

Vergaderjaar 2022–2023

36 176

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

Nr. 8

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 25 januari 2023

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel I, onderdeel B, wordt in het voorgestelde artikel 3.29e, vierde lid, alsook in het voorgestelde artikel 3.29h, tweede lid, «€ 30 miljoen» vervangen door «€ 10 miljoen».

B

In artikel I, onderdeel B, wordt in het voorgestelde artikel 3.29g, vijfde lid, telkens «het tweede lid» vervangen door «het derde lid».

C

In artikel I, onderdeel C, komt het voorgestelde artikel 9.14g te luiden:

Artikel 9.14g

De relevante omzet, bedoeld in artikel 3.29e, wordt voor het eerst bepaald over de resterende maanden van het op de datum van inwerking-treding van dit artikel lopende boekjaar, dan wel over het boekjaar dat aanvangt op de datum van inwerkingtreding van dit artikel.

Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

In deze nota van wijziging wordt het wetsvoorstel investeringsverplichting dat op 18 juli 2022 aan de Tweede Kamer is aangeboden¹ op twee punten gewijzigd. Deze wijzigingen vinden plaats mede naar aanleiding van de reactie van de Europese Commissie² (hierna: de Commissie) op dit wetsvoorstel.³ De reactie van de Commissie volgt op de kennisgeving van het wetsvoorstel conform de zogeheten TRIS-procedure op basis van richtlijn (EU) 2015/1535.⁴

Op grond van voornoemde richtlijn dienen lidstaten de Commissie op de hoogte te brengen van hun wetgevingsvoorstellen met betrekking tot producten en diensten van de informatiemaatschappij, zodat de Commissie deze in het licht van EU-wetgeving kan beoordelen. Lidstaten nemen op gelijke voet met de Commissie deel aan deze procedure en ook zij kunnen hun mening geven met betrekking tot de genotificeerde ontwerpwetgeving. In dit geval heeft alleen de Commissie een reactie gegeven.

De Commissie heeft in haar reactie een aantal opmerkingen gemaakt en de regering verzocht hier rekening mee te houden. De opmerkingen betreffen het investeringspercentage van 4,5%, de uitzondering van de publieke mediadienst en commerciële omroepen, de verplichting om te investeren in Nederlandse culturele audiovisuele producties, de vrijstelling voor commerciële mediadiensten op aanvraag met een klein publiek, en de omzetsdrempel van 30 miljoen euro. In deze toelichting wordt een reactie gegeven op de opmerkingen van de Commissie. Met deze nota van wijziging wordt het wetsvoorstel op twee onderdelen aangepast, namelijk de omzetsdrempel en de inwerkingtreding.

In het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 wordt de definitieve wettekst zoals deze wordt aangenomen aan de Commissie meegedeeld.⁵ Dit staat los van de kennisgeving aan de Commissie van de definitieve wettekst in het kader van (aanvullende) omzetting van richtlijn (EU) 2018/1808 (hierna: de richtlijn).

2. Reactie Europese Commissie

2.1 Investeringspercentage

De Commissie geeft aan dat uit artikel 13, derde lid, van de richtlijn volgt dat bij de vaststelling van het te investeren percentage van 4,5% rekening moet worden gehouden met gelijksoortige maatregelen (heffingen of investeringsverplichtingen) die andere lidstaten treffen ten aanzien van aanbieders gevestigd in Nederland.⁶ Het gaat hierbij dus om lidstaten die gebruik maken van de mogelijkheid om financiële bijdragen te vragen van aanbieders die in een andere lidstaat (Nederland) zijn gevestigd en zich richten op publiek in de eigen lidstaat. Volgens de

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 36 176, nr. 2.

² Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Europese Commissie, 17 november 2022, C(2022) 8470 final.

⁴ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie), PB L 241 van 17 september 2015, blz. 1.

⁵ Zie artikel 5, derde lid, van richtlijn (EU) 2015/1535.

⁶ Zie artikel 13, derde lid, richtlijn (EU) 2018/1808.

Commissie blijkt uit het wetsvoorstel onvoldoende dat hiermee rekening is gehouden, terwijl andere lidstaten inderdaad verplichtingen hebben opgelegd aan grensoverschrijdende aanbieders die zijn gevestigd in Nederland. Achtergrond van deze verplichting voor de lidstaten is dat de optelsom van alle voor marktpartijen geldende maatregelen in de EU niet onevenredig zwaar mag worden.

Het genoemde artikel uit de richtlijn bepaalt dat als een lidstaat waar een aanbieder is gevestigd een financiële bijdrage (zoals een investeringsverplichting) oplegt, deze lidstaat rekening dient te houden met eventuele financiële bijdragen die zijn opgelegd door lidstaten waarop de diensten (ook) gericht zijn. Bij het vaststellen van het percentage van 4,5% is in het licht van deze bepaling inderdaad rekening gehouden met de maatregelen die bestaan in andere lidstaten. Daarbij dient aangetekend te worden dat lidstaten stimuleringsmaatregelen op verschillende manieren vormgeven. De audiovisuele markt is ook in elke lidstaat anders. Sommige lidstaten kiezen voor een heffing, andere voor een investeringsverplichting en weer andere voor een combinatie van beide. Daarnaast zijn er verschillen in de typen aanbieders waarop de maatregel van toepassing is, de hoogte van de omzetrempel en de hoogte van het percentage. De hoogte van het percentage van de verschillende stimuleringsmaatregelen in andere lidstaten ligt tussen de 0,5% en 25%. Frankrijk bijvoorbeeld kent een investeringsverplichting van 12% tot 25% (afhankelijk van het type VOD-aanbieder) en een heffing van 5,15%. In België is sprake van een combinatie van een heffing en een investeringsverplichting van 2% en in Duitsland is sprake van een heffing van 2,5%. In Spanje is sprake van een combinatie van een investeringsverplichting en een heffing ter hoogte van 5%. In Denemarken ligt een voorstel voor een heffing van 6%. De in het wetsvoorstel opgenomen investeringsverplichting van 4,5% is in het licht van voornoemde stimuleringsmaatregelen en de daarbij behorende percentages volgens de regering redelijk en aanvaardbaar. De Nederlandse investeringsverplichting leidt er niet toe dat het geheel aan maatregelen binnen de EU voor aanbieders gevestigd in Nederland onevenredig zwaar wordt. Hierbij is ook van belang dat de Nederlandse investeringsverplichting uitsluitend wordt berekend over de in Nederland gegenereerde relevante omzet.

2.2 Uitzondering publieke mediadienst en commerciële omroepen

De Commissie acht de uitzondering van de investeringsverplichting van de publieke mediadienst en de commerciële omroepen onvoldoende onderbouwd. Zij verwijst hierbij naar de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie die ook staan in artikel 13, tweede lid, van de richtlijn. De Commissie vraagt daarom de rechtvaardigingsgronden met betrekking tot het toepassingsgebied van het wetsvoorstel nader te onderbouwen. Dit kan volgens de Commissie bijvoorbeeld door het opnemen van concrete gegevens over bestaande investeringen van de publieke mediadienst en commerciële omroepen in Nederlandse audiovisuele producties. De Commissie geeft hierbij aan dat in de richtlijn (overweging 37) wordt erkend dat omroepen al sterk investeren in Europese producties.

Ook in Nederland investeren omroepen al sterk in Europese producties, zoals in de genoemde overweging 37 van de richtlijn wordt benoemd. De publieke omroep investeert met ca. € 100 miljoen stevig in Nederlands cultureel audiovisueel aanbod en komt hiermee ruim boven de 4,5% uit, zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Van de commerciële omroepen die zijn gevestigd in Nederland of zich vanuit een andere lidstaat op het Nederlandse publiek richten, zijn concrete gegevens over investeringen in Nederlands cultureel audiovisueel aanbod bij de regering echter niet bekend. Deze omroepen hebben bij navraag naar deze investeringen, in

vervolg op het onderzoek van Dialogic⁷, een beroep gedaan op bedrijfsvertrouwelijkheid. Waar in dit verband wel naar verwezen kan worden zijn de verplichtingen voor commerciële omroepen om minimaal 50% van de zendtijd te besteden aan Europese producties, en minimaal 40% oorspronkelijk Nederlands- of Friestalig aanbod uit te zenden.⁸ Deze verplichtingen ondersteunen de passage in de toelichting bij het wetsvoorstel dat bij het merendeel van de commerciële omroepen die zich richten op het Nederlandse publiek de bijdrage aan Nederlandse audiovisuele producties zodanig groot is, dat er reden is om geen investeringsverplichting op te leggen aan de omroepdiensten van deze partijen.

2.3 Nederlands cultureel audiovisueel product

De Commissie constateert dat de investeringsverplichting zoals opgenomen in het wetsvoorstel uitsluitend van toepassing is op Nederlandse culturele audiovisuele producties en dat deze niet van toepassing lijkt te zijn op Europese producties. De Commissie merkt op dat een dergelijk groot aandeel aan «Nederlandse producties» in vergelijking met Europese producties gerechtvaardigd en evenredig zou moeten zijn, en dat dit een nadere onderbouwing behoeft.

De investeringsverplichting ziet op Europese producties die kwalificeren als Nederlands cultureel audiovisueel product. Dit houdt in dat een Europese productie de vorm aan moet nemen van een film, serie of documentaire die voldoet aan twee van de vier criteria met betrekking tot taal en cultuur. In het wetsvoorstel is geen aanvullende verplichting opgenomen voor investeringen in Europese producties in algemene zin. De regering heeft ervoor gekozen het instrument van de investeringsverplichting zo gericht mogelijk in te zetten. Op deze manier wordt zonder afbreuk te doen aan het doel van het wetsvoorstel zo min mogelijk inbreuk gemaakt op de markt en op het eigendomsrecht van marktpartijen. Het te investeren percentage zou immers hoger moeten zijn als aanvullend ook in Europese producties in algemene zin zou moeten worden geïnvesteerd. Een dergelijke extra verplichting zou daarmee meer belastend zijn voor de aanbieders die onder de investeringsverplichting vallen. Daarnaast vloeit uit de richtlijn reeds een verplichting voort voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag om ten minste 30% aan Europese producties op te nemen in hun catalogus en om deze onder de aandacht van het publiek te brengen.⁹ De regering is van mening dat de stimulans voor Europese producties hiermee voldoende gewaarborgd is. De investeringsverplichting is aanvullend ingezet als stimulans voor het Nederlands cultureel audiovisueel product.

2.4 Vrijstelling «klein publiek»

In het wetsvoorstel is een vrijstelling opgenomen voor in andere lidstaten gevestigde aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag (die zich richten op publiek in Nederland) met een klein publiek. In de reactie op het wetsvoorstel vraagt de Commissie om te bevestigen of de term «klein publiek» is ontleend aan de richtsnoeren van de Commissie¹⁰ en om de interpretatie daarvan te verduidelijken, teneinde voor meer rechtszekerheid te zorgen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt bij de vrijstelling voor dergelijke aanbieders met een klein publiek verwezen naar de richtsnoeren van de Commissie. De term klein publiek is aan de richtlijn en

⁷ «Verheffing of verstoring? Effecten stimuleringsmaatregelen audiovisuele productie in Nederland», januari 2019 (<https://www.rijksoverheid.nl>).

⁸ Artt. 3.20, eerste lid, en artikel 3.24, eerste lid, van de Mediawet 2008.

⁹ Zie artikel 13, eerste lid, Richtlijn 2018/1808/EU en artikel 3.29c Mediawet 2008

¹⁰ Publicatieblad van de Europese Unie van 7 juli 202, C223/10, 2020/C 223/03).

deze richtsnoeren ontleend. Achtergrond van deze vrijstelling is dat verplichtingen voor de bevordering van Europese producties – in dit geval Nederlands cultureel audiovisueel product – niet dienen te gelden voor aanbieders zonder significante aanwezigheid op de markt, onder meer om de marktontwikkeling niet te verstoren.

Om te bepalen of een commerciële mediadienst op aanvraag een klein publiek heeft, wordt gekeken naar de «verkoop» van de betreffende mediadienst op aanvraag. De regering volgt de Commissie in het oordeel dat verkoop op dit moment de meest geschikte methode is voor het meten van het publiek van mediadiensten op aanvraag. Het aantal actieve gebruikers of kijkers van een bepaalde dienst is leidend voor de verkoop ervan. Voor een SVOD-dienst betreft dit het aantal betalende abonnees, voor een TVOD-dienst het aantal (unieke) accounts waarmee transacties worden uitgevoerd, en voor een AVOD-dienst het aantal (unieke) bezoekers. Uit deze verkoop wordt de kijkdichtheid afgeleid; het aandeel actieve gebruikers of kijkers van een dienst ten opzichte van het totaal aantal actieve gebruikers of kijkers van soortgelijke diensten die op de nationale markt beschikbaar zijn. Als de kijkdichtheid minder dan 1% bedraagt, heeft de betreffende aanbieder een klein publiek in Nederland en is deze vrijgesteld van de investeringsverplichting.

2.5 Hoogte omzetsdrempel

In het wetsvoorstel is met deze nota van wijziging een vrijstelling opgenomen voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag met een relevante omzet van minder dan 10 miljoen euro per boekjaar. In het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer is aangeboden en aan de Commissie is kennisgegeven bedroef deze drempel 30 miljoen euro relevante omzet per boekjaar. In de reactie op het wetsvoorstel merkt de Commissie op dat een drempel van 30 miljoen euro niet kan worden gerechtvaardigd door het voornemen om nieuwe marktdeelnemers toe te laten en verzoekt de gekozen drempel toe te lichten. Hoewel het allereerst aan de lidstaten is om te bepalen of zij een maatregel zoals een investeringsverplichting opleggen, constateert de Commissie dat een dermate hoge drempel het aantal marktpartijen dat binnen het toepassingsgebied van de voorgenomen investeringsverplichting valt aanzienlijk vermindert. De Commissie merkt op dat in de toelichting bij het wetsvoorstel verwezen wordt naar de hierboven genoemde richtsnoeren van de Commissie met betrekking tot de term «lage omzet». Deze richtsnoeren geven echter aan dat voor «lage omzet» aansluiting kan worden gezocht bij het begrip micro-onderneming; ondernemingen met een totale jaaromzet van maximaal 2 miljoen euro. Achtergrond van de vrijstelling voor aanbieders met een lage omzet is dat verplichtingen de marktonwikkeling niet mogen ondermijnen en evenmin de toegang tot de markt mogen belemmeren voor nieuwkomers.

De regering heeft begrip voor de opmerking van de Commissie dat een drempel van 30 miljoen euro niet kan worden gerechtvaardigd door het voornemen om nieuwe marktdeelnemers toe te laten. Mede op basis van de opmerking van de Commissie wordt de omzetsdrempel verlaagd van 30 miljoen euro naar 10 miljoen euro. Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan de in het verslag¹¹ gestelde vragen van verschillende partijen in de Tweede Kamer over de hoogte van de omzetsdrempel. De drempel van 10 miljoen euro ligt weliswaar hoger dan de 2 miljoen euro uit de richtsnoeren, echter deze wordt op gelijke wijze toegepast op aanbieders gevestigd in Nederland en in andere lidstaten. Dit is in lijn met het uitgangspunt van zowel de richtlijn¹² als de richtsnoeren, namelijk dat de

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 36 176, nr. 5.

¹² Artikel 13, tweede lid, richtlijn 2018/1808/EU.

verplichtingen en vrijstellingen voor aanbieders uit andere lidstaten niet-discriminerend mogen zijn. Waar op nationale aanbieders vrijstellingen worden toegepast moeten die vrijstellingen op niet-discriminerende wijze tevens worden toegepast op aanbieders uit andere lidstaten, ook als de drempel hoger ligt dan in de richtsnoeren wordt aangegeven. Een drempel van 10 miljoen euro doet zowel recht aan de wens van de regering om de investeringsverplichting te laten gelden voor aanbieders van grote streamingsdiensten als aan het uitgangspunt in de hierboven genoemde richtsnoeren van de Commissie dat de maatregel de ontwikkeling van de markt niet in de weg mag staan. Gelet op de omvang van de Nederlandse markt voor audiovisuele producties is 10 miljoen euro een geschikte drempel om kleine aanbieders uit te zonderen van de investeringsverplichting en tegelijkertijd een zo gelijk mogelijk gelijk speelveld te creëren voor de overige aanbieders. Een omzet van 10 miljoen euro per boekjaar komt neer op een marktaandeel van naar schatting 1,2%. De richtsnoeren van de Commissie gaan uit van een minimaal marktaandeel van 1% om een significante aanwezigheid te kunnen hebben op de markt. Marktpartijen met een kleiner marktaandeel, en dus zonder significante aanwezigheid op de markt, zouden volgens de richtsnoeren moeten worden vrijgesteld. Een drempel van 10 miljoen euro bewerkstelligt dit. Op basis van geschatte omzetcijfers over 2021 vallen door de verlaging van de omzetsdrempel nog drie (internationale) aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag onder de investeringsverplichting. In het verlengde van de verlaagde omzetsdrempel wordt eveneens de drempel voor de informatieverplichting aan het Commissariaat verlaagd van 30 miljoen euro naar 10 miljoen euro. Dit betreft de totale in Nederland gegenereerde omzet per boekjaar.

3. Inwerkingtreding

Met deze nota van wijziging wordt het mogelijke moment van inwerkingtreding aangepast. Waar het wetsvoorstel eerder uitsluitend voorzag in inwerkingtreding aan het begin van een boekjaar, is dit nu ook mogelijk gedurende een lopend boekjaar. In de praktijk zou dit, gelet op de vaste verandermomenten, halverwege een boekjaar zijn op 1 juli. De verplichting om te investeren vangt daarmee aan op het moment dat de wet in werking treedt, ongeacht of dat op 1 januari of op 1 juli is. Als de wet in werking treedt op 1 juli, dient vanaf dat moment over de resterende maanden van dat boekjaar – dus juli t/m december – te worden geïnvesteerd. Eerder zou in dat geval pas vanaf 1 januari van het eerstvolgende boekjaar hoeven te worden geïnvesteerd. Met deze wijziging wordt ook het moment van inwerkingtreding gelijkgetrokken voor alle ondernemingen, ongeacht of zij een gebroken boekjaar hanteren of een boekjaar gelijk aan een kalenderjaar.

Onderdeelsgewijze toelichting

Onderdeel A

Met deze wijziging wordt ervoor gezorgd dat een aanbieder van een commerciële mediadienst op aanvraag met een relevante omzet van minder dan 10 miljoen euro per boekjaar niet onder de investeringsverplichting valt. Eerder gold dit voor aanbieders van commerciële mediadiensten op aanvraag met een relevante omzet van minder dan 30 miljoen euro per boekjaar. De informatieverplichting aan het Commissariaat met betrekking tot de samenstelling en hoogte van de relevante omzet en de uitvoering van de verplichte investering geldt door deze wijziging niet voor media-instellingen die een totale in Nederland gegenereerde omzet van minder dan 10 miljoen euro hebben. Eerder waren media-instellingen

met een totale in Nederland gegenereerde omzet van minder dan 30 miljoen euro vrijgesteld van de informatieverplichting.

Onderdeel B

Met deze wijziging wordt de verwijzing in het vijfde artikellid van het voorgestelde artikel 3.29g gecorrigeerd. In dit artikellid werd verwezen naar het tweede lid, terwijl de verwijzing ziet op het derde lid.

Onderdeel C

Door deze wijziging is het mogelijk dat de investeringsverplichting ingaat gedurende een lopend boekjaar. Dit is het geval bij inwerkingtreding op 1 juli (volgens de vaste verandermomenten); de relevante omzet op basis waarvan moet worden geïnvesteerd wordt dan voor het eerst bepaald over de resterende maanden van het betreffende boekjaar (juli t/m december). Dit is tevens het geval bij inwerkingtreding op 1 januari voor ondernemingen die een gebroken boekjaar hanteren. De drempel van 10 miljoen euro aan relevante omzet wordt naar rato teruggerekend.

In alle andere gevallen valt het begin van het boekjaar samen met de inwerkingtreding van de investeringsverplichting, en wordt de relevante omzet op basis waarvan moet worden geïnvesteerd dus direct over een heel boekjaar berekend.

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