deze aanbieders kan op dit moment dan ook niet door middel van een investeringsverplichting worden gerealiseerd.

○ *Hybride modellen*

Enkele mediadiensten op aanvraag en pakketaanbieders merken op dat in de praktijk soms sprake is van hybride modellen, waarbij aanbieders verschillende soorten mediadiensten aanbieden (SVOD, TVOD en AVOD). Zij vragen zich af hoe de investeringsverplichting voor deze aanbieders zal gaan werken.

Het komt inderdaad voor dat aanbieders meerdere commerciële mediadiensten op aanvraag aanbieden met verschillende verdienmodellen (SVOD, TVOD, AVOD). Ook hybride vormen, met meerdere verdienmodellen binnen één mediadienst, komen steeds vaker voor. In het wetsvoorstel is er dan ook voor gekozen om de investeringsverplichting op te leggen aan aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag, ongeacht het gehanteerde verdienmodel. Door één percentage te hanteren voor al deze diensten wordt de berekeningssystematiek vergemakkelijkt. De investeringsverplichting wordt opgelegd aan de aanbieders van de diensten. De totale omvang van de investeringsverplichting wordt bij meerdere mediadiensten bepaald op basis van de optelsom van de verplichtingen van een aanbieder per VOD-dienst.

○ *Percentages*

Veel stakeholders hebben gereageerd op de hoogte van de percentages van de relevante omzet die dienen te worden geïnvesteerd in Nederlands cultureel audiovisueel product. Gelijksortige reacties zijn ontvangen naar aanleiding van de latere openbare internetconsultatie. Alle reacties met betrekking tot de percentages worden in dat onderdeel besproken.

○ *Relevante omzet*

In het kader van de relevante omzet zijn meerdere opmerkingen gemaakt door stakeholders.

– *Grondslag*

Enkele commerciële mediadiensten pleiten ervoor om bij het toepassen van de investeringsverplichting een andere grondslag te hanteren dan de in het wetsvoorstel opgenomen relevante omzet. Zij verzoeken om een aantal gebruikelijke kosten eerst af te trekken van de omzet voordat het percentage van de investeringsverplichting daarop wordt toegepast.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om een aantal specifiek benoemde onderdelen van de omzet mee te rekenen. Daarbij worden behalve de btw geen aftrekposten meegenomen, om de grondslag zo objectief mogelijk te

houden en te voorkomen dat verschillende aanbieders ongelijk worden behandeld.

– *Reclame inkomsten van bioscopen/filmtheaters*

Bioscopen en filmtheaters verzoeken in de schriftelijke reacties om de reclame-inkomsten van bioscopen en filmtheaters niet mee te rekenen bij de relevante omzet, omdat op basis van het huidige btw-convenant ook uitsluitend een financiële bijdrage per betalende bezoeker wordt afgedragen (aan het Abraham Tuschinski Fonds), waarbij de reclame-inkomsten niet meetellen. Voor bioscopen en filmtheaters zal geen investeringsverplichting komen te gelden. Deze keuze wordt in paragraaf 2.2 van deze toelichting besproken.

– *Omzetrempel*

Een aantal aanbieders van omroepdiensten verzoekt om een drempel per aanbodkanaal in te voeren in plaats van per mediadienst, en deze drempel ook te verhogen.

Het wetsvoorstel is aangepast wat betreft de omroepdiensten van commerciële media-instellingen. Deze vallen niet onder de voorgestelde investeringsverplichting. Het wetsvoorstel is ook aangepast wat betreft de hoogte van de vrijstelling. De vrijstelling van € 1 miljoen is opgehoogd naar € 30 miljoen en wordt in het wetsvoorstel zodanig toegepast dat het bepaalt of een aanbieder van een VOD-dienst onder de investeringsverplichting valt of niet. De vrijstelling van € 30 miljoen relevante omzet geldt per afzonderlijke VOD-dienst.

– *Maximum bedrag*

Een aanbieder van een mediadienst op aanvraag verzoekt een maximum-bedrag op te nemen voor de relevante omzet per aanbieder, om te voorkomen dat een onevenredig deel van het totaal door één (of meerdere) grote partijen wordt geïnvesteerd.

In het wetsvoorstel is geen maximum opgenomen met betrekking tot de relevante omzet per aanbieder, omdat niet de verwachting is dat bepaalde aanbieders onevenredig belast zullen worden door de investeringsverplichting. Ook dit aspect zal worden meegenomen in de evaluatie. Dat de bijdrage van grote media-instellingen ook groter is dan die van kleine aanbieders, is een gewenst effect van deze regeling.

○ *Andere diensten en omzetbestanddelen*

De producentenverenigingen stellen in het licht van toekomstbestendigheid van het wetsvoorstel voor een delegatiebepaling op te nemen om in lagere regelgeving te kunnen bepalen dat ook andere soorten diensten en andere omzetbestanddelen in de toekomst onder de investeringsverplichting kunnen vallen.

In het wetsvoorstel is hiervoor niet gekozen. In het kader van rechtszekerheid heeft het de voorkeur de typen diensten die onder de investeringsverplichting vallen limitatief op te nemen in de wet. Dit geldt eveneens voor de soorten omzet die worden meegerekend bij de investeringsverplichting.

○ *Investeringsvormen*

In het kader van de uitvoering van de investering zijn meerdere opmerkingen gemaakt door stakeholders.

– *Investeringsvormen verbreden*

Veel omroepen en mediadiensten op aanvraag pleiten ervoor ook andere vormen van investeringen mee te rekenen bij de investeringsverplichting. Daarbij wordt gewezen op investeringen in marketing en talentontwikkeling.

Investeringsvormen in marketing en talentontwikkeling zijn in dit wetsvoorstel niet meegenomen. Het toevoegen van dergelijke investeringen zou de regeling te complex maken, omdat marketing en talentontwikkeling brede begrippen zijn die moeilijk objectief kunnen worden getoetst.

– *Recente producties*

Veel omroepen en mediadiensten op aanvraag vinden de maximale leeftijd van een productie van één jaar, zoals in het voorgelegde wetsvoorstel was opgenomen, te beperkt. Zij geven aan dat het soms langer duurt dan een jaar voordat een exploitatielicentie voor een productie verkregen kan worden door bepaalde aanbieders, en stellen een maximum variërend van drie tot tien jaar voor.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Een productie mag maximaal vier jaar geleden voltooid zijn op het moment dat een exploitatielicentie wordt verkregen. Producties van meer dan vier jaar geleden tellen niet mee, omdat daarbij geen sprake meer is van recent aanbod en er dus niet meer van een directe investering in Nederlands cultureel audiovisueel product kan worden gesproken.

– *Verlenging periode voor investeren*

Een aantal aanbieders van mediadiensten op aanvraag geeft aan de periode waarbinnen de investering moet zijn uitgevoerd, te kort te vinden.

De termijn van twee boekjaren is in het wetsvoorstel gehandhaafd. Deze termijn geeft voldoende ruimte om de investering uit te voeren, en stelt tegelijk zeker dat binnen afzienbare tijd een daadwerkelijke stimulering van Nederlands cultureel audiovisueel product plaatsvindt. De producties waarin geïnvesteerd wordt, hoeven bovendien niet in die periode gerealiseerd te zijn, zolang de investering erin aantoonbaar is uitgevoerd.

○ *Categorieën aanbod*

– *Verbreiding categorieën aanbod*

Het merendeel van de aanbieders van commerciële mediadiensten (op aanvraag) brengt naar voren dat ook andere categorieën media-aanbod als Nederlands cultureel audiovisueel product moeten kunnen kwalificeren. Ze noemen daarbij categorieën zoals nieuws/actualiteiten, sport, amusement/spel, *reality*, komedie en muziek. De makers pleiten ervoor om ook innovatieve mediaproducties die zijn genoemd in de brief aan de Kamer van 19 december 2019, te laten vallen onder de investeringsverplichting.

Het doel van de investeringsverplichting is om aanbod van Nederlandse bodem te stimuleren, waarbij het gaat om culturele audiovisuele producties die verhalen vertellen over onze leefwereld en de eigenheid van onze samenleving verbeelden. Het gaat hierbij om drie categorieën: films, series en documentaires. Deze categorieën producties onderscheiden zich door hun verhalende en verbeeldende karakter van media-aanbod dat bijvoorbeeld bestaat uit nieuws, sport, spel of *reality*.

Films, series en documentaires staan door de veranderingen in het medialandschap onder druk. De categorieën nieuws/actualiteiten, sport, amusement/spel, *reality*, komedie en muziek kunnen weliswaar Nederlandse, culturele elementen in zich dragen, maar staan niet zoals de in het voorstel opgenomen categorieën onder druk. Specifieke genres binnen de in het voorstel opgenomen categorieën, zoals jeugd- en familiefilms/-series, romantische komedies, actiefilms/-series of *thrillers* kunnen ook in aanmerking komen. Innovatieve mediaproducties zijn niet als afzonderlijke categorie opgenomen, vanwege de complexiteit van het afbakenen van deze categorie.

○ *Onafhankelijke producties*

Producenten brengen het belang van investeringen in onafhankelijke producties naar voren en pleiten ervoor om aanvullend de verplichting op te leggen om te investeren in onafhankelijke producties. Dat zou voor minimaal 75 procent van het te investeren bedrag moeten gelden.

Het belang van onafhankelijke producties wordt onderschreven, vanwege de te verwachten positieve effecten van onafhankelijke producties op de eigenheid en diversiteit van het aanbod. Verplichte investering in onafhankelijke producties is dan ook opgenomen in het wetsvoorstel. Hiervoor wordt aangesloten bij de bestaande definitie van onafhankelijke producties in de Mediawet 2008. Hierbij is ervoor gekozen om het percentage van de investeringen dat moet zien op onafhankelijke producties op te nemen in het Mediabesluit 2008. Op deze wijze kan eerst nader worden onderzocht welk percentage redelijk is. Stakeholders zullen vervolgens via een openbare internetconsultatie geconsulteerd worden over de benodigde wijziging van het Mediabesluit 2008.

○ *Ontheffingsmogelijkheid*

Veel omroepen brengen naar voren dat niet op alle aanbodkanalen op dit moment Nederlands cultureel audiovisueel aanbod wordt aangeboden. Sommige van deze aanbodkanalen richten zich op een specifieke, beperkte doelgroep. In veel gevallen gaat het daarbij om zogenoemde thema- of nichekanalen. Deze partijen pleiten voor een ontheffing van de investeringsverplichting voor dergelijke aanbodkanalen.

Het wetsvoorstel is aangepast wat betreft de omroepdiensten van commerciële media-instellingen. Deze vallen niet onder de voorgestelde investeringsverplichting. Voor commerciële mediadiensten op aanvraag geldt dat het wetsvoorstel de bevoegdheid bevat voor het Commissariaat om aan partijen een ontheffing te verlenen indien de toepassing ervan, gelet op de aard of het onderwerp van de betreffende mediadienst, praktisch onuitvoerbaar of ongerechtvaardigd zou zijn. Deze ontheffingsmogelijkheid is afkomstig uit de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten. Factoren die een rol kunnen spelen bij de beoordeling van een aanvraag voor ontheffing zijn bijvoorbeeld de aard en omvang van de doelgroep, of specifieke economische omstandigheden zoals bij een opstartende aanbieder of dienst het geval kan zijn. Een ontheffing kan echter niet worden gebaseerd op de enkele omstandigheid dat een

aanbieder geen of weinig Nederlands cultureel audiovisueel aanbod produceert dan wel aanbiedt.

○ *Privaat fonds*

Een aantal aanbieders van commerciële mediadiensten en makers brengt naar voren dat bij hen onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheid om te investeren via een privaat fonds.

In de toelichting bij dit wetsvoorstel is in reactie hierop meer duidelijkheid gegeven over de mogelijkheid om via een privaat fonds te investeren in Nederlandse films, series en documentaires. Het staat marktpartijen vrij om een dergelijk fonds op te richten, dat zij zelf beheren en besturen, of samen te werken met een bestaand fonds. Op deze manier kunnen zij hun financiële middelen bundelen en gezamenlijk werken aan de versterking van het Nederlands cultureel audiovisueel product.

Openbare internetconsultatie

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft in aanvulling op de gerichte consultatie tevens een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. In totaal zijn tweeëntwintig reacties ingediend. De reacties op de internetconsultatie worden hieronder thematisch besproken.

○ *Gevolgen van de investeringsverplichting*

In meerdere reacties wordt gesteld dat de investeringsverplichting de audiovisuele markt verstoort en ongewenste (neven)effecten heeft voor de betrokken aanbieders. Genoemd wordt dat de maatregel de redactionele vrijheid beperkt, de prijs van producties opdrijft, de diversiteit van aanbod vermindert, de financieringsconstructies van audiovisuele producties in gevaar brengt (door een verdringingseffect) en de verdienmodellen doorkruist. Ook plaatsen partijen vraagtekens bij de doeltreffendheid van de maatregel en vragen zij zich af of de Nederlandse productiemarkt in staat is om in het aanbod te voorzien dat met de investeringsverplichting wordt beoogd. Enkele partijen noemen ook de positieve werking van de investeringsverplichting. Zij zien de investeringsverplichting als een geschikt instrument om de gewenste impuls te realiseren voor het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. Daarnaast leidt de maatregel volgens deze partijen tot meer evenwicht in de keten van productie, distributie en exploitatie van films, series en documentaires.

De investeringsverplichting heeft het doel om Nederlandse films, series en documentaires te stimuleren. Dergelijk aanbod staat onder druk. De productie van een divers en kwalitatief Nederlands cultureel audiovisueel aanbod, dat zowel gericht kan zijn op een kleinere doelgroep als op een groot en breed publiek, staat bij deze stimuleringsregeling voorop. Om dit aanbod te versterken, wordt enig ingrijpen in de markt nodig en gerechtvaardigd geacht. Doel van de maatregel is om investeringen in dergelijke producties door marktpartijen te bevorderen. Dat hierbij soms sprake is van (op dit moment) bedrijfsvreemde activiteiten, is inherent aan een investeringsverplichtingsverplichting die op gelijke wijze aan aanbieders van verschillende commerciële VOD-diensten wordt opgelegd. Bovendien kunnen aanbieders er ook voor kiezen om niet zelf te investeren in Nederlands cultureel audiovisueel product, maar om dat via een privaat fonds te doen. Indien aanbieders menen dat de investeringsverplichting voor hen praktisch onuitvoerbaar of ongerechtvaardigd is kunnen zij om ontheffing verzoeken bij het Commissariaat. De maatregel zoals

opgenomen in dit wetsvoorstel is weliswaar een verplichting, maar biedt ook voordelen voor de marktpartijen – al zullen die verschillen per aanbieder. Het effect van de investeringsverplichting zal naar verwachting niet zodanig groot zijn dat deze maatregel leidt tot een disbalans op de audiovisuele markt. Ook is de omvang van de geschatte extra investeringen op basis van de maatregel niet zo groot dat de Nederlandse productiesector niet in staat zou zijn om in dit extra aanbod te voorzien. Voor dit aanbod zal eveneens voldoende ruimte zijn op de Nederlandse kijkersmarkt. Ook deze aspecten zullen worden meegenomen in evaluatie die na vier jaar zal plaatsvinden.

○ *Bioscopen, btw-convenant en Abraham Tuschinski Fonds*

Enkele partijen pleiten ervoor om bioscopen en filmtheaters niet onder de investeringsverplichting te laten vallen. Gewezen wordt op het feit dat bioscopen niet onder de reikwijdte van de (herziene) richtlijn vallen, en evenmin onder de huidige Mediawet 2008. Verder wordt ingebracht dat al een btw-convenant bestaat op basis waarvan bioscopen en filmdistributeurs middelen afdragen aan het private Abraham Tuschinski Fonds, dat Nederlandse publieksfilms financiert. Een partij stelt voor om het btw-convenant te handhaven naast de investeringsverplichting, en in het wetsvoorstel op te nemen dat een aanbieder van een bioscoopdienst betalingen die hij doet ter uitvoering van het btw-convenant in mindering mag brengen op het te investeren bedrag op basis van de investeringsverplichting. Verder wijzen partijen op het risico dat het zogenoemde *soft money* uit het Abraham Tuschinski Fonds verdwijnt en investeringen van filmdistributeurs zullen uitblijven. Ook wordt gevreesd voor het ontstaan van een gat tussen het mogelijk verdwijnen van het Abraham Tuschinski Fonds en de daadwerkelijke investeringen door de bioscopen op basis van de investeringsverplichting. Een partij merkt op dat, mocht het btw-convenant vervallen, het risico bestaat dat ook het lagere btw-tarief in gevaar komt. Die partij verzoekt eveneens om de reclame-inkomsten niet te rekenen tot de relevante omzet, omdat op basis van het huidige btw-convenant de afdracht ook uitsluitend is gebaseerd op toegangsgelden.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Bioscopen en filmtheaters vallen niet onder de voorgestelde investeringsverplichting. Deze partijen dragen middelen af aan het private Abraham Tuschinski Fonds op basis van het zogenoemde btw-convenant dat met de Staat is gesloten. Per betaald bioscoopkaartje wordt een bedrag afgedragen aan voornoemd fonds, dat op basis van een regeling financiële bijdragen toekent voor de realisering van Nederlandse publieksfilms, die in bioscopen in Nederland worden uitgebracht. Op die manier wordt door bioscopen en filmtheaters al bijgedragen aan het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. Uit een evaluatie van het btw-convenant is gebleken dat het btw-convenant effectiever werkt dan een investeringsverplichting zou doen. Dit hangt samen met het gegeven dat ook de filmdistributeurs aan het btw-convenant bijdragen en daarnaast via zogeheten minimum-garantie-investeringen bijdragen aan de productie van speelfilms. Bij een investeringsverplichting -die in de plaats zou komen van het btw-convenant- bestaat een reële kans dat de voornoemde bijdragen van filmdistributeurs verloren gaan omdat bioscoopketens mogelijk zonder filmdistributeurs zouden gaan investeren in Nederlandse speelfilms. Met name producenten wijzen op het fundamentele verschil tussen ATF-bijdragen die na definitieve vaststelling niet terugbetaald hoeven te worden (btw-convenant) en investeringen die door producenten terugbetaald zullen moeten worden uit het exploitatieresultaat van films (investeringsverplichting). Een investeringsverplichting voor bioscopen zal daarmee

naar verwachting een negatieve impact hebben op de financieringsmogelijkheden voor Nederlandse speelfilms.

○ *Videoplatformdiensten*

Een aantal partijen vindt dat ook aanbieders van videoplatformdiensten onder de investeringsverplichting zouden moeten vallen, omdat dit vaak grote internationale spelers zijn die zich op de Nederlandse markt begeven en hier veel omzet behalen. Doordat deze diensten niet onder de investeringsverplichting vallen, ontstaat volgens deze partijen een ongelijk speelveld met aanbieders die er wel onder vallen.

Videoplatformen zijn geen op zichzelf staande mediadienst op aanvraag, maar uitsluitend een platform voor aanbieders van mediadiensten en andere gebruikers om aanbod op te plaatsen. De aanbieder van het platform draagt geen redactionele verantwoordelijkheid voor het media-aanbod dat via het platform wordt verspreid. Videoplatformen vallen daarom niet onder de investeringsverplichting. De redactionele verantwoordelijkheid ligt bij de aanbieders van het media-aanbod op het platform. Voor zover deze kwalificeren als aanbieder van een mediadienst op aanvraag, vallen zij wel onder de investeringsverplichting. De herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten biedt overigens ook niet de mogelijkheid om een investeringsverplichting op te leggen aan videoplatformen gevestigd in een andere EU-lidstaat. Deze mogelijkheid biedt de richtlijn alleen voor mediadiensten (lineair of op aanvraag). Aan een groot internationaal videoplatform zoals YouTube, dat niet in Nederland is gevestigd, zou reeds daarom geen investeringsverplichting kunnen worden opgelegd.

○ *Pakketaanbieders en omroepdiensten*

Een aantal partijen verzoekt de commerciële mediadiensten op aanvraag van pakketaanbieders in alle gevallen uit te zonderen van de investeringsverplichting. Verder pleiten enkele partijen ervoor om «uitgesteld kijken» niet als mediadienst op aanvraag te beschouwen maar als verlengde van een omroepdienst. Een aantal partijen merkt op dat de uitzondering voor omroepdiensten van commerciële omroepen niet gerechtvaardigd is in relatie tot de publieke omroep die wel onder de investeringsverplichting valt. Een partij acht de inbreuk op het eigendomsrecht in het geval van de publieke omroep onevenredig, vanwege de grote bijdrage die de publieke omroep reeds levert aan de Nederlandse audiovisuele sector.

Vanwege het gewenste gelijke speelveld tussen verschillende aanbieders commerciële mediadiensten op aanvraag, blijft het uitgangspunt dat dergelijke diensten van pakketaanbieders die als afzonderlijke dienst kunnen worden beschouwd (niet als onderdeel van een pakket) onder de investeringsverplichting vallen. De landelijke publieke mediadienst valt niet meer onder de voorgestelde investeringsverplichting vanwege de reeds bestaande bijdrage aan en wettelijke verplichtingen ten aanzien van Nederlandse culturele audiovisuele producties. Dit is nader onderbouwd in paragraaf 2.2 van deze toelichting.

○ *Percentages*

Meerdere partijen vinden een percentage van 6% voor SVOD-diensten te hoog en pleiten ervoor om één percentage (namelijk 3%) op te leggen aan alle aanbieders. Ook vinden partijen dat een economische onderbouwing bij de percentages ontbreekt en dat verschillende percentages leiden tot een oneerlijk speelveld. Andere partijen stellen dat het hogere percentage

gerechtvaardigd is in het licht van de benodigde extra impuls en in vergelijking tot stimuleringsmaatregelen in andere landen.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Om een gelijk speelveld te waarborgen en recht te doen aan de veelheid van hybride modellen die op de markt bestaan geldt nu één percentage voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag, ongeacht het verdienmodel, ter hoogte van 4,5%. Uitgangspunt van de maatregel is dat een substantiële (extra) impuls wordt gegeven aan Nederlandse films, series en documentaires. Het percentage dat wordt voorgesteld houdt deels verband met de (extra) impuls die nodig is om Nederlandse films, series en documentaires te versterken.

Ook veel andere Europese landen kennen stimuleringsmaatregelen zoals heffingen en investeringsverplichtingen. Deze maatregelen verschillen per land in opzet en werking, onder meer vanwege de grootte van de bevolking en het taalgebied en de werking van de nationale audiovisuele markt. De percentages variëren van hoger tot lager dan het percentage in dit wetsvoorstel. In sommige landen verschillen de percentages per type aanbieder en wordt zelfs voor dezelfde aanbieders gewerkt met een staffelsysteem. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een relatief eenvoudig systeem waarbij één percentage geldt ter hoogte van 4,5% van de in Nederland gegenereerde, relevante omzet.

○ *Relevante omzet*

Enkele partijen verzoeken om een aantal kosten eerst af te trekken van de omzet voordat het percentage van de investeringsverplichting daarop wordt toegepast. Zij noemen hierbij onder andere de btw en distributiekosten.

Met relevante omzet wordt bedoeld de omzet na aftrek van btw. Die kosten worden dus niet meegerekend. Om de grondslag zo objectief mogelijk te houden worden geen andere aftrekposten meegenomen. De onderdelen van de relevante omzet worden op dezelfde wijze toegepast voor alle aanbieders.

○ *Omzetrempel*

Een partij vindt dat de omzetrempel te laag is omdat deze onvoldoende ruimte biedt voor startende ondernemingen. Een andere partij is van mening dat de omzetrempel een discriminatoire uitwerking heeft met betrekking tot bioscopen en filmtheaters, omdat vooral filmtheaters bevoordeeld worden vanwege de veelal beperkte omzet. Daarnaast merkt een partij op dat het ten aanzien van bioscopen onduidelijk is of de omzetrempel geldt voor het concern of voor de afzonderlijke bioscoopvestiging.

De omzetrempel van € 1 miljoen is verhoogd naar € 30 miljoen en wordt in het wetsvoorstel zodanig toegepast dat het bepaalt of een aanbieder van een VOD-dienst onder de investeringsverplichting valt of niet. Naast de omzetrempel is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen in dit wetsvoorstel. Daarbij is een aantal factoren genoemd die een rol kunnen spelen. Daaronder vallen ook specifieke economische omstandigheden aan de zijde van de aanbieder, waarvan sprake kan zijn bij een opstartende mediadienst. De vrijstelling van € 30 miljoen geldt per afzonderlijke VOD-dienst. Bioscoopdiensten vallen niet meer onder de voorgestelde investeringsverplichting, zie hierover paragraaf 2.2 van deze toelichting.

○ *Investeringsvormen*

Enkele partijen vinden dat de mogelijkheden om te investeren verbreed moeten worden naar bijvoorbeeld promotie, talentontwikkeling, digitalisering en ondertiteling.

Het doel van de investeringsverplichting is primair om meer middelen te genereren voor de productie en exploitatie van Nederlandse films, series en documentaires. Andere investeringswijzen dienen dit doel indirect, of zouden de regeling te complex maken vanwege het gebrek aan een objectief toetsingskader voor deze investeringsvormen.

○ *Investeringsperiode*

Een aantal partijen vindt dat de periode waarbinnen de investering moet zijn uitgevoerd, langer zou moeten zijn dan twee jaar zoals opgenomen in het wetsvoorstel.

De termijn van twee boekjaren is in het wetsvoorstel gehandhaafd. Deze termijn geeft voldoende ruimte om de investering uit te voeren, en stelt tegelijk zeker dat binnen afzienbare tijd een daadwerkelijke stimulering van Nederlands cultureel audiovisueel aanbod plaatsvindt. De producties waarin geïnvesteerd wordt hoeven bovendien niet in die periode gerealiseerd te zijn, zolang de investering aantoonbaar is uitgevoerd.

○ *Categorieën en criteria Nederlands cultureel audiovisueel aanbod*

Enkele partijen vinden dat de investeringsverplichting van toepassing moet zijn op Europese werken en niet slechts op Nederlandse werken. Veel partijen brengen naar voren dat ook andere categorieën media-aanbod dan films, series en documentaires als Nederlands cultureel audiovisueel product moeten kunnen kwalificeren. Ze noemen daarbij categorieën zoals nieuws/actualiteiten, sport, amusement/spel en *reality*. Ze zijn van mening dat in het wetsvoorstel sprake is van een elitaire benadering van cultuur en dat ook andere categorieën producties van culturele waarde zijn voor het Nederlandse publiek. Door een aantal partijen wordt de vraag opgeworpen welke typen speelfilms, series en documentaires voldoen aan Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. Zij pleiten ervoor dat binnen de categorieën ook ruimte moet zijn voor genres als comedy, fantasy, horror, actie, thriller, musical, misdaad en science fiction. Ook vinden sommige partijen de vereiste minimumduur van een aantal categorieën producties te lang.

Verder vinden veel partijen de criteria voor Nederlands cultureel audiovisueel te beperkt. Sommige partijen pleiten ervoor om te bepalen dat slechts voldaan hoeft te worden aan één criterium. Zij vinden dat de artistieke vrijheid van makers wordt beperkt en zijn bang dat bijvoorbeeld internationale coproducties niet als Nederlands cultureel audiovisueel aanbod wordt gezien.

De investeringsverplichting is gericht op het versterken van Nederlands audiovisueel aanbod dat onder druk staat, onder andere door de sterke toename van internationaal aanbod en veranderingen in het medialandschap. Hierbij gaat het om films, series en documentaires die verhalen vertellen over onze leefwereld en die de eigenheid van de Nederlandse samenleving verbeelden. De wettelijke verankering van de maatregel wordt gerechtvaardigd omdat deze producties onvoldoende tot stand komen zonder overheidsingrijpen. Dat geldt niet voor producties in de categorieën sport, spel en *reality*.

Het idee dat de investeringsverplichting zich beperkt tot producties met een hoog artistiek gehalte voor een klein publiek berust op een misverstand. Binnen de categorieën speelfilms, series en documentaires is alle ruimte voor verschillende genres. De criteria met betrekking tot taal en cultuur zijn zodanig aangepast dat nu aan twee uit vier criteria moet worden voldaan. De criteria die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, laten zowel ruimte voor films, series en documentaires voor een kleinere doelgroep, als voor een groot en breed publiek. Bij films en series kan het dus ook gaan om grote publieksfilms, jeugd- en familiefilms, romantische komedies, thrillers en soaps. Ook de door partijen genoemde genres als comedy, fantasy, horror, actie, thriller, musical, misdaad en science fiction kunnen voldoen aan de criteria uit het wetsvoorstel.

De criteria waaraan producties moeten voldoen zijn voldoende ruim gedefinieerd om een breed en divers pallet aan Nederlandse audiovisuele producties mogelijk te maken. Zo kan bijvoorbeeld ook een internationale coproductie in de Engelse taal kwalificeren, als sprake is van een origineel scenario in de Nederlandse taal. Ondanks het feit dat het toepassen van criteria per definitie betekent dat niet alle producties in aanmerking komen, wordt door de verplichting om aan (ten minste) twee van de vier taal- en cultuurcriteria te voldoen geenszins de artistieke vrijheid van makers beperkt.

○ *Onafhankelijke producties*

Een partij wil dat het percentage onafhankelijke producties wordt opgenomen in de wet.

Enkele andere partijen pleiten ervoor om het percentage onafhankelijke producties vast te stellen op minimaal 75 procent. Daartegenover staat dat enkele partijen vinden dat dit percentage veel lager moet zijn. Daarnaast wil een partij dat er ook voorwaarden worden verbonden aan de verplichting betreffende onafhankelijke producties, waaronder de vestigingsplaats van de producent.

In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de bestaande definitie van onafhankelijke producties in de Mediawet 2008. Gekozen is om het percentage van de investeringen dat moet zien op onafhankelijke producties op te nemen in het Mediabesluit 2008. Op deze wijze kan eerst nader worden onderzocht welk percentage geschikt is. Stakeholders zullen hierover via een openbare internetconsultatie geconsulteerd worden.

○ *Evaluatie*

Een partij noemt een aantal onderwerpen dat meegenomen zou moeten worden in de evaluatie na vier jaar zoals die in wetsvoorstel is opgenomen. Zij noemt onder andere de mogelijke verdringingseffecten op het terrein van filmfinanciering, de hoogte van de gerealiseerde investeringen in Nederland en de toevoeging van innovatieve producties. Sommige partijen vinden dat eerst een tijdelijke maatregel moet worden ingesteld, die wordt geëvalueerd alvorens een definitieve maatregel in te stellen.

Bij de geplande evaluatie worden de resultaten van de investeringsverplichting met betrekking tot de investeringen in en productie van Nederlands cultureel audiovisueel product onderzocht, alsook de werking en het effect op de markt, zodat sprake blijft van een evenwicht tussen het algemeen belang en de belangen van de betrokken aanbieders. Jaarlijks zullen de omvang van de investeringen en de resultaten gemonitord worden door het Commissariaat, als onderdeel van het toezicht. Andere onderwerpen die in de evaluatie meegenomen zullen worden, zullen

nader worden bepaald. Hierbij zullen stakeholders worden betrokken. Op basis van de evaluatie kan worden gezien of aanpassingen wenselijk of noodzakelijk zijn.

○ *Coronacrisis*

Sommige partijen merken op dat in het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met de gevolgen van de coronacrisis op de aanbieders.

In het wetsvoorstel als zodanig is niet specifiek rekening gehouden met de gevolgen van de coronacrisis. De bioscopen vallen niet meer onder de investeringsverplichting. Voor de aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag heeft de coronacrisis op economisch terrein geen negatieve gevolgen gehad, eerder positieve. Het wetsvoorstel geeft bovendien voldoende ruimte voor aanbieders om zich voor te bereiden op de investeringsverplichting. De eerste meting van de relevante omzet wordt immers pas verricht in het boekjaar dat aanvangt nadat de wet in werking is getreden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Algemeen

Zoals in het algemene deel reeds is toegelicht, wordt een investeringsverplichting geïntroduceerd ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel product. Aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag worden verplicht om een percentage van het relevante deel van hun in Nederland gegenereerde omzet te investeren in producties die kwalificeren als Nederlands cultureel audiovisueel product. Gelet op de betrokken aanbieders is ervoor gekozen de artikelen betreffende de investeringsverplichting in te voegen in titel 3.2a over commerciële mediadiensten op aanvraag.

Begripsbepalingen (voorgesteld artikel 3.29a)

De investeringsverplichting gaat gelden voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag. De typen audiovisuele producties waarin geïnvesteerd kan worden, komen nog niet in de Mediawet 2008 voor. Daarom wordt in alfabetische volgorde een aantal begrippen toegevoegd voor titel 3.2a en alle daarop gebaseerde bepalingen.

Animatie: Met animatie wordt een bepaalde filmtechniek aangeduid, waarbij uit stilstaande beelden de illusie van beweging wordt gecreëerd. Deze definitie is opgenomen om binnen de categorie dramaserie (zie hierna) een onderscheid te kunnen maken tussen de totale vertoningsduur, en de duur per aflevering, van een «reguliere» serie aan de ene kant en een serie waarbij gebruik wordt gemaakt van deze filmtechniek aan de andere kant. Animaties hebben door de kostbare en tijdrovende techniek vaak een kortere vertoningsduur. Voor eventuele andere vormen van filmtechniek geldt de totale- en afleveringsduur van de reguliere dramaserie.

Documentairefilm: De vertoningsduur van ten minste 50 minuten wordt berekend zonder onderbrekingen, zoals voor reclameboodschappen. De filmtechniek die gehanteerd wordt in de documentairefilm is niet bepalend. Een documentairefilm kan dus bijvoorbeeld ook gedeeltelijk bestaan uit animatie, binnen het genre non-fictie.

Documentaireserie: Ook voor een documentaireserie geldt dat de filmtechniek die gehanteerd wordt in de serie niet bepalend is, binnen het genre non-fictie. Met de totale vertoningsduur wordt de duur van de serie bedoeld zonder onderbrekingen, zoals voor reclameboodschappen.

Dramaserie: Binnen dramaseries wordt wat betreft de totale vertoningsduur en de duur per aflevering een onderscheid gemaakt tussen enerzijds reguliere dramaseries, en anderzijds series gericht op kinderen jonger dan twaalf en animaties. Alleen wanneer een serie geheel uit animatie bestaat, geldt de kortere totale- en afleveringsduur. Met de totale vertoningsduur wordt de duur van de serie bedoeld zonder onderbrekingen, zoals voor reclameboodschappen.

Speelfilm: De vertoningsduur van ten minste 60 minuten wordt berekend zonder onderbrekingen, zoals voor reclameboodschappen. De filmtechniek die gehanteerd wordt is niet bepalend. Een speelfilm kan dus bijvoorbeeld ook geheel of gedeeltelijk bestaan uit animatie.

Artikel I, onderdeel B

Commerciële mediadiensten op aanvraag (voorgesteld artikel 3.29e)

De investeringsverplichting gaat gelden voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag. De verscheidenheid aan commerciële mediadiensten op aanvraag is groot. Zo zijn er commerciële mediadiensten op aanvraag waarbij de gebruiker een abonnement afsluit (zogenoemde SVOD-diensten), betaalt voor toegang tot specifiek media-aanbod (zogenoemde TVOD-diensten) of advertenties te zien krijgt rondom het media-aanbod (zogenoemde AVOD-diensten). Ook het aantal mengvormen, waarbij binnen een mediadienst gebruik wordt gemaakt van verschillende verdienmodellen, neemt toe. De investeringsverplichting wordt in artikel 3.29e, eerste lid, opgelegd aan media-instellingen (de aanbieders van mediadiensten) die een commerciële mediadienst op aanvraag verzorgen, ongeacht het gehanteerde verdienmodel. Over de relevante omzet die hiermee wordt behaald, dient volgens het tweede lid viereneenhalf procent te worden geïnvesteerd in Nederlands cultureel audiovisueel product. Het gaat hier om de omzet per te onderscheiden commerciële mediadienst op aanvraag.

Het begrip relevante omzet wordt nader uitgewerkt in het derde lid. Onder omzet wordt verstaan de omzet na aftrek van btw. Onder relevante omzet wordt verstaan alle omzet die in Nederland gegenereerd wordt met het aanbieden van commerciële mediadiensten op aanvraag. Als de relevante omzet van een commerciële mediadienst op aanvraag in een boekjaar onder de € 30 miljoen blijft, levert dat boekjaar voor de aanbieder geen investeringsverplichting op.

Een media-instelling kan op grond van het vijfde lid ontheffing vragen van de investeringsverplichting aan het Commissariaat, als de verplichting praktisch onuitvoerbaar of ongerechtvaardigd is. Deze ontheffing is al dan niet gedeeltelijk of tijdelijk, en kan zien op een of meerdere zelfstandige mediadiensten op aanvraag van dezelfde aanbieder.

Het Commissariaat kan conform het zesde lid nadere regels stellen over de gevallen waarin een ontheffing kan worden verleend. Deze regels behoeven de goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nederlands cultureel audiovisueel product (voorgesteld artikel 3.29f)

In dit artikel zijn de voorwaarden opgenomen waaronder producties kwalificeren als Nederlands cultureel audiovisueel product. Een productie moet allereerst een Europese productie zijn in de zin van de (herziene) richtlijn audiovisuele mediadiensten. Deze Europese productie moet de vorm aannemen van een speelfilm, documentairefilm, dramaserie of documentaireserie. Hiermee wordt het begrip Europese productie nader ingevuld. De richtlijn biedt lidstaten deze mogelijkheid. De richtlijn heeft minimumharmonisatie tot doel, en stelt expliciet dat lidstaten ook binnen het toepassingsbereik van de richtlijn naleving van strengere of meer gedetailleerde voorschriften mogen eisen.²⁸

De productie moet hiernaast voldoen aan ten minste twee criteria die verband houden met taal en cultuur. In totaal zijn vier criteria opgesteld. Om te voldoen aan het criterium onder a moet het originele scenario in overwegende mate in het Nederlands of Fries zijn opgesteld. Onder b geldt dat de hoofdpersonages zich in overwegende mate in het Nederlands of Fries moeten uitdrukken. Met «in overwegende mate» wordt in beide onderdelen bedoeld op in ieder geval meer dan de helft. Op deze manier zijn bijvoorbeeld anderstalige dialogen binnen een voor het overige Nederlandstalig scenario mogelijk. Wanneer het een animatie betreft, wordt met de term scenario ook bedoeld *story board*. Bij documentairefilms en -series wordt met scenario ook documentaire script bedoeld. Met hoofdpersonages kan in voorkomende gevallen ook geportretteerde personen worden bedoeld. Onderdeel c houdt in dat het scenario van een productie moet zijn gebaseerd op een literair werk dat origineel in het Nederlands of Fries is verschenen. Een literair werk is bijvoorbeeld een roman, een toneelstuk of een gedicht. Onder d moet een productie als hoofdthema de Nederlandse cultuur, geschiedenis, maatschappij (in brede zin) of politiek hebben. Dit is een brede categorie die ruimte laat voor zowel fictieve als non-fictieve producties.

Uitvoering investering (voorgesteld artikel 3.29g)

Artikel 3.29g regelt de uitvoering van de verplichte investering. Het eerste lid bepaalt dat de relevante omzet per boekjaar wordt berekend. De investering moet vervolgens binnen twee boekjaren daarna worden uitgevoerd. Het tweede lid biedt de aanbieder flexibiliteit. Een surplus aan investeringen in één boekjaar kan worden meegenomen naar het daaropvolgende boekjaar. Dit heeft tot gevolg dat de aanbieder het meer geïnvesteerde in het daaropvolgende boekjaar in mindering mag brengen op het bedrag dat hij moet investeren. Deze mogelijkheid bestaat alleen voor het boekjaar direct volgend op het boekjaar waarin een aanbieder meer heeft geïnvesteerd dan waartoe hij op grond van artikel 3.29e verplicht was.

In het derde lid wordt bepaald dat de investering gedaan moet worden in een productie of coproductie, of door verkrijging vooraf van een exploitatielicentie ten aanzien van een productie die op het moment van verkrijging niet ouder is dan vier jaar. Een deel van het te investeren bedrag moet worden aangewend ten behoeve van onafhankelijke producties. Het vierde lid bevat een delegatiegrondslag om hiertoe een percentage te kunnen opnemen in het Mediabesluit 2008.

Het vijfde lid bepaalt dat de investering is uitgevoerd als een media-instelling één of meer overeenkomsten heeft gesloten voor de investering of de verkrijging van een exploitatielicentie, dan wel als het te investeren

²⁸ Zie ook onder punt 32 van de considerans van richtlijn 2010/13/EU.

bedrag op andere wijze aantoonbaar is ingezet. Die laatste zinsnede is toegevoegd om ook producties in eigen beheer mogelijk te maken, waarbij geen derde partijen betrokken zijn om overeenkomsten mee te sluiten. Het totale bedrag dat moet worden geïnvesteerd mag gespreid worden over meerdere producties en meerdere wijzen van investeren.

Het zesde lid bevat een delegatiegrondslag op basis waarvan nadere regels kunnen worden gesteld over de situatie waarin een overeenkomst niet wordt nagekomen of wordt ontbonden, dan wel waarin een productie in eigen beheer wordt stopgezet. In sommige van die gevallen kan het redelijk zijn om van een media-instelling te verlangen dat binnen een bepaalde termijn en voor een bepaald bedrag opnieuw wordt geïnvesteerd.

Verantwoording & toezicht (voorgesteld artikel 3.29h)

Het Commissariaat houdt op grond van de bestaande toezichtbepaling van artikel 7.11 van de Mediawet 2008 tevens toezicht op de investeringsverplichting. In artikel 3.29h is een informatieverplichting opgenomen voor media-instellingen richting het Commissariaat. Om het toezicht effectief en efficiënt te laten zijn is gekozen voor één jaarlijkse informatieverplichting ten aanzien van de omvang en uitvoering van de investeringsverplichting. Het derde lid houdt een delegatiegrondslag in, om de stukken die naar het Commissariaat moeten worden gestuurd uit hoofde van de informatieverplichting nader te kunnen specificeren.

De verplichting om het Commissariaat te informeren over de hoogte van de relevante omzet geldt in beginsel ook wanneer die relevante omzet minder dan € 30 miljoen per afzonderlijke mediadienst op aanvraag bedraagt en daardoor gelet op de vrijstelling geen investeringsverplichting oplevert. Om de administratieve lasten en de toezichtkosten te beperken is ervoor gekozen om in het tweede lid een vrijstelling van de informatieplicht met betrekking tot de investering op te nemen voor media-instellingen waarvan de totale omzet in Nederland minder dan € 30 miljoen bedraagt in een boekjaar.

Grensoverschrijdende werking (voorgesteld artikel 3.29i)

Artikel 3.29i geeft uitvoering aan de mogelijkheid die artikel 13 van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten geeft om ook aanbieders die in andere EU-lidstaten zijn gevestigd maar waarvan de mediadienst(en) zich richt(en) op publiek in Nederland te verplichten om een financiële bijdrage te leveren. Het wetsvoorstel maakt van die mogelijkheid gebruik. De investeringsverplichting is op gelijke wijze van toepassing op dergelijke aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag uit andere EU-lidstaten. De investeringsverplichting is niet van toepassing als de betreffende mediadienst een relevante omzet van minder dan € 30 miljoen per boekjaar heeft, of een klein publiek. Voor de uitleg van het begrip klein publiek zijn op EU-niveau richtsnoeren ontwikkeld.²⁹ Aanbieders van mediadiensten die wel onder de investeringsverplichting vallen kunnen volgens het tweede lid ontheffing vragen bij het Commissariaat, als zij menen dat de investeringsverplichting voor hen praktisch onuitvoerbaar of ongerechtvaardigd is. Het derde lid bevat een delegatiegrondslag voor indicatoren om te kunnen bepalen of een mediadienst die gevestigd is in een andere EU-lidstaat zich richt op publiek in Nederland. Deze indicatoren zullen worden ontleend aan overweging 38 van de herziene Europese richtlijn.

²⁹ Europese Commissie, C/2020/4291.

Artikel I, onderdeel C

Overgangsrecht commerciële partijen (voorgesteld artikel 9.14g)

In het voorstel is met artikel 9.14g een overgangsbepaling opgenomen die ziet op de investering door aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag, al dan niet gevestigd in andere lidstaten van de Europese Unie. Deze bepaling zorgt ervoor dat het boekjaar dat aanvangt op of na de datum van inwerkingtreding van de betreffende artikelen, het eerste boekjaar is waarover de relevante omzet wordt berekend. Dit is daarmee ook het eerste boekjaar waarvoor de informatieverplichting richting het Commissariaat geldt. De uit de relevante omzet voortvloeiende verplichte investering moet in de twee daaropvolgende boekjaren voor het eerst worden uitgevoerd.

Evaluatiebepaling (voorgesteld artikel 9.14h)

In overeenstemming met de mededeling aan de Kamer in de brief van 19 december 2019 is voor de evaluatie een termijn van vier jaar opgenomen.³⁰

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 32 820, nr. 330, blz. 4.