

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

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 september 2023

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het verslag dat zij heeft uitgebracht naar aanleiding van dit wetsvoorstel. De regering heeft met aandacht kennisgenomen van de vragen van de leden van de BBB-fractie, en van de GroenLinks-PvdA- en de PvdD-fracties gezamenlijk. Hierna volgt het antwoord van de regering, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is aangehouden. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De BBB-fractieleden vragen of de regering op de hoogte is van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Is de regering bereid de rapportage van de expertcommissie voorgelegd aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa op te volgen, die stelt – in uitleg van dit Handvest – dat het Limburgs meer bescherming en promotie verdient (onderdeel 7.1.g)¹, zo vragen deze leden. Daarbij verwijzen voornoemde fractieleden ook concreet naar een van de verdere aanbevelingen genoemd in deze rapportage: «Versterken van het gebruik van het Limburgs (...) in de media.»².

Ook vragen de BBB-fractieleden of de regering bereid is de rapportage van de expertcommissie op te volgen, die stelt – in uitleg van het Europees Handvest – dat het Nedersaksisch bescherming verdient, zoals concreet ook is aangegeven in de verdere aanbevelingen genoemd in deze rapportage: «Versterken van het gebruik van het Nedersaksisch (...) in de media»³.

De leden van de fractie van de BBB vragen verder of de regering bereid is, gelet op het vorenstaande, toe te zeggen dat zij een wetsvoorstel in zal

¹ Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (Rapportage door de expertcommissie voorgelegd aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa in overeenstemming met artikel 16 van het Handvest. Zesde rapportage. Nederland), Straatsburg: november 2019, p. 24.

² Zie noot 1, blz. 25.

³ Zie noot 1, blz. 28.

dienen om naast Nederlands en Fries in artikel 3.29f, leden a tot en met c, van het wetsvoorstel ook Nedersaksisch en Limburgs op te nemen. Zo nee, waarom niet? Hoe gaat de regering dan deze streektaalen beschermen en promoten, waar zij verdragstechnisch toe gehouden is, zo vragen deze leden.

De regering is op de hoogte van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en de rapportage. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal dit najaar de Nederlandse rapportage van dit Europees Handvest en de rapportage van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden naar het parlement zenden met haar reactie daarop.

Naast het Nederlands is de Friese taal als officiële taal erkend in de provincie Fryslân door middel van de Wet gebruik Friese taal. Deze wet vloeit voort uit het Handvest van de Raad van Europa (Straatsburg 1992)⁴ en het Kaderverdrag van de Raad van Europa (Straatsburg 1995)⁵. Het Fries is de enige erkende minderheidstaal in Nederland die onder deel III van het Handvest valt⁶. In artikel 11 van dat deel staan verplichtingen ten aanzien van de media. In Nederland zijn de Friezen daarnaast ook de enige minderheid die is erkend onder het Kaderverdrag; ook hieruit volgen verschillende verplichtingen ten aanzien van media⁷.

Rekening houdend met bovengenoemde verdragen is in de Mediawet 2008 naast de Nederlandse taal ook de Friese taal opgenomen. In het verlengde daarvan is ook in dit wetsvoorstel, naast het Nederlands, de Friese taal in artikel 3.29f opgenomen. Aanvullend argument hierbij is dat het Limburgs en Nedersaksisch, in tegenstelling tot het Fries, niet gestandaardiseerd zijn⁸. Zo kent het Nedersaksisch verschillende varianten, zoals het Gronings, het Drents en het Twents. De regering is gelet op dit alles niet voornemens om in artikel 3.29f van het voorstel regionale talen, zoals het Limburgs en het Nedersaksisch, op te nemen.

Regionale talen worden wel op andere wijzen beschermd en gestimuleerd. Nederland heeft op basis van het Europees Handvest onder andere het Limburgs en het Nedersaksisch erkend als regionale taal (onder een deel II status). In de Mediawet 2008 worden bijvoorbeeld regionale en

⁴ Voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn de bepalingen van het Handvest op 1 maart 1998 in werking getreden. Binnen het Koninkrijk geldt het Europees Handvest alleen voor (Europees) Nederland.

⁵ Nederland heeft het Kaderverdrag op 16 februari 2005 geratificeerd, waarna het op 1 juni 2005 voor ons land in werking is getreden.

⁶ M.b.t. televisie en audiovisuele producties heeft Nederland de volgende onderdelen geratificeerd:

- artikel 11, eerste lid, onderdeel a, onder iii: voldoende voorzieningen te treffen opdat zendgemachtigden programma's in de regionale taal of taal van een minderheid aanbieden;
- artikel 11, eerste lid, onderdeel c, onder ii: het regelmatig uitzenden van televisieprogramma's in de regionale taal of taal van een minderheid aan te moedigen en/of te vergemakkelijken;
- artikel 11, eerste lid, onderdeel f, onder ii: bestaande maatregelen voor financiële steun ook toe te passen op audiovisuele producties in de regionale taal of taal van een minderheid;
- artikel 11, tweede lid: het waarborgen van de vrijheid van rechtstreekse ontvangst van televisieuitzendingen uit buurlanden in een taal die in identieke of soortgelijke vorm wordt gebruikt als een regionale taal of taal van een minderheid en zich niet te verzetten tegen de heruitzending van televisieprogramma's uit buurlanden in een dergelijke taal.

⁷ M.b.t. audiovisuele media betreft het de volgende verplichtingen (artikel 9):

- personen die tot een nationale minderheid behoren mogen niet worden gediscrimineerd bij hun toegang tot de media;
- personen die tot nationale minderheden behoren moet de mogelijkheid worden geboden om hun eigen media op te richten en te gebruiken;
- er moeten maatregelen worden getroffen om de toegang tot de media voor personen die tot nationale minderheden behoren te vergemakkelijken, om verdraagzaamheid te bevorderen en om cultureel pluralisme mogelijk te maken.

⁸ De provincie Fryslân stelt in overleg met de Fryske Akademy de spelling van het Fries vast.

lokale omroepen gefaciliteerd. Via deze omroepen blijven regionale en streektaalen – en de regionale identiteit in den brede – aandacht krijgen. De regionale en lokale omroepen bepalen op grond van artikel 7 van de Grondwet en artikel 2.88, eerste lid, van de Mediawet 2008 zelf de vorm en inhoud van de programmering. Daarnaast werkt de Rijksoverheid samen met de provincies en gemeenten aan het behoud en de bescherming van regionale talen binnen verschillende overeenkomsten zoals het Convenant inzake de Nederlandse erkenning van de Limburgse Taal⁹ en het Convenant inzake de Nederlandse erkenning van de regionale Nedersaksische Taal¹⁰.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en de PvdD zijn benieuwd naar het oordeel van de regering over het voorliggende wetsvoorstel na amendering door de Tweede Kamer. Zij vragen of de regering kan duiden hoe zij de kwaliteit van het huidige wetsvoorstel beoordeelt en of zij in het bijzonder een oordeel kan geven over de effectiviteit van dit voorstel? De leden vragen ook of de regering daarbij gemotiveerd kan uiteenzetten of, en – zo ja – in hoeverre, dit voorstel (nog) in lijn is met het advies¹¹ van de Raad voor Cultuur dat mede aanleiding is geweest tot het onderhavige wetsvoorstel.

De genoemde fractieleden geven aan dat de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer meldde dat het amendement-Werner¹², dat regelt dat alle producties (met uitzondering van sport) als Nederlands cultureel audiovisueel product kunnen kwalificeren, het wetsvoorstel ondermijnt¹³. Zij vragen of de regering in een appreciatie kan uiteenzetten waarom dit aangenomen amendement ondermijnend is in het licht van de effectiviteit en proportionaliteit van het wetsvoorstel.

Het amendement van het lid Werner c.s.¹⁴ bepaalt dat alle producties – behalve sport – als Nederlands cultureel audiovisueel product kunnen kwalificeren, en tevens dat ten minste de helft van het te investeren bedrag wordt aangewend voor films, series en documentaires. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat er ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel minder wordt geïnvesteerd in Nederlandse films, series en documentaires. Het voorstel na amendering door de Tweede Kamer is daarom minder effectief als het gaat om de productie van Nederlandse films, series en documentaires, terwijl het advies van de Raad voor Cultuur concludeerde dat er een financiële impuls nodig is voor juist dat aanbod. Het wetsvoorstel zoals dat naar de Eerste Kamer is gezonden, waarbij 5% van de relevante omzet¹⁵ dient te worden geïnvesteerd, blijft nodig omdat het zal zorgen voor een substantiële impuls in Nederlandse culturele audiovisuele producties, waarvan in ieder geval de helft naar films, series en documentaires zal gaan.

Het Commissariaat voor de Media monitort de investeringsverplichting, als onderdeel van zijn toezichttaak op grond van de Mediawet 2008. Zo zal duidelijk worden hoeveel er daadwerkelijk in Nederlandse films, series en documentaires is geïnvesteerd. In het wetsvoorstel is opgenomen dat na drie jaar een evaluatie zal plaatsvinden. Op dat moment kan worden

⁹ Stcrt. 2019, 64467.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, bijlage bij nr. 83.

¹¹ Zicht op zo veel meer (Raad voor Cultuur, Den Haag februari 2018).

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36 176, nr. 29.

¹³ Handelingen II 2022/23, nr. 86, item 30, blz. 1.

¹⁴ Zie noot 12.

¹⁵ Het amendement-Wuite-Van der Graaf verhoogt het percentage van de relevante omzet van 4,5 (zoals opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel) naar 5 (Kamerstukken II 2022/23, 36 176, nr. 30).

bezien of de investeringsverplichting het doel voldoende dient, of dat de wet aanpassing behoeft.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en de PvdD vragen of de regering kan uiteenzetten of, en – zo ja – op welke wijze, het wetsvoorstel de positie van Nederlandse makers versterkt. Kan de regering met cijfers onderbouwen op welke wijze dit voorstel aan hen ten goede zal komen?

Het voorliggende wetsvoorstel stimuleert de productie van Nederlands audiovisueel aanbod. Al deze producties komen tot stand met makers, van scenarioschrijvers tot regisseurs, en van cameramensen tot production designers. Het wetsvoorstel komt dus ten goede aan makers. De regering kan dit niet met cijfers onderbouwen en dit zal ook na inwerkingtreding van de investeringsverplichting niet kunnen. Het wetsvoorstel biedt immers geen grondslag om VOD-aanbieders te verplichten om naast omzet- en investeringscijfers, informatie te verschaffen over productiekosten zoals honoraria en vergoedingen aan makers.

Deze fractieleden vragen of het geamendeerde wetsvoorstel gelet op de huidige stand van zaken geen dode letter is, nu de investeringsverplichting op grond van dit voorstel op rond de 40 miljoen euro per jaar uitkomt, terwijl op dit moment reeds ruim het dubbele van dat bedrag door streamingsdiensten wordt geïnvesteerd. Zij vragen of hiermee nog sprake is van effectieve wetgeving.

Op basis van de omzetcijfers van 2022 is de ruwe schatting dat de investeringen in Nederlandse culturele audiovisuele producties waarop het wetsvoorstel ziet (inclusief films, series en documentaires) ruim 40 miljoen euro per jaar zullen zijn. De regering gaat ervan uit dat dit een toename betekent ten opzichte van de huidige investeringen door streamingsdiensten in Nederlandse culturele audiovisuele producties. Hoe groot de toename exact is, is zoals boven vermeld niet bekend omdat de streamingsdiensten hun huidige investeringscijfers niet openbaar maken. Bovendien is de verwachting dat de investeringen ook in Nederlandse films, series en documentaires nog zullen toenemen, omdat de markt voor streamingsdiensten nog steeds groeit. Dit komt bovenop de ongeveer 150 miljoen euro aan publieke middelen die via het Filmfonds (60 miljoen) en de publieke omroep (90 miljoen) ingezet worden voor Nederlandse films, series en documentaires. Overigens is de investeringsverplichting ook belangrijk om het huidige niveau aan investeringen op peil te houden, dat wil zeggen dat VOD-aanbieders die nu al wel investeren dit ook blijven doen. De voorgestelde wettelijke verplichting is derhalve nodig om structurele investering te realiseren.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en de PvdD geven aan dat zij hebben begrepen dat diverse streamingsdiensten, zoals Videoland, Viaplay en mogelijk ook Netflix en Amazon Prime, thans producties hebben stopgezet dan wel voornemens zijn deze stop te zetten. De vraag van voornoemde leden is of dat mogelijk een causaal verband heeft met de amendering van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Kan het zijn dat producties die met het oog op de oorspronkelijke investeringsverplichting zijn opgestart, nu worden geannuleerd, zo vragen zij. Hebben deze geluiden ook de regering bereikt? En kan de regering reflecteren op de vraag of daar al dan niet een causaal verband bestaat? Deze leden vragen of de regering bereid is hierover in overleg te treden met de diensten en of zij kan toezeggen deze cijfers en informatie mee te nemen in de monitoring dan wel evaluatie.

Naar de informatie van de regering is het niet zo dat streamingsdiensten nu Nederlandse producties stopzetten of voornemens zijn dit te doen. Er is één streamingsdienst, Viaplay, die zich heeft teruggetrokken uit een aantal Nederlandse producties (dramaserie), maar dit is het gevolg van

tegenvallende financiële prestaties van het bedrijf. Dat heeft geen causaal verband met de amendering van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

Uiteraard zal uit de monitoring en evaluatie zoals geregeld in het wetsvoorstel duidelijk worden hoeveel er door de verschillende streamingsdiensten in totaliteit is geïnvesteerd in Nederlandse culturele audiovisuele producties. Zie hiervoor ook het antwoord op de volgende vragen van de leden van uw fracties.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en de PvdD brengen naar voren dat de evaluatie van het wetsvoorstel is aangescherpt naar aanleiding van een amendement van het lid-Westerveld¹⁶. De leden geven aan dat zij het, mede gelet op de wijze van totstandkoming van dit voorstel, van belang achten dat een vinger aan de pols wordt gehouden. Zij vragen of de regering kan toezeggen dat zij ervoor zorg zal dragen dat de afgesproken jaarlijkse monitoring daadwerkelijk heldere beleidsinformatie zal opleveren over:

- a. *de titels waarin wordt geïnvesteerd,*
- b. *het type audiovisuele producties waarin wordt geïnvesteerd, gerubriceerd naar film, documentaire, serie of overig media-aanbod,*
- c. *de omvang van de investering, en*
- d. *de wijze waarop is geïnvesteerd (productie, coproductie, aankoop vooraf of aankoop achteraf).*

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en de PvdD verzoeken de regering om bij de evaluatie ook in het bijzonder aandacht te hebben voor de vraag welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor het type producties waarvoor dit voorstel in het leven is geroepen, te weten series, documentaires en speelfilms. Zij vragen of de regering de aangescherpte evaluatie zoals deze nu is vormgegeven, afdoende vindt of dat zij nog andersoortige meetinstrumenten ziet om te kunnen beoordelen in hoeverre het uiteindelijke wetsvoorstel effectief, doelmatig en proportioneel is. Ook vragen zij wat de regering voornemens is te doen indien uit de evaluatie blijkt dat de wet niet voldoende doelmatig is, in het bijzonder voor dat type producties waar het van aanvang af om te doen was (series, documentaires en speelfilms).

In het wetsvoorstel is bepaald dat binnen drie jaar na inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de investeringsverplichting in de praktijk aan de Staten-Generaal zal worden gezonden. Daarnaast zal er jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal worden gedaan over de door de streamingsdiensten in het daaraan voorafgaande boekjaar gedane investeringen in Nederlands cultureel audiovisueel product (films, series en documentaires) waarbij tevens wordt vermeld welke investeringen zijn aangewend ten behoeve van onafhankelijke producties.

De Minister zal op basis van deze bepaling jaarlijks een verslag aan de Staten-Generaal zenden. Hiertoe kan de Minister gebruik maken van informatie die het Commissariaat voor de Media heeft verkregen in het kader van haar toezichthoudende taak op basis van de Mediawet 2008. Op basis van de informatie van het Commissariaat kan in het jaarlijkse verslag van de Minister een overzicht worden gegeven van de totale investeringen in Nederlandse culturele producties die door aanbieders die onder de investeringsverplichting vallen in het betreffende jaar zijn gedaan. De gedane investeringen kunnen niet per afzonderlijke aanbieder in het verslag worden opgenomen, omdat het gaat om bedrijfsvertrouwelijke informatie. Hierbij kan een onderverdeling worden gemaakt in de onderscheidenlijke typen producties (films, series, documentaires of

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 176, nr. 35.

overig media-aanbod). Ook kan een totaaloverzicht worden gegeven van de verschillende manieren waarop is geïnvesteerd (productie, coproductie, of de verkrijging vooraf of achteraf van een exploitatielicentie). De betreffende VOD-aanbieders zijn op grond van het wetsvoorstel niet verplicht om informatie te verschaffen over de titel van een productie waarin zij investeren in het kader van de investeringsverplichting. Aanbieders kunnen dat desgevraagd wel vrijwillig doen. Indien die informatie voorhanden is, zal in het jaarlijkse verslag een lijst worden opgenomen met titels van de producties waarin op basis van de investeringsverplichting is geïnvesteerd. Wat niet kan worden opgenomen in het verslag is informatie over de investeringen die de aanbieders in de afzonderlijke producties hebben gedaan, aangezien dat bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft.

Drie 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. Daarbij zal, zoals de fractieleden van GroenLinks-PvdA en de PvdD verzoeken, in het bijzonder aandacht worden besteed aan de gevolgen van de investeringsverplichting voor de categorieën producties waarvoor het wetsvoorstel oorspronkelijk was bedoeld (films, series en documentaires). Zoals toegezegd in mijn brief van 6 juli 2023 zal de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2024 een evaluatieplan ontvangen, waarin wordt uitgewerkt welke aspecten bij de evaluatie worden betrokken¹⁷. Ik zal het evaluatieplan ook doen toekomen aan uw Kamer. Bij de evaluatie zullen de stakeholders worden betrokken. Het is aan een volgend kabinet om te bezien of op basis van de driejaarlijkse evaluatie aanpassingen van de Mediawet 2008 noodzakelijk of wenselijk zijn.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA en de PvdD voeren aan dat filmmakers (scenarioschrijvers/regisseurs) in het kader van subsidiëring door het Filmfonds op dit moment – voor het maken van een film – afhankelijk zijn van producenten. Volgens deze leden bepalen de producenten in feite of het tot een verfilming van een scenario kan komen en daarmee bepalen ze in wezen (samen met veelal commerciële investeerders) het aanbod in de bioscoop en bij de commerciële mediadiensten. Deze fractieleden vragen of, als filmmakers een fonds zouden oprichten dat erin voorziet de scenarioschrijvers en regisseurs een kans te geven om een scenario en een filmplan te ontwikkelen om vervolgens – al dan niet met een investering door een distributeur – een producent erbij te betrekken, in dat geval een investering in zo'n fonds zou vallen onder de reikwijdte van artikel 3.29e, eerste lid, in samenhang met artikel 3.29f van het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering hun oordeel deelt dat de investeringen in zo'n filmmakersfonds zullen kunnen bijdragen aan een interessanter aanbod met meer artistieke kwaliteit en een grotere zichtbaarheid van Nederlandse films.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat aanbieders van VOD-diensten die onder de investeringsverplichting vallen, moeten investeren in Nederlands cultureel audiovisueel aanbod waarop het wetsvoorstel ziet. In artikel 3.29g van het wetsvoorstel is bepaald dat de investering kan bestaan uit: (a) een investering in een productie of coproductie, (b) de verkrijging vooraf van een exploitatielicentie ten aanzien van een nog niet voltooide productie, of (c) de verkrijging van een exploitatielicentie ten aanzien van een productie die op het moment van de verkrijging niet ouder is dan vier jaar. Een investering in een fonds zoals hierboven beschreven kan op zichzelf derhalve niet worden gezien als een investering zoals bedoeld in het wetsvoorstel.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 32 827, nr. 286.

heeft aangegeven bereid te zijn filmmakers van Nederlandse filmwerken vanaf 1 januari 2017 te compenseren. De onderhandelingen worden na de zomer hervat. In het wetsvoorstel Versterking auteurscontractenrecht is een doorlopende evaluatiebepaling opgenomen waaruit volgt dat één jaar na inwerkingtreding van de wet en vervolgens driejaarlijks wordt gezien hoe de wet maar ook deze contractuele VOD-afspraken in de praktijk werken. Het parlement zal daarvan een verslag ontvangen.

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