

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet
Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR01052/2020-U042

Uw referentie

Datum 27 maart 2020

Betreft Wetsvoorstel investeringsverplichting ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel product

Geachte heer Slob,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 3 maart 2020 het 'Voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het invoeren van een investeringsverplichting ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel product' ontvangen. De beoogde datum van inwerkingtreding is naar verwachting 1 januari 2022. Over het voorstel heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gewezen op het advies 'Zicht op zo veel meer' (2018) waarin de Raad voor Cultuur¹ aanbevelingen doet om de kwaliteit en de zichtbaarheid van het Nederlands cultureel audiovisueel product te versterken. Volgens de Raad staat het Nederlands cultureel audiovisueel product onder druk vanwege de veranderingen in het medialandschap en de sterke toename aan aanbod dat wordt gedistribueerd en vertoond door met name internationale spelers.

Het publieke belang van het Nederlands cultureel audiovisueel product wordt onderkend. Dergelijk media-aanbod is waardevol: het vertegenwoordigt onze identiteit, het verbindt ons en geeft ons kennis over onszelf, over anderen en over de samenleving. Voor een besluit over de aanbeveling van de Raad voor Cultuur om te komen tot een systeem van

¹ <https://www.raadvoorcultuur.nl/sectoren/media-en-letteren/documenten/adviezen/2018/02/22/advies-zicht-op-zo-veel-meer>

heffingen en quota is vervolgens extra onderzoek verricht.² Op basis daarvan wordt met het onderhavige wetsvoorstel een investeringsverplichting ingevoerd voor aanbieders van de landelijke publieke mediadienst, commerciële media-instellingen en bioscopen. De aanbieders van deze diensten produceren audiovisueel aanbod en/of verdienen er direct aan.

Uit het advies van de Raad voor Cultuur en het onderzoek blijkt dat er, naast de voorgestelde stimuleringsmaatregel, een bredere aanpak nodig is om het hoofd te bieden aan de veranderende marktomstandigheden. 'Dialogic' wijst op 'systeemfalen' door onderliggende problemen, zoals de complexe financieringsstructuur van de Nederlandse av-producties, het ontbreken van nieuwe businessmodellen en voldoende ondernemerschap en schaalgrootte aan de kant van de productie.³ In de brief van 19 december 2019 aan de Tweede Kamer is dit ook benoemd en wordt ingegaan op de maatregelen die in het kader van het cultuur- en mediabeleid zijn genomen om de audiovisuele-sector te versterken. Maar deze maatregelen zijn verder niet betrokken in het wetsvoorstel. Gezien het belang van deze maatregelen voor de versterking van de audiovisuele-sector in Nederland adviseert het college dit wel te doen.

1.1 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel ook de maatregelen te betrekken die worden genomen om het gesignaleerde 'systeemfalen' in de audiovisuelesector tegen te gaan.

Het voorstel is om twee percentages voor twee typen aanbieders te hanteren voor de investeringsverplichting: 6% en 3%. Uitgaande van de geschatte omzetcijfers van de verschillende aanbieders die zijn opgenomen in het Dialogic-rapport is de verwachting dat met deze investeringsverplichting een "substantiële impuls" wordt gegeven aan de productie van Nederlands cultureel audiovisueel product. Tegelijkertijd vermeldt de toelichting dat het enkel toepassen van de percentages van de investeringsverplichting, ten opzichte van de huidige situatie, geen compleet beeld oplevert van de extra investering ten opzichte van de huidige situatie. Een aantal van de aanbieders waaraan de investeringsverplichting wordt opgelegd, investeert immers al in Nederlands cultureel audiovisueel product. De cijfers die nodig zijn voor een compleet beeld zijn niet voorhanden, aldus de toelichting.

Het college constateert dat uit het wetsvoorstel niet is op te maken waarop de gehanteerde percentages van 6% en 3% zijn gebaseerd en in welke mate ze bijdragen aan de productie van Nederlands cultureel audiovisueel product. Een onderbouwing van de gekozen percentages ontbreekt in de toelichting. Daardoor is het ook niet inzichtelijk hoe aan de geplande evaluatie over "de doeltreffendheid en de effecten van de wet" inhoud gegeven kan en zal worden.

1.2 Het college adviseert in de toelichting een onderbouwing te geven van de te hanteren percentages van 6% en 3% voor de investeringsverplichting.

²² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/19/kamerbrief-stimuleringsmaatregel-nederlands-cultureel-audiovisueel-aanbod>.

³ "Verheffing of verstoring?" Effecten stimuleringsmaatregelen audiovisuele productie in Nederland (11 januari 2019).

1.3 Het college adviseert inzichtelijk te maken hoe aan de evaluatie over “de doeltreffendheid en de effecten van de wet” inhoud gegeven kan en zal worden.

2. Minder belastende alternatieven

Er zijn diverse stimuleringsmaatregelen onderzocht en gewogen met het oog op de (economische) effecten. Over het hanteren van quota, verplichtingen voor aanbieders om een bepaald percentage nationale of Europese producties uit te zenden of op te nemen in een catalogus, wordt opgemerkt dat dit kan leiden tot bulkaankopen, verschraving van de kwaliteit van het aanbod en daarmee een afname van de vraag. Bovendien kunnen quota, op basis van het land-van-oorsprong-beginsel uit de richtlijn audiovisuele mediadiensten, alleen worden opgelegd aan in Nederland gevestigde aanbieders. Hierdoor zou een ongelijk speelveld ontstaan met aanbieders die in een ander EU-land zijn gevestigd maar wel hun diensten in ons land aanbieden.

Dialogic constateert dat een veel genoemd voordeel van een directe investeringsverplichting ten opzichte van heffingen en quota is, dat het minder ingrijpt op de bedrijfsvoering van bedrijven en dus minder marktverstoring werkt. Heffingen worden veel meer ervaren als een directe kostenverhoging. Daarnaast zit er aan een investeringsverplichting een incentive vast om de productie succesvol te maken; dit is immers in het belang van de investeerder. Als pluspunt van de investeringsverplichting is nog genoemd dat aanbieders zelf bepalen in welke producties zij investeren, zo lang deze kunnen worden aangemerkt als Nederlands cultureel audiovisueel product.

Het college constateert dat diverse stimuleringsmaatregelen zijn onderzocht en gewogen, en dat beargumenteerd is gekozen voor een investeringsverplichting als mogelijk effectief alternatief. Het heeft in dit verband geen adviespunten of aanvullende opmerkingen.

3. Werkbaarheid

Het Commissariaat voor de Media krijgt een belangrijke rol bij de uitvoering en het toezicht op de investeringsverplichting. Het wetsvoorstel geeft de hoofdlijnen, bij algemene maatregel van bestuur worden nog criteria vastgesteld voor media-aanbod om aangemerkt te kunnen worden als ‘Nederlands cultureel audiovisueel product’. In dit kader komen zes categorieën audiovisuele producties in aanmerking: animatiefilms, documentairefilms en speelfilms, en daarnaast animatie-, documentaire- of dramaseries.

Het college constateert dat er in de toelichting bij het voorstel summier is aangegeven wat criteria kunnen zijn voor de kwalificatie ‘Nederlands cultureel audiovisueel product’. “Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het volgende: het originele scenario of literaire werk waarop het scenario is gebaseerd is geschreven in de Nederlandse of Friese taal, de hoofdpersonages drukken zich voornamelijk uit in de Nederlandse of Friese taal, de hoofdpersonages hebben op basis van het scenario een band met de Nederlandse cultuur, of de productie heeft als hoofdthema kunst of een historische gebeurtenis uit de Nederlandse cultuur. Producties zullen aan een aantal van de vast te stellen criteria moeten voldoen.” Aangezien het om de kern van het wetsvoorstel gaat, is het essentieel dat de criteria op basis van een uitgewerkt beleidskader navolgbaar en toepasbaar zijn.

3.1 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel dieper in te gaan op het beleidskader voor de mogelijke criteria voor de kwalificatie 'Nederlands cultureel audiovisueel product' en de toepassing daarvan bij de investeringsverplichting.

4. Gevolgen regeldruk

In de toelichting is een regeldrukparagraaf opgenomen, maar de gevolgen voor de regeldruk zijn hierin nog niet volledig in beeld gebracht. Het gaat hierbij om het volgende:

- In de regeldrukparagraaf is de jaarlijkse informatieverplichting van een enkele aanbieder aan het Commissariaat voor de Media benoemd en berekend: € 1.125,- per jaar. Hierbij gaat het om informatie over de hoogte en samenstelling van de relevante omzet voor de investeringsverplichting, en de uitvoering van de investering. De nalevingskosten en de eventuele bedrijfseffecten zijn niet betrokken bij deze berekening. Aanbieders moeten hun bedrijfsvoering eventueel aanpassen – eenmalig of structureel - om aan de investeringsverplichting te voldoen.
- Het Commissariaat kan aanbieders van mediadiensten een ontheffing verlenen van de investeringsverplichting als de toepassing ervan praktisch onuitvoerbaar of ongerechtvaardigd is. Een aanvraag voor een ontheffing valt onder 'regeldruk'.
- Aanbieders moeten kennismaken van de (veranderende) wet- en regelgeving ten behoeve van de Nederlandse audiovisuele-sector. De inschatting is dat dit voor de aanbieders tijd en aandacht zal vergen, om te kunnen beoordelen wat de veranderende wet- en regelgeving gaat betekenen voor het bedrijf/ de sector als geheel. Deze kennismakingskosten vallen volgens de Rijksbrede methodiek onder de 'incidentele regeldruk'.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris