



# "Verheffing of verstoring?"

## Effecten stimuleringsmaatregelen audiovisuele productie in Nederland

**In opdracht van:**

Ministerie van OCW

**Project:**

2018.077

**Publicatienummer:**

2018.077-1833

**Datum:**

Utrecht, 11 januari 2019

**Auteurs:**

drs. Sven Maltha

Tessa Groot Beumer MSc

dr. Frank Bongers

mr. drs. Melvin Hanswijk

dr. Paul Rutten

Marilou Vlaanderen MSc

Maartje Gielen MSc

Sam Huberts MSc



# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Introductie.....</b>	<b>11</b>
1.1    Aanleiding.....	11
1.2    Doelstelling en onderzoeksvragen .....	13
1.3    Onderzoeksmethoden.....	13
1.4    Afbakening begrippen en uitgangspunten .....	14
1.5    Leeswijzer .....	15
<b>2 Marktdynamiek en marktwerking .....</b>	<b>17</b>
2.1    Dynamiek en marktwerking van AV-content in Nederland .....	17
2.2    Ontwikkelingen in productie, distributie en vertoning.....	21
2.3    Steunmechanismen voor de audiovisuele sector in Europa .....	29
2.4    Financiering van Nederlands audiovisueel product.....	35
2.5    Probleemanalyse Raad voor Cultuur .....	42
2.6    Conclusie.....	45
<b>3 Effecten van heffingen, quota en alternatieve maatregelen .....</b>	<b>47</b>
3.1    Introductie.....	47
3.2    Scenario-analyse prijselasticiteiten .....	48
3.3    Interactie tussen de verschillende deelmarkten .....	54
3.4    Tussenconclusies economische analyse.....	59
3.5    Effecten ervaren in het buitenland .....	62
3.6    Impact van heffingen en quota .....	73
3.7    Impact alternatieve instrumenten .....	81
3.8    Conclusie.....	84
<b>4 Beleidsimplicaties .....</b>	<b>87</b>
4.1    Beschouwing circulariteit .....	87
4.2    Beleidsimplicaties van de opkomst van VOD-platformen .....	90
4.3    Systeemfalen en duurzame versterking AV-sector.....	91
4.4    Conclusie.....	93
<b>5 Conclusies en nabeschuiving .....</b>	<b>95</b>
5.1    Inleiding .....	95
5.2    Onderzoekscontext en verantwoording .....	96
5.3    Beantwoording onderzoeksvragen.....	97
5.4    Conclusie en nabeschuiving .....	103
<b>Bijlage 1. Economische analyse van heffingen en quota .....</b>	<b>107</b>
<b>Bijlage 2. Overzicht quickscan landenstudies.....</b>	<b>121</b>
<b>Bijlage 3. Overzicht interviewrespondenten .....</b>	<b>129</b>



# Managementsamenvatting

Naar aanleiding van het adviesrapport 'Zicht op zo veel meer' van de Raad voor Cultuur heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Dialogic *innovatie en interactie*, APE Public Economics en Paul Rutten Onderzoek opdracht gegeven onderzoek te doen naar stimuleringsmaatregelen voor de audiovisuele productie in Nederland. Dit rapport bevat een duiding van de economische effecten die naar verwachting optreden in geval van invoering van heffingen, quota of alternatieve maatregelen ten behoeve van stimulering van Nederlands cultureel audiovisueel product. Ook worden de economische rationale van de beoogde inzet van de genoemde instrumenten onderzocht en beoordeeld. Daarbij is vooral aandacht besteed aan verwachte veranderingen in consumentenprijzen en consumptie (elasticiteiten), substitutie-effecten die daardoor optreden, evenals de verwachte implicaties voor pluriformiteit en toegankelijkheid van het aanbod. Tevens zijn een aantal mogelijke neveneffecten en perverse prikkels inzichtelijk gemaakt. Dit is onderzocht voor zowel de vertoningsmarkt (afzetmarkt), als voor de productiemarkt. Er worden vijf deelmarkten voor wat betreft de vertoning van Nederlandse AV-content onderscheiden: Lineaire TV (televisieomroep en -distributie), Bioscopen en filmtheaters, SVOD (subscription video-on-demand), TVOD (transactional video-on-demand) en AVOD (advertising based video-on-demand).

## **Onderzoeksaanpak en verantwoording**

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen is in eerste instantie getracht marktdata over prijsgevoeligheden (prijselasticiteiten en hoeveelheidsveranderingen) en overstapedrag naar andere vertoningskanalen (substitutie-effecten) in kaart te brengen. Echter, ondanks dat in diverse landen recentelijk nieuwe stimuleringsinstrumenten ten behoeve van het nationale AV-product zijn ingevoerd, zijn nauwelijks effectstudies of elasticiteitsanalyses naar dat nieuwe beleid aangetroffen. Verder bleken in Nederland gedetailleerde exploitatiedata van eindexploitanten vanwege concurrentiegevoeligheid slechts zeer beperkt beschikbaar. Dat maakte dat de uitkomsten van dit onderzoek vooral gestoeld zijn op analyse van diepte-interviews en van *wel* beschikbare kwantitatieve bronnen. Verder worden de bevindingen en conclusies op een uitgebreide welvaartstheoretische economische analyse van de voorgestelde set van beleidsinstrumenten gebaseerd. Hiervoor is intensief gebruik gemaakt van kennis en ervaringen uit de internationale economische en sectorspecifieke literatuur. Dit maakt dat de gevolgde economische redeneringen in dit rapport zeer goed bruikbaar zijn voor verdere verdieping en nuances in de te voeren beleidsdiscussies, maar dat de uitkomsten moeten worden afgezet tegen een zeer dynamische marktontwikkeling in een sector die grote investeringsrisico's kent.

In de onderzoeksvraag golden de producten films, series, documentaires en animaties als vertrekpunt. Gaandeweg het onderzoek kwam de nadruk meer te liggen op de productie, (in mindere mate distributie) en vertoning van vooral films en (drama)series. Zowel de nationale als internationale beleidsdiscussies over stimulering van nationaal cultureel AV-product vindt zijn oorsprong vooral in het filmbeleid. Een zelfde accent treffen we aan bij de internationale institutionele kaders. Dit verklaart de ogenschijnlijke oververtegenwoordiging van vooral film (en in mindere mate series voor TV en VOD) in dit onderzoek.

## **Belangrijkste uitkomsten onderzoek**

De belangrijkste uitkomsten uit de deze studie zijn:

1. In dit onderzoek wordt duidelijk dat de complexiteit van de AV-sector de laatste jaren is toegenomen. De sterke opkomst van grote internationale platforms voor video-on-demand en sharing platforms voor audiovisuele content zet allereerst de met advertentiegelden gefinancierde lineaire (commerciële en publieke) TV-omroepen

onder druk en verwerft ook in snel tempo grote delen van het kijkerspubliek als het non-lineaire videodiensten betreft. Het aanbod aan internationale films en series is op de Nederlandse vertoningsmarkt de afgelopen jaren via de verschillende traditionele en nieuw opkomende vertoningskanalen sterk toegenomen. Daarnaast is er gedurende kabinetten Rutte I en II fors bezuinigd op de publieke uitgaven in de cultuursector, hetgeen ook zijn weerslag had op de AV-sector, in het bijzonder bij de publieke omroep en de AV-productiesector. In het licht van de hiervoor beschreven ontwikkelingen is de productiesector vooral bezorgd in hoeverre in de toekomst voldoende financiële investeringsmiddelen beschikbaar komen om tot meer kwalitatief hoogwaardige producties te kunnen komen, waarmee de toegenomen internationale concurrentie beter kan worden beantwoord en het marktaandeel van het Nederlands AV-product na enkele jaren van terugloop weer kan toenemen.

2. De Raad voor Cultuur adviseert maatregelen te treffen die de circulaire financiering van de audiovisuele sector bevorderen. Hieronder wordt een systeem verstaan waarin binnen de sector verdiend geld voor een deel ten goede komt aan de sector zelf, in de vorm van (her)investeringen in audiovisuele producties, bij voorkeur via een onafhankelijk breed AV-Fonds. De analyse van de 'circulariteit' door de Raad geeft weliswaar een originele illustratie van de economische kringloop van het financiële systeem binnen de AV-sector, maar geeft een onvoldoende economische onderbouwing voor de voorgestelde maatregelen (opleggen van heffingen, quota en prominente verplichtingen). De verhoudingsgewijze hoge inkomsten van de eindexploitanten van AV-producties ten opzichte van de Nederlandse AV-producenten worden niet behaald met Nederlands product, maar de 'kassuccessen' zijn vooral van buitenlandse bodem. Daarnaast dragen eindexploitanten, in het bijzonder telecom- en kabelbedrijven, substantiële vergoedingen (o.a. distributievergoedingen, RODAP- en licentiegelden) af die terugvloeien naar de AV-sector. Het merendeel daarvan komt echter bij de omroepen terecht. Verschillende eindexploitanten betalen daarnaast licentievergoedingen voor AV-producties ten behoeve van VOD-diensten. Verder dragen bioscopen bij aan contentfinanciering via de ATF-bijdrage. Tot slot biedt de opkomst van internationale SVOD-platforms ook kansen voor Nederlandse producenten om hun producties op te vertonen. Het beeld dat de waarde van Nederlandse AV-producties vrijwel geheel wegvloeit naar buitenlandse aandeelhouders ten koste van de Nederlandse filmproductiesector dient dan ook te worden bijgesteld. Desalniettemin blijft de behoefte aan extra (private) financieringsmiddelen voor nationaal cultureel AV-product bestaan omdat de betaalde vergoedingen voor AV-content niet direct bij de onafhankelijke AV-producenten terecht komen,
3. De Raad veronderstelt dat opbrengsten uit heffingen en quota - ingezet via een AV-fonds – uiteindelijk ook zullen bijdragen aan grotere inkomsten van de eindexploitanten, waardoor de circulariteit een impuls krijgt. Door deskundigen wordt betwijfeld of dergelijke te investeren bedragen zondermeer zullen leiden tot de gewenste succesproducties waarmee de beoogde kringloop daadwerkelijk wordt versneld. Zowel de invoering van heffingen als van quota hebben op basis van de uitgevoerde economische analyse naar verwachting duidelijke marktverstoringseffecten. Daarbij gaat het om prijs-, hoeveelheids-, substitutie- en inkomensverdelingseffecten waardoor de vastgestelde problemen in de sector niet duurzaam lijken te worden opgelost. De beoogde interventies, bedoeld om marktfalen te corrigeren, gaan gepaard met non-marktfalen (overheidsfalen) en onvoorziene neveneffecten die het beoogde doel van de maatregelen (toename van de pluriformiteit en toegankelijkheid van het Nederlands cultureel audiovisueel product) deels teniet doen. Daarnaast constateren we vormen van systeemfalen die structureel ingebed zijn in de structuur van de AV-sector (onevenwichtige

onderhandelingsrelaties, grote versnippering van onafhankelijke producenten, complexe en in-transparante financieringsconstructies, onvoldoende ketensamenwerking).

- a. Het heffingssysteem dat wordt voorgesteld is er in feite vooral op gericht om (vooral buitenlandse) eindexploitanten te laten bijdragen aan de stimulering van een betere positie van het Nederlandse cultureel audiovisueel product. Uit de economische analyse volgt dat van de onderzochte stimuleringsinstrumenten (heffingen, quota en investeringsverplichtingen) heffingen het meest marktverstorend werken. Uit de elasticiteitsanalyse volgt dat de prijseffecten voor de consument naar verwachting het grootste zullen zijn bij SVOD, gematigd bij lineaire TV en TVOD en beperkt bij bioscopen en filmtheaters. Substitutie zal naar verwachting vooral plaatsvinden van lineaire TV naar SVOD en AVOD. Een onbedoeld neveneffect is dat een heffing vooral lagere inkomensgroepen en jongeren treft die in dat geval eerder overstappen naar gratis AVOD. Verder zal door invoering van heffingen de complexiteit van de financieringsstructuur verder toenemen en extra kosten met zich mee brengen voor inning, beheer en toezicht.  
Tegenover de bovengenoemde (neven)effecten staat dat de opbrengsten uit de heffingen (financiële impuls) ingezet kunnen worden ter versterking van de filmproductie en verruimend werken op de beschikbare filmbudgetten.
  - b. Met het opleggen van een quotum voor eindexploitanten wordt beoogd het aandeel Nederlands AV-product binnen de catalogus of programmering te verhogen door een minimum hoeveelheid aanbod verplicht te stellen. Uit de economische analyse blijkt dat een quotum in mindere mate tot prijsverhogingen voor de consument zal leiden dan een heffing, terwijl het aantal aangeboden Nederlandse producties naar alle waarschijnlijkheid wel toeneemt. Met een quotum bestaat er echter geen invloed op de kwaliteit van de ingekochte producties. De mate waarin quota leiden tot het stimuleren van cultureel hoogwaardige producties of juist tot kwalitatief minder hoogwaardige (bulk) films of series, zal grotendeels afhangen van de hoogte van de quota. Daarbij geldt: hoe hoger het quotum voor Nederlands AV-product, des te groter de kans op het stimuleren van bulkproducties, hetgeen een onbedoeld en ongewenst effect van een quotum is. Prominence betreft de directe zichtbaarheid en positionering van aanbod voor de consument. Prominence-verplichtingen worden vaak samen met een quotum opgelegd. Louter een quotum kan leiden tot plichtmatige opvulling van een catalogus zonder aandacht voor de zichtbare positionering binnen het totaalaanbod.
4. Er worden twee alternatieven gepresenteerd: (1) een investeringsverplichting voor eindexploitanten van AV-product en (2) een mogelijke uitbreiding van de Film Production Incentive. Een investeringsverplichting kan aan Nederlandse en buitenlandse eindexploitanten worden opgelegd met als doel een verplicht percentage van de in Nederland gemaakte omzet te besteden aan nieuwe nationale producties. Een investeringsverplichting werkt meer marktconform dan een heffing en biedt een prikkel voor ondernemerschap bij zowel eindexploitanten als producenten. Een investeringsverplichting werkt naar verwachting in eerste instantie vooral kwantiteit-verhogend en zal niet automatisch leiden tot meer pluriformiteit of een hogere kwaliteit van het aanbod. Een tweede alternatief vormt de uitbreiding van de bestaande Production Incentive (Cash rebate), die vanuit algemene middelen wordt gefinancierd en naar onze inschatting efficiënter en doelmatiger kan bijdragen aan de beoogde effecten en die ook qua haalbaarheid beter scoort dan de door de Raad voorgestelde maatregelen (heffingen en quota). Naast verruiming van de Production Incentive, kan ook

gedacht worden aan extra middelen voor selectieve productiesteun. De verhouding tussen automatische (Production Incentive) en selectieve productiesteun is een nader uit te werken vraagstuk voor het Filmbeleid.

5. Vanwege de geconstateerde marktdynamiek en (financiële) complexiteit van de sector in combinatie met de onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende deelsegmenten, is het nauwelijks mogelijk om met een enkel financieel instrumentarium het vastgestelde markt- en systeemfalen te corrigeren. Er blijken weinig knoppen te bestaan waar beleidsmakers aan kunnen draaien zonder repercussies in termen van onvoorziene neveneffecten (non-marktfalen of overheidsfalen). Zoals de Raad zelf ook in zijn advies aangeeft, is een breder programma aan maatregelen nodig, wat in feite vraagt om een policy-mix.

### ***Nabeschuwing***

Een belangrijke bevinding van deze studie is dat het toevoegen van een nieuwe stimuleringsmaatregel aan de bestaande set, met de bedoeling de kwaliteit, toegankelijkheid en pluriformiteit van het Nederlandse aanbod van films, documentaires, dramaseries en animaties te verhogen, een grondige toets verdient op doelmatigheid en doeltreffendheid met het oog op de nagestreefde werking ervan. De door de Raad voorgestelde maatregelen grijpen in op de marktwerking in een set van aan elkaar gerelateerde deelsectoren en hebben verwachte effecten die slechts beperkt overeenkomen met de geformuleerde doelen en tegelijkertijd mogelijk neveneffecten sorteren die de bijdrage aan de beoogde oorspronkelijke intenties overschaduwden of zelfs elimineren. We hebben dan ook geen harde economische rationale gevonden om correcties voor het marktfalen ten aanzien van te beperkte pluriformiteit, kwaliteit en toegankelijkheid te verhalen op eindexploitanten.

In feite worden de oorzaken van het onderliggende probleem, namelijk de complexe financieringsstructuur van Nederlandse AV-producties, het ontbreken van nieuwe businessmodellen en onvoldoende ondernemerschap en schaalgrootte aan de kant van de producenten niet met de voorgestelde instrumenten aangepakt. Er is daarom behoefte aan herijking van het huidige systeem die aansluit op de dynamiek in de AV-sector. Wanneer er op korte termijn instrumenten nodig zijn om de internationale platforms stakeholder te maken in de ontwikkeling en exploitatie van Nederlands AV-product zien we meer in een investeringsverplichting of een verruiming van de bestaande Production Incentive, waarbij de mogelijke neveneffecten zoveel mogelijk ingedamd moeten worden. Daarbij dienen deze stimuleringsinstrumenten in lijn gebracht te worden met de nieuwe marktontwikkelingen, de beleidsuitgangspunten en de nieuwe verhoudingen binnen de sector.

De sector zou zich samen met de overheid tot doel moeten stellen om zich te verbinden op een sterker nationale en internationale positie van Nederland in het landschap van de Europese AV-cultuur. Daarbij dienen zowel de overheid als de sector zich opgaven te stellen en mogelijk een samenwerking te bezegelen in convenanten of overeenkomsten, bijvoorbeeld om gezamenlijk privaat kapitaal aan te trekken, maar ook om de ontwikkeling van talent tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid te maken. De bundeling van krachten in de productiesector is wenselijk om schaalvoordelen te kunnen behalen. Daarbij zouden de mogelijkheden voor andere verdienmodellen als revenue-sharing verder verkend kunnen worden, zodat producenten en makers beter kunnen profiteren van mogelijke marktsuccessen van de eigen producties. Dit vraagt ook om meer ondernemerschap, waarbij de productiesector zelf ook meer risico's neemt. Mogelijk is een zekere consolidatie in de sector daarvoor een voorwaarde. Met verhoogd ondernemerschap ontstaat ook perspectief op verbetering en groei, onder meer in de sterk opkomende VOD-markt (bijvoorbeeld via nationale originals), dat niet alleen een bedreiging maar ook een kans voor Nederlandse product



vormt. Door meer samenwerking in de keten kan tevens gewerkt worden aan vernieuwing van businessmodellen, innovatie en duurzame verbetering van de ketenstructuur.

Er is inmiddels sprake van een aantal 'best practices' van landen en regio's die in geen enkel opzicht internationaal structureel beter gepositioneerd zijn dan Nederland, maar die erin geslaagd zijn om op basis van private en publieke inspanningen de AV-sector in brede zin op een lijn te krijgen, of daarmee bezig zijn, en op basis daarvan successen boeken. Binnen zo'n context, waarin beleid wordt ingepast in een strategie die in een nauw verbond met de stakeholders in de sector wordt uitgezet, is uiteraard ook plaats voor individuele stimuleringsmaatregelen, wanneer ze passen in de overall strategie die is uitgezet. Echter de complexiteit en de integraliteit van de huidige ontwikkelingen vraagt om meer dan snelle oplossingen.



# 1 Introductie

*In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW), Directie Media en Creatieve Industrie (hierna: M&C) hebben Dialogic Innovatie & Interactie (hierna: Dialogic) in samenwerking met APE Public Economics en Paul Rutten Onderzoek een onderzoek uitgevoerd naar stimuleringsmaatregelen voor de audiovisuele productie in Nederland.*

*In dit hoofdstuk bespreken we de aanleiding van het onderzoek (paragraaf 1.1) en gaan we in op het doel van het onderzoek en de achterliggende onderzoeksvragen (1.2). Vervolgens geven we een toelichting op de gebruikte onderzoeksmethoden (1.3). Daarna geven we een afbakening van de belangrijkste uitgangspunten in dit onderzoek (paragraaf 1.4). We sluiten af met een leeswijzer (paragraaf 1.5).*

## 1.1 Aanleiding

In het begin van 2018 bracht de Raad voor Cultuur een advies uit over de audiovisuele sector.<sup>1</sup> Dit advies was het resultaat van een eerdere adviesaanvraag (november 2016) van de minister van OCW omtrent de ontwikkelingen in de productie, de distributie en het bereik van de Nederlandse film, documentaire en andere artistieke audiovisuele producten (series en animatie). De minister wilde vooral in kaart laten brengen hoe pluriforme en kwalitatief hoogstaande Nederlandse culturele audiovisuele producties binnen het veranderende mediaveld kunnen worden gestimuleerd.

De Raad constateert dat de huidige verdienmodellen in de audiovisuele sector onder druk staan, wat directe gevolgen heeft voor haar rentabiliteit van deze sector. De oorzaken zijn volgens de Raad divers. Het mediagebruik van het Nederlands publiek verandert (bijvoorbeeld lineair TV-kijken vermindert), terwijl het media-aanbod transformeert, onder meer door de opkomst van (Amerikaanse) online en on-demand platforms. Deze relatief nieuwe aanbieders weten steeds meer kijkers en kijktijd aan zich te binden, maar ook (advertentie)geld op te eisen waarmee Nederlandse media het nakijken hebben, waardoor minder middelen beschikbaar zijn om te investeren in Nederlandse audiovisuele content. Volgens de Raad voor Cultuur komt daarmee de verspreiding en cultivering van Nederlandse culturele en publieke waarden onder druk te staan.

Om deze ontwikkeling in een voor de Nederlandse audiovisuele sector meer gunstige richting te keren doet de Raad een aantal aanbevelingen gericht op het vergroten van wat zij circulariteit noemt. Hieronder wordt een systeem verstaan waarin binnen de sector verdiend geld voor een deel ten goede komt aan de sector zelf, in de vorm van (her)investeringen in audiovisuele producties.

In dit systeem kunnen, volgens de Raad, twee instrumenten een cruciale rol vervullen. Het eerste instrument betreft *heffingen* als percentage van de opbrengsten voor alle eindexploitanten van zowel betaalde als gratis offline en online diensten, waarvan de opbrengsten ten goede komen van de Nederlandse audiovisuele productie. De Raad adviseert de heffing te laten gelden voor<sup>2</sup>:

- De opbrengsten uit de verkoop/verhuur/abonnementen van audiovisueel materiaal.

---

<sup>1</sup> Raad voor Cultuur (2018), *Zicht op zo veel meer*, Sectoradvies Audiovisueel, Den Haag.

<sup>2</sup> Raad voor Cultuur (2018), *Zicht op zo veel meer*, Sectoradvies Audiovisueel, Den Haag, p. 66.

- De opbrengsten uit de toegang tot cinematografisch/audiovisueel materiaal (bioscopen en filmtheaters).
- De opbrengsten uit aansluitingen van telecom- en kabel distributie.
- De advertentieopbrengsten van platforms die AV-content beschikbaar stellen.

Het tweede instrument bestaat uit *quota* voor de vertoning van Nederlandse audiovisuele content op platforms die actief zijn in Nederland en in bioscopen en theaters, waarmee Nederlandse producties beter gepositioneerd zijn voor consumenten.

Een belangrijke ontwikkeling in dit kader betreft de herziening van de Europese regelgeving. Op basis van een uitzondering op het country-of-origin principle<sup>3</sup> hebben individuele EU-lidstaten de mogelijkheid om een heffing op te leggen aan aanbieders van audiovisuele content die gevestigd zijn in een andere lidstaat. De inkomsten die hieruit gegenereerd worden, moeten worden ingezet voor een adequate bevordering van Europese producties. Ieder EU-land mag hierdoor regelgeving voor internationaal actieve aanbieders instellen, binnen zekere grenzen die de nieuwe richtlijn stelt. Het feit dat er op Europees niveau geen uniforme richtlijnen zijn overeengekomen stelt ieder land in staat om binnen kaders eigen regels in te stellen. Voor de internationale diensten betekent dat, dat ze per land te maken krijgen met verschillende regels.

De mogelijke invoering van bovengenoemde instrumenten roept nadere vragen en discussie op binnen de politiek, de overheid, de audiovisuele sector en de samenleving. Het is bijvoorbeeld nog niet duidelijk welke impact heffingen en quota, apart of in combinatie, zullen hebben op de productie van Nederlandse audiovisuele content en meer in het algemeen op de Nederlandse cultuur. Verder is het belangrijk na te gaan in welke mate de gesignaleerde ontwikkelingen en vooronderstelde knelpunten gelden voor de gehele audiovisuele sector of alleen voor een deelsector, en op welke wijze regelgeving daarop kan inspelen. Het is daarom belangrijk vast te stellen of de ontwikkelingen per deelsector wellicht specifieke effecten hebben en daarbinnen mogelijk voor specifieke partijen in het waardesysteem van bijvoorbeeld de filmindustrie of de audiovisuele productiesector voor televisie.

In een eerste reactie op het advies van de Raad geeft de minister aan zich in grote mate te herkennen in de ontwikkelingen die de Raad schetst. De minister concludeert o.a. dat de inkomsten van Nederlandse private partijen afnemen en dat hierdoor – net als in andere Europese landen – de investeringen van private partijen in Nederlandse audiovisuele content afnemen. Tegelijkertijd stelt de minister vast, op basis van gesprekken met stakeholders, dat een aantal marktpartijen een meer genuanceerde kijk heeft op de impact van internationale spelers op de Nederlandse markt. De markt is immers ook verrijkt met hun aanbod.<sup>4</sup> Bovendien stelt de minister vast dat heffingen en quota nader onderzoek vergen; het zijn complexe onderwerpen en er spelen uiteenlopende belangen.

Tegen deze achtergrond heeft OCW opdracht gegeven een meer diepgaand onderzoek naar de aanbevelingen van de Raad uit te voeren. Vooral de twee voorgestelde instrumenten – heffingen en quota – zouden nader (economisch) getoetst moeten worden op hun onderbouwing en uitvoerbaarheid.

---

<sup>3</sup> Het country-of-origin principe houdt in principe in dat de regels van het land waarin de dienst gevestigd is van toepassing zijn. Met de uitzondering verandert dit en zijn de regels van het land waarop de dienst zich richt van toepassing.

<sup>4</sup> Minister van OCW, Eerste reactie op Sectoradvies Audiovisueel van de Raad voor Cultuur, 2 juli 2018.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is: 'Het toetsen van heffingen en quota op hun (economische) onderbouwing en impact. Conform de aanvraag worden in het onderzoek de volgende onderzoeksvragen centraal gesteld en beantwoord:

Tabel 1. Onderzoeksvragen.

<b>A. Beschouwing over circulariteit en stimuleringsmaatregelen</b>	
1	Wat betekent circulariteit in de Nederlandse audiovisuele sector en hoe zou een (economische) onderbouwing daarvan eruit kunnen zien?
2	Wat betekent een heffingssysteem in de audiovisuele sector en hoe kan dit bijdragen aan de financiering van het Nederlandse culturele audiovisuele product?
3	Wat betekenen de voorgestelde instrumenten met betrekking tot quota en prominente en hoe kunnen deze de zichtbaarheid, toegankelijkheid en het bereik van het Nederlandse culturele audiovisuele product vergroten?
<b>B. Impact van stimuleringsmaatregelen</b>	
4	Wat is het effect van een heffing op de verschillende type eindexploitanten van culturele audiovisuele producten in de Nederlandse markt? Hierbij dient ook het effect van de heffing (per type eindexploitant) op de consumentenprijs te worden meegenomen.
5	Als er een heffing zou worden ingevoerd, welk heffingspercentage zou dan gezien de effecten redelijk zijn, uitgesplitst per type eindexploitant?
6	Wat is het effect van quota en instrumenten op het terrein van prominente voor het Nederlands culturele audiovisueel product op de verschillende type eindexploitanten?
7	Als er quota zouden worden ingevoerd, wat zou dan qua omvang redelijk zijn gezien de effecten, uitgesplitst per type eindexploitanten?
<b>C. Alternatieve stimuleringsmaatregelen</b>	
8	Welke, naast heffingen en quota, andere instrumenten om het Nederlands cultureel audiovisueel product te stimuleren zowel als het gaat om de financiering ervan als om de toegankelijkheid en zichtbaarheid ervan, zijn er?

## 1.3 Onderzoeksmethoden

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is door ons gekozen voor een combinatie van onderzoeksmethoden. In eerste instantie is getracht om met data prijselasticiteiten in te schatten. Er was echter te weinig empirische data voorhanden om een analyse van elasticiteiten uit te kunnen voeren. Zo bleek de data van bedrijven/instellingen om de impact van heffingen in te kunnen schatten moeilijk te verkrijgen (privacygevoelige gegevens, concurrentiegevoeligheid, arbeidsintensiviteit). Doordat er geen grote hoeveelheden primaire data beschikbaar waren, is er veel gebruik gemaakt van internationale literatuur om dit vervolgens toe te passen op de Nederlandse markt (een markt die grote afhankelijkheid kent tussen spelers en zeer complex is). De bevindingen uit de theorie alsook internationale voorbeelden van de invoering van heffingen en quota zijn daarnaast getoetst bij experts. De ingezette onderzoeksmethoden zijn desk studie, interviews, literatuuronderzoek en een economisch-theoretische analyse:

- De literatuurstudie dient in de eerste plaats om inhoudelijk greep te krijgen op het vraagstuk, namelijk (stimuleringsmaatregelen voor) de audiovisuele sector. Ook is deskstudie ingezet voor een schets van de internationale context: geldende Europese wetgeving en een uitwerking van internationale voorbeelden van de werking van heffingen en quota. Deze analyse is met name bedoeld om antwoord te geven op onderzoeksvragen 1 t/m 3 en 8. Ten slotte is de literatuurstudie gebruikt als input voor de analysefase. Zo zijn de schattingen van de prijselasticiteiten grotendeels gebaseerd op eerdere empirische studies.
- Er zijn interviews afgenomen met zowel experts als stakeholders:

- Met behulp van expertinterviews zijn zowel sectorgerelateerde als economische inzichten met betrekking tot het stimuleringsinstrumentarium verzameld. De schattingen van de prijselasticiteiten zijn grotendeels gebaseerd op eerdere empirische studies. Vervolgens zijn deze schattingen getoetst in gesprekken met experts en actoren binnen de verschillende deelsectoren.
- Daarnaast zijn de interviews met stakeholders gebruikt om medewerking te krijgen om specifieke gegevens aan te leveren alsook om de opvattingen van de stakeholders nog scherper te krijgen (in aanvulling op de door OCW al uitgevoerde marktconsultatie).

Voor een overzicht van interviewrespondenten zie Bijlage 3.

- De economisch-theoretische analyse is gebruikt voor het benoemen van marktmechanismen die kenmerkend zijn voor de AV-sector en die ten gronde liggen aan een gebrek aan pluriformiteit. Om een afweging te kunnen maken tussen markt- en non-marktfalen met en zonder marktinterventie, worden de theoretische economische effecten van heffingen, quota en prominence op basis van economische welvaarts-theorie beschreven, zie Bijlage 1.

## 1.4 Afbakening begrippen en uitgangspunten

Bij deze onderzoeksvragen spelen enkele kwesties omtrent afbakening.

Allereerst betreft dit de definitie van pluriform en kwalitatief hoogstaand audiovisueel product. Onder pluriforme en kwalitatief hoogstaande Nederlandse audiovisuele content wordt vanuit cultureel perspectief content verstaan die de verscheidenheid aan verhalen en leefwerelden in de Nederlandse samenleving weerspiegelen. Deze publieke waarden stroken echter niet altijd met economische belangen. Het mogelijk maken van een kwalitatief hoogstaand cultureel aanbod en het waarborgen van de toegankelijkheid ervan voor alle Nederlanders zijn daarom uitgangspunten in zowel de Wet op het specifiek cultuurbeleid als de Mediawet.

De Raad adviseert daarnaast verschillende type partijen heffingen en/of quota op te leggen. Het is daarom belangrijk vast te stellen of de stimuleringsmaatregelen wellicht specifieke effecten hebben per eindexploitant (conform de onderzoeksvragen). Daarnaast adviseert de Raad quota in te stellen voor de vertoning van Nederlandse films, series, documentaires en animaties voor on-demand platforms die in Nederland actief zijn en bioscopen en filmtheaters.<sup>5</sup>

Om de effecten van quota en heffingen per deelsector te analyseren, is het belangrijk een heldere afbakening vast te stellen. We onderscheiden drie deelmarkten voor wat betreft de vertoning van Nederlandse AV-content:

- **Bioscopen en filmtheaters** richten zich primair op de vertoning van films.
- **Lineaire televisie** betreft de doorgifte van allerlei typen AV-producties door publieke of commerciële partijen die actief zijn in dit domein. We spreken over lineair omdat het aanbod vooraf in een bepaalde tijdsvolgorde is geprogrammeerd en wordt aangeboden en consumenten niet zelf bepalen wanneer ze wat kijken. Omroepaanbieders zijn voor het bereiken van hun publiek voornamelijk afhankelijk van telecom- en kabelbedrijven. Telecom- en kabelbedrijven zijn pakketaanbieders voor lineaire televisie, maar vaak ook aanbieders van video-on-demand diensten. Daarnaast bieden zij ook toegangsdiensten tot internet en (mobiele) telefoniediensten.

---

<sup>5</sup> Raad voor Cultuur (2018), Zicht op zo veel meer. Sectoradvies Audiovisueel, Den Haag, p. 74.

- Met **video-on-demand** kunnen consumenten zelf bepalen wanneer ze welke AV-producties bekijken. We onderscheiden drie typen VOD:
  - SVOD (subscription VOD): diensten die toegang tot een catalogus van films, televisie-inhoud en documentaires aanbieden tegen een maandelijkse abonnementsvergoeding (zoals Netflix, Videoland (RTL) en NPO Start Plus).
  - TVOD (transactional VOD): diensten die content verkopen of verhuren op basis van pay-per-view (betaling per transactie). TVOD-diensten fungeren als een digitale winkel en videotheek (zoals Apple's iTunes, Google Play, Picl.nl).
  - AVOD (advertising-based VOD): door advertenties gefinancierde diensten zoals Google, YouTube (eigendom van Google) en Facebook. Het gaat hierbij om 'display-advertising' dat wil zeggen advertenties in video's of banners die direct concurreren met commerciële televisie om reclamebudgetten.

Daarnaast is het in het kader van deze studie relevant om onderscheid te maken tussen de audiovisuele productiemarkt en audiovisuele afzetmarkt. De dualiteit van de productie- en afzetmarkt is weerspiegeld in de onderliggende mechanismen waarop de twee door de Raad voorgestelde maatregelen zijn gestoeld.

- In de audiovisuele **productiemarkt** vertegenwoordigt de eindexploitant de vraag en de AV-producent het aanbod. In principe draait de productiemarkt om het aanbod van audiovisuele producties (films, series, documentaire en animatie) aan eindexploitanten die deze producties op de markt van eindgebruikers exploiteren. Op die markt spelen productiemaatschappijen, distributeurs en eindexploitanten verschillende rollen. Ook zijn ze op uiteenlopende manieren met elkaar verbonden. In sommige gevallen zijn ze zelfs verticaal geïntegreerd. Dat neemt niet weg dat het zinvol is, ook met het oog op de hiernavolgende economische analyses, om de productiemarkt te onderscheiden.
- In de **afzetmarkt** van het AV-product heeft de eindexploitant de rol van de aanbieder en vertegenwoordigt de consument de vraag. Het draait hier primair om de relatie tussen de aanbieders van audiovisuele diensten en de consumenten die deze diensten afnemen. Dit is de fase waarin de waarde die in het netwerk van de audiovisuele industrie wordt gecreëerd, wordt verzilverd. Vandaar ook de term eindexploitanten of vertoners. De kernspelers zijn hiervoor onderscheiden: bioscopen en filmtheaters, aanbieders van lineair televisieaanbod en video-on-demand aanbieders.

Een quotum heeft in eerste instantie geen invloed op de productiemarkt, aangezien het geen investeringsquota betreft maar een vertoningsquota. Een vertoningsquotum heeft pas invloed op de productiemarkt wanneer een eindexploitant meer Nederlandse producties in gaat kopen om aan zijn verplichting op de afzetmarkt te voldoen. Dit is dus een indirect effect op de productiemarkt. De exploitant zou bijvoorbeeld ook minder buitenlands aanbod kunnen vertonen om aan het quotum te voldoen, dan wordt de Nederlandse productiemarkt niet beïnvloed.

Heffingen hebben ook geen direct effect op de AV-productiemarkt en richten zich direct op de afzetmarkt door de opbrengsten van de exploitatie af te toppen ten gunste van een waardeoverdracht naar de productiesector.

## 1.5 Leeswijzer

In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende onderdelen aan de orde:

- Analyse van marktdynamiek en marktstructuur van de audiovisuele sector (hoofdstuk 2).

- Scenario's en verwachte effecten van heffingen, quota, prominence en alternatieve stimuleringsmaatregelen evenals de belangrijkste verwachte impact (hoofdstuk 3).
- Beleidsimplicaties (hoofdstuk 4).
- Samenvatting en conclusies (hoofdstuk 5).



## 2 Marktdynamiek en marktwerking

*In dit hoofdstuk nemen we de werking van de verschillende deelmarkten binnen de Nederlandse audiovisuele sector, zoals afgebakend voor deze studie, nader in beschouwing. Allereerst richten we ons op de dynamiek in de sector, waarbij de sterke opkomst van (buitenlandse) videoplatforms een belangrijke rol speelt (paragraaf 2.1). Vervolgens analyseren we in paragraaf 2.2 de marktwerking in de keten van productie tot en met vertoning, in het bijzonder voor het Nederlands product daarbinnen. In paragraaf 2.3 reflecteren wij op de financiering van audiovisueel product in Europa en de wettelijke Europese kaders die hiervoor gelden. Daarna komt de financieringsstructuur van specifiek Nederlands audiovisueel product aan bod (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.5.2.4.1 geven we een beschouwing op de probleemanalyse van de Raad voor Cultuur. We eindigen dit hoofdstuk met een conclusie in paragraaf 2.6.*

### 2.1 Dynamiek en marktwerking van AV-content in Nederland

#### 2.1.1 Marktdynamiek en opkomst digitale videoplatformen

Onder invloed van convergentie van de media-, telecommunicatie- en computerindustrie is het medialandschap al langere tijd aan verandering onderhevig (het eerste EU Groenboek over de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie en de implicaties daarvan voor de regelgeving dateert uit 1997). Onder convergentie wordt een geleidelijke samensmelting van traditionele omroepdiensten en het internet verstaan. De sterke opkomst van de platformeconomie, gedomineerd door de Amerikaanse digitale platforms (Netflix, Amazon Prime, YouTube, Facebook, iTunes), heeft de nationale media-industrie in de afgelopen jaren in versneld tempo veranderd, zowel in Europa als in Nederland. Zo is het kijkgedrag van Nederlanders veranderd door mobiele schermen, snel (mobiel) internet en nieuwe distributievormen zoals on-demand services. Deze veranderingen uiten zich in een aantal opvallende ontwikkelingen in de Nederlandse audiovisuele sector:

- Afname van lineaire consumptie van het aanbod van de traditionele omroepmedia.
- Zeer sterke krimp van de markt voor verhuur/verkoop van video's (DVD's, Blu-ray).<sup>6</sup>
- Toename van online consumptie van content via on-demand of video-sharing platforms.
- Afname van het aandeel Nederlandse filmproducties in bioscoopinkomsten.<sup>7</sup>
- Een vooralsnog klein aandeel (4%) van Nederlandse audiovisuele producties in het Netflix-aanbod gericht op de Nederlandse markt in vergelijking met de momenteel minder populaire VOD-platforms Pathé Thuis (12,5%) en Videoland (Nederlandse films 6% en Nederlandse series 28,5%).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> De inkomsten uit verkoop en verhuur van dvd's/Blu-ray waren in 2011 €283 miljoen, in 2014 €129 miljoen en in 2017 €65 miljoen. Bron: Filmfonds (2012- 2018). *Facts & Figures*.

<sup>7</sup> Bioscoopbezoek aan Nederlandse films is in de periode 2013-2017 met 31% gedaald, terwijl het bezoek aan buitenlandse films met 28% is toegenomen. Het aandeel Nederlandse films in het totale bioscoopbezoek daalde in de dezelfde periode van 20,5% naar 12% bij toegenomen bioscoopbezoek. Bron: Filmfonds (2012-2018), *Film Facts & Figures*.

<sup>8</sup> Bron: Dialogic Research.

- Afname van private investeringen in Nederlands audiovisueel product.<sup>9</sup>
- Afname van het aantal Nederlandse kaskrakers in Nederlandse bioscopen en filmtheaters.

Verder zien we naast een toenemende dominantie van de Amerikaanse communicatie- en contentplatforms ook een grotere verstrengeling tussen verschillende van dit soort spelers ontstaan (zo kocht Facebook bijvoorbeeld WhatsApp en Instagram). Op audiovisueel gebied zijn Europese digitale platforms internationaal nauwelijks van betekenis. De schaal en marketingkracht van de grote Amerikaanse videoplatforms zijn dusdanig, dat vooral zij substantiële impact hebben op de wijze waarop wordt geïnnoveerd en hun uitwerking is disruptief voor bestaande business- en verdienmodellen.<sup>10</sup> Het winners-take-all-effect, dat we bijvoorbeeld al aantreffen bij platformen voor mobiele apps zoals iOS (Apple) en Android (Google), tekent zich inmiddels ook af bij digitale video-platformen. Digitale platformen blijken uitermate goed te profiteren van netwerkeffecten. Schaalgrootte in netwerken is voor netwerkexploitanten evenals voor platformeigenaren een cruciale concurrentiefactor. Dit geldt voor de AV-productie maar ook voor andere delen van de media- en entertainmentindustrie, zoals de muziekindustrie. Tegelijkertijd krijgt Netflix er met de komst van SVOD-diensten als Amazon Prime, YouTube Premium en Disney+ concurrentie bij, ook in Nederland. Ook van eigen bodem kennen we inmiddels een nieuwe betaalde streamingdienst van het kleine platform CineTree voor cultureel hoogwaardige films.

Ondertussen groeien de bestaande VOD platformen door. Inmiddels hebben 2,8 miljoen huishoudens in Nederland een Netflix abonnement, dit is 37% van alle huishoudens.<sup>11</sup> Netflix heeft daarmee op de Nederlandse SVOD-markt een aandeel van meer dan 78%.<sup>12</sup> Ook het Nederlandse Videoland (eigendom van RTL) groeit hard. Deze dienst wordt inmiddels in ongeveer 650.000 huishoudens in Nederland gebruikt, een stijging van meer dan 50% ten opzichte van eind 2017.<sup>13</sup> NLZIET (een samenwerking tussen de NPO, RTL en SBS) heeft tot slot circa 110.000 abonnees.

De tijd die kijkers besteden aan de consumptie van VOD gaat ten koste van de lineaire consumptie van het aanbod van publieke en commerciële televisieomroepen, die inboeten op kijkcijfers en advertentie-inkomsten. De publieke omroepen hebben de afgelopen jaren daarnaast te maken met flinke bezuinigingen: de bezuinigingen van het kabinet-Rutte I liepen op tot €200 miljoen op jaarbasis voor alle publieke omroepen samen, waarvan €128 miljoen bij de landelijke NPO. Bij de bezuinigingen van Rutte II was dit €102 miljoen respectievelijk €45 miljoen. De economische posities van zowel publieke als commerciële omroepen zijn dus verzwakt, waardoor de investeringsruimte is afgenomen. Naast omroepen ervaren ook producenten en distributeurs van Nederlands audiovisueel product afnemende inkomsten. De markt voor verhuur van video's, DVD's en Blu-ray is bijvoorbeeld nagenoeg

---

<sup>9</sup> Minister van OCW, Eerste reactie op Sectoradvies Audiovisueel van de Raad voor Cultuur, 2 juli 2018, p. 7.

<sup>10</sup> Zie Rathenau (2014), *De kracht van platformen*.

<sup>11</sup> Telecompaper (2018), *Video behaviour of Dutch consumers 2018 Q3*.

<sup>12</sup> Minister van OCW, Eerste reactie op Sectoradvies Audiovisueel van de Raad voor Cultuur, 2 juli 2018, p.4. PWC noemt in de Entertainment & Media outlook for the Netherlands 2018-2022 overigens een marktaandeel van 65% van Netflix op de Nederlandse OTT streaming subscription market.

<sup>13</sup> Telecompaper (2018), *Video behaviour of Dutch consumers 2018 Q3*; Telecompaper (2018), *Video behaviour of Dutch consumers 2017 Q4*.

verdwenen.<sup>14</sup> De consequenties van het groeiende VOD aanbod voor het bioscoopbezoek zijn nog onduidelijk.

Met de sterk toegenomen concurrentie uit het buitenland is het verdienvermogen doorgeschoven naar de (buitenlandse) eindexploitanten, die veelal de digitale distributie beheersen en daarmee de toegang tot de consument. De financiering en ontwikkeling van nationale audiovisuele producties komen daarmee verder onder druk te staan. We zien echter ook dat VOD-platformen in toenemende mate investeren in eigen content en in licenties van door derden ontwikkelde content. Daarbij sluiten ze vaak overeenkomsten met lokale productie-maatschappijen in Europese landen. Hoewel Netflix nog niet eerder in nieuwe Nederlandse content heeft geïnvesteerd, kondigde het onlangs aan bezig te zijn met een Nederlandse Netflix-original (Pupkin). Deze ontwikkeling past in de strategie van Netflix om meer nationale series en documentaires te produceren (in 2017 verschenen vijftien Europese originals<sup>15</sup> en Netflix heeft aangekondigd in 2019 150 Europese Netflix Originals aan te bieden<sup>16</sup>). Ook sluit deze ontwikkeling aan bij de recent herziene Europese Richtlijn voor Audiovisuele Mediadiensten (AVMD-richtlijn of AVMDR) die bepaalt dat VOD catalogi minimaal 30% Europese werken moeten bevatten. Naast consumenten die de beschikking krijgen over een uitgebreid aanbod, kunnen in beginsel ook onafhankelijke makers van deze ontwikkelingen profiteren, omdat meer partijen op zoek zijn naar aantrekkelijke inhoud. Wanneer echter sterke machtsblokken ontstaan aan de distributie- en vertoningszijde, zullen de distributeurs en vertoners een onevenredig deel van de inkomsten incasseren. Volgens de Europese Commissie zijn de voornaamste elementen om dit potentieel te kunnen benutten, de volgende: een markt van voldoende omvang om te kunnen groeien, een goed concurrentieklimaat, de bereidheid om bedrijfsmodellen te veranderen, interoperabiliteit en een adequate infrastructuur.<sup>17</sup>

### 2.1.2 Waardeketen en afbakening productie, distributie en vertoning van AV-content

De structuur van de Nederlandse audiovisuele sector wordt traditioneel onderverdeeld in *productie*, *distributie* en *vertoning* (ook wel exploitatie genoemd). Ook Oxford Economics (2013)<sup>18</sup> hanteert het onderscheid *productie*, *distributie* en *vertoning*. Sommige studies hanteren echter licht afwijkende indelingen in de waardeketen. SEO hanteert bijvoorbeeld de indeling *productie* (incl. pré- en postproductie), *distributie/exploitatie* en *vertoning*.

Voor deze studie hanteren wij de indeling: *productie*, *distributie* en *vertoning*. Hierbij weten we dat vertoning evenals exploitatie vooral refereert aan de eindafname al of niet tegen betaling door de consument. Feitelijk gaat het hier om de vertoningsfase.

Inmiddels is het onderscheid in de drie schakels in de AV-keten niet meer zo eenduidig te maken. Publieke en private spelers kunnen daar verschillende rollen innemen en schakels binnen de waardeketen combineren (voorwaartse en achterwaartse integratie). Ook zien we met de opkomst van nieuwe digitale non-lineaire verspreidingsmogelijkheden de vertoningsmarkt steeds verder segmenteren. Producenten van AV-producties ervaren steeds meer concurrentie van marktpartijen die traditioneel een andere plaats in de waardeketen

---

<sup>14</sup> Minister van OCW, Eerste reactie op Sectoradvies Audiovisueel van de Raad voor Cultuur.

<sup>15</sup> <https://nos.nl/artikel/2221006-nederland-krijgt-eigen-netflix-serie-we-zijn-ermee-bezig.html>

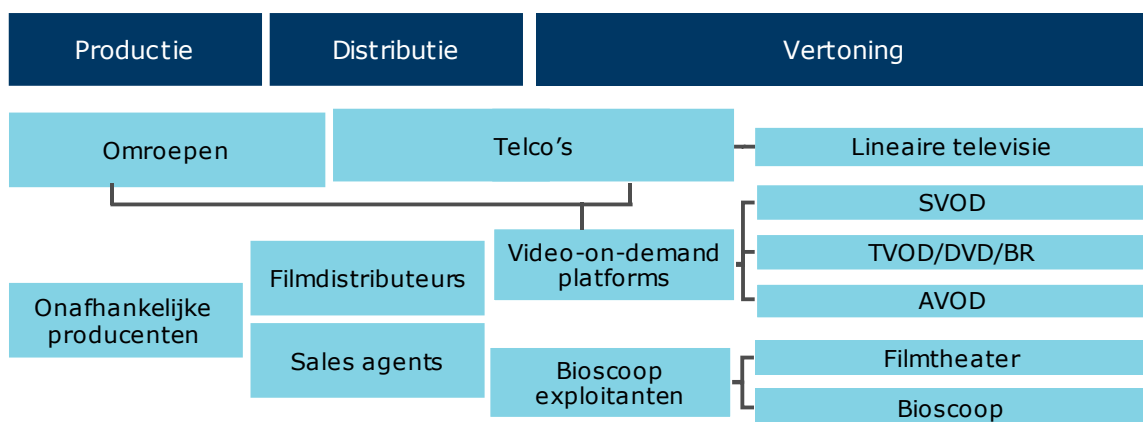
<sup>16</sup> <https://axed.nl/europese-originals-netflix/>

<sup>17</sup> Groenboek Europese Commissie (2013). Voorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld: Groei, creatie en waarden.

<sup>18</sup> Oxford Economics (2013), Economic contribution of the Dutch film and audio-visual industry, Final report, September, p.10. SEO (2012), Economische kerngegevens Nederlandse film, september

innemen. Zo zijn omroepen al geruime tijd tevens actief als producenten van TV-series, TV-films (Telefilm) en documentaires. Ook distributiebedrijven zoals VodafoneZiggo en KPN investeren in licenties van AV-content, evenals de grote Amerikaanse platforms. Ook de rol van producent en distributeur blijkt in de praktijk door sommige marktpartijen te worden gecombineerd.

De oorspronkelijke Europese richtlijn audiovisuele mediadiensten en de Nederlandse mediawet richten zich primair op traditionele spelers en in enige mate op aanbieders van VOD. De recent herziene AVMD-richtlijn gaat uit van een bredere definitie van AV-diensten: dit betreffen niet alleen traditionele (lineaire) en on-demand videodiensten maar ook video-sharing diensten<sup>19</sup> zoals aangeboden worden door YouTube en Facebook. In deze studie beschouwen we de hele structuur en alle aanbod en onderzoeken daarbij hoe het audiovisuele aanbod van Nederlandse bodem (speelfilms, animaties, documentaires, series) hierin gedijt. Daarmee stellen we de volgende vereenvoudigde indeling en afbakening van de waardeketen van de audiovisuele sector voor (zie ook paragraaf 1.3):



Figuur 1. Sterk vereenvoudigde waardeketen voor audiovisuele productie, distributie en vertoning/exploitatie en belangrijkste financieringsmiddelen voor Nederlands cultureel audiovisueel product.

Onder AV-producties verstaan wij in deze studie films, series, documentaires en animaties. Deze producties worden gemaakt door omroepen (TV-producties) en onafhankelijke film- en televisieproductiemaatschappijen. Die laatste groep is zeer divers. Daarnaast kunnen we bij productie nog nader onderscheid maken in film- en TV-productie. In het verleden maakten we naast productie en distributie vaak nog een onderscheid in een afzonderlijke functie van content-aggregatie: het samenstellen van een evenwichtig programma-aanbod om de kijker maximaal te kunnen binden. Met name omroepen voeren traditioneel deze rol uit. Met de komst van interactieve platformen verschuift de rol van het samenstellen van een programma-aanbod meer naar de eindgebruiker, hoewel de dienstverlener nog steeds degene is die het aanbod bepaalt. De eindgebruiker kan wel veel meer dan voorheen zelf bepalen hoe zijn of haar programma voor een avond (inhoud, tijdstip en locatie) is opgebouwd en kent veel minder aanbodrestricties dan bij lineaire programmering (omroep en bioscopen).

De discussie over versterking van hoogwaardig cultureel AV-product wordt, onder meer door de Raad, sterk gevoerd vanuit het perspectief van film. Bovendien zijn er veel (publieke) data beschikbaar over films en de bioscoopsector die voor de andere deelmarkten niet

<sup>19</sup> M.u.v. van websites, blogs, nieuwsportalen waar slechts incidenteel gebruikt wordt gemaakt van audiovisuele content. Zie: Europese Commissie (7 juni 2018) *Fact Sheet. Updated audiovisual rules.*

beschikbaar zijn. Dit verklaart dat in dit hoofdstuk de nadruk regelmatig op film komt te liggen. Hoewel de deelmarkt van bioscopen en filmtheaters een relatief klein deel van de sector beslaat (zie Tabel 2) is deze nadruk op film logisch. Films zijn immers van grote betekenis voor alle deelmarkten, niet alleen voor bioscopen en filmtheaters.

Tabel 2. Omzetten per deelmarkt.<sup>20</sup>

Deelmarkt	Omzet 2017 <sup>21</sup>
Lineaire TV (pakketaanbieders)	€1.181 miljoen uit abonnementen
Lineaire TV (advertenties) <sup>22</sup>	€940 miljoen
Bioscoop & filmtheaters	€302 miljoen
SVOD	€226 miljoen
TVOD/DVD/BR	€100 miljoen
AVOD <sup>23</sup>	nb

## 2.2 Ontwikkelingen in productie, distributie en vertoning

### 2.2.1 Productie

Bij de productie van een audiovisueel product zijn veel partijen betrokken. Zo zijn er scenarioschrijvers, acteurs, regisseurs, financiers, distributeurs en anderen. De producent is degene die al deze partijen bij elkaar brengt en zorgt dat de productie tot stand komt. Producenten beperken zich vaak niet tot het produceren van één type product, maar maken geregeld zowel speelfilms als documentaires en series. Wij maken daarom geen onderscheid tussen film- en televisieproducenten. Wel wordt vaak onderscheid gemaakt tussen omroepen die produceren en de zogeheten onafhankelijke producenten. Deze laatsten worden binnen de omroep ook wel buitenproducenten genoemd. Ze opereren onafhankelijk van omroepen, maar wel veelal in hun opdracht.

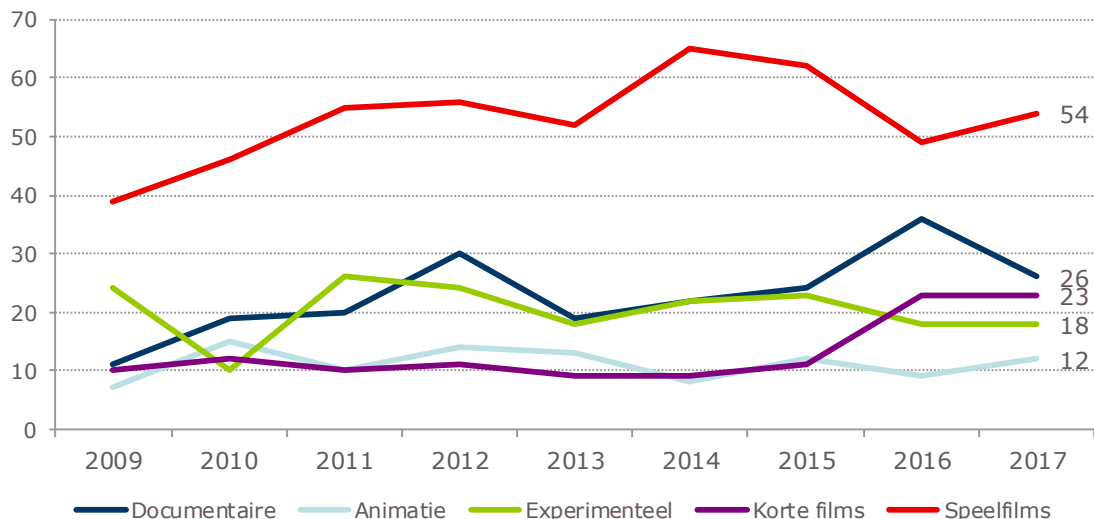
In de volgende figuur is voor de jaren 2009 tot en met 2017 het aantal uitgebrachte producties per categorie te zien voor alle producties die steun van het Filmfonds hebben ontvangen. Op experimentele films na is in elke categorie vorig jaar meer geproduceerd dan in 2009. Vooral de verdubbeling van het aantal korte films en documentaires is opvallend.

<sup>20</sup> Verdere toelichting met betrekking tot deze omzetten volgt in 2.2.3.

<sup>21</sup> Bronnen: Film Facts & Figures 2018; PWC (2018), *Entertainment and media outlook 2018-2022*.

<sup>22</sup> De advertentie-inkomsten betreffen zowel publieke als commerciële televisie. Publieke financiering van de publieke omroep beschouwen wij niet als omzet uit de markt en is daarom niet meegerekend.

<sup>23</sup> Het betreft hier advertentieopbrengsten van AV-platforms zoals YouTube, Facebook en NPO Start.



Figuur 2. Aantal uitgebrachte producties per categorie per jaar (bron: Nederlands Filmfonds; bewerking: Dialogic/APE)

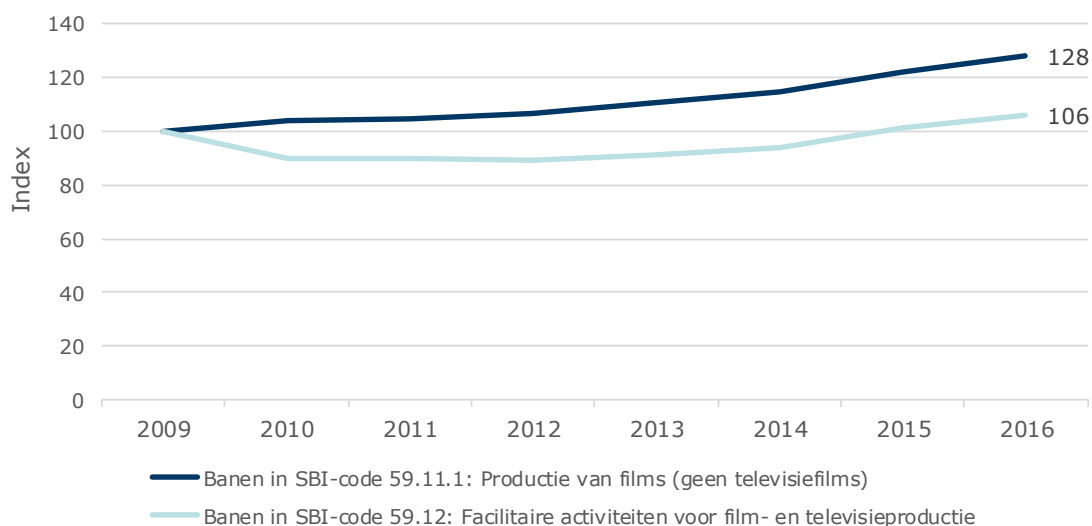
### Marktstructuur

Nederland telt een handje vol grote productiehuzen, zoals Endemol en Eyeworks. Verder zijn de onafhankelijke producenten, evenals hun vertegenwoordiging, versnipperd. Dit wordt door meerdere partijen aangehaald als oorzaak van de zwakke onderhandelingspositie van producenten. Toch wordt de versnippering door producenten zelf vaak niet als een probleem gezien. Door sommigen wordt dit juist als voorwaarde voor goede nieuwe content beschouwd. Kleine producenten zouden namelijk creatiever zijn en anders denken.

Zoals al kort aangehaald zijn er naast onafhankelijke producenten ook omroepen die tevens actief zijn als producenten van TV-series, TV-films en documentaires. Voor hen geldt een gunstiger fiscaal regime ('inbesteding') dan voor de buitenproducenten, waardoor marktcondities verschillen.<sup>24</sup>

Naast de versnippering en het voordeel dat omroepen hebben is relevant om te vermelden dat het aantal banen in de productiesector stijgt. De volgende figuur toont de groei van het aantal banen in de productie van films, televisiefilms uitgesloten, en het aantal banen met betrekking tot facilitaire activiteiten voor film- en televisieproductie.

<sup>24</sup> Omroepen profiteren bijvoorbeeld van een gunstiger BTW-condities bij het maken van TV-producties. De omroepen betalen in hun rol als TV-producent geen omzetbelasting over de inzet van eigen personeel en van technische faciliteiten (editing suites, studio's, e.d.). Door deze vorm van 'inbesteding' komen de productiekosten voor omroepen gemiddeld 10-15% lager uit dan bij 'buitenproducenten'. Bron: Raad voor Cultuur (2018), p. 61.



Figuur 3. Aantal banen in filmproductie per SBI-code (index 2009=100; bron: LISA; bewerking: Dialogic/APE)

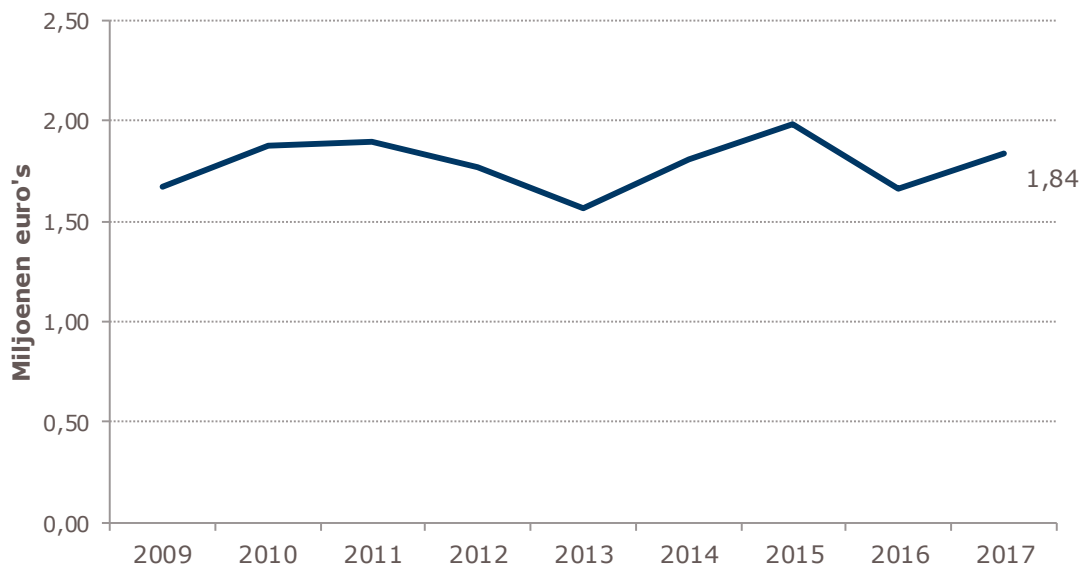
Kanttekening hierbij, die ook de Raad maakt, is dat de groei in de werkgelegenheid te verklaren is door de toename in het aantal zzp'ers. Veel zzp'ers werken op of net onder het minimumloon en de onderhandelingspositie voor deze mensen is zwak. Bovendien hebben relatief veel werknemers in de culturele en creatieve sector een tijdelijk contract, mede als gevolg van de financiële risico's en projectmatige werkzaamheden.<sup>25</sup> Daarnaast worden in toenemende mate stagiairs ingezet. Deze toenemende flexibilisering illustreert dat vanuit kostenperspectief de productiesector onder druk staat en daarmee kwetsbaar is voor onder meer concurrentie uit het buitenland.

### Ontwikkelingen

Producenten geven aan dat hun positie steeds zwakker wordt omdat particuliere investeringen in films, bijvoorbeeld door distributeurs, sterk zijn afgenomen.<sup>26</sup> Aangezien de hoogte van verdere investeringen, zoals subsidie van Nederlandse en buitenlandse filmfondsen, vaak wordt gebaseerd op de hoogte van een initiële investering of de hoogte van het totale productiebudget, kunnen lage initiële investeringen problematisch zijn. Ondanks de ervaren problemen is er geen dalende trend waarneembaar van het gemiddelde productiebudget van Nederlandse films, zoals te zien in de volgende figuur.

<sup>25</sup> SER en Raad voor Cultuur (2017). *Passie gewaardeerd Versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector*.

<sup>26</sup> Interviews met producentenverenigingen.



Figuur 4. Gemiddeld productiebudget voor Nederlandse speelfilms (Bron: Film Facts & Figures, bewerking: Dialogic/APE/PR)

Het gemiddelde budget schommelt al jaren rond hetzelfde niveau. De daling van 2011 tot 2013 valt samen met een daling in het budget van het Filmfonds, van €38 miljoen in 2011 tot €30 miljoen in 2013. Sinds de invoering van het Film Production Incentive in 2014 is het gemiddelde filmbudget weer bijgetrokken.<sup>27</sup> Producenten ervaren echter dat de kosten alleen maar gestegen zijn. Dit leidt ertoe dat er over het algemeen minder tijd is om taken af te ronden. Scenario's moeten sneller worden geschreven en er is minder tijd voor post-productie. Een van de meest ingrijpende gevolgen is een daling in het aantal draaidagen. Een concreet voorbeeld is het budget en het aantal draaidagen van de Telefilm. Verschillende producentenverenigingen geven aan dat de Telefilm al jaren voor hetzelfde budget wordt gemaakt, maar dat er van dat budget vroeger 25 tot 30 draaidagen betaald konden worden en tegenwoordig nog maar 15 tot 20. Ook op de publieke omroep is de laatste jaren bezuinigd.

Echt goede scenario's schrijven duurt lang. De schrijvers staan vaak echter onder tijdsdruk. Na twee keer herschrijven wordt bijvoorbeeld al begonnen met filmen, terwijl voorheen negen keer herschrijven niet ongebruikelijk was. Er is dus weinig tijd voor schrijven, weinig tijd voor filmen, en weinig tijd en middelen voor marketing.<sup>28</sup>

### 2.2.2 Distributie

De distributeur is de partij die zorgt voor de verspreiding, marketing en verhuur van producties. Doorgaans verstrekken distributeurs voorschotten op toekomstige revenuen als

<sup>27</sup> In 2.4.1 en 3.7 wordt deze maatregel nader toegelicht, zie ook Olsberg SPI (2018), *Evaluation of the Film Production Incentive Scheme in the Netherlands*.

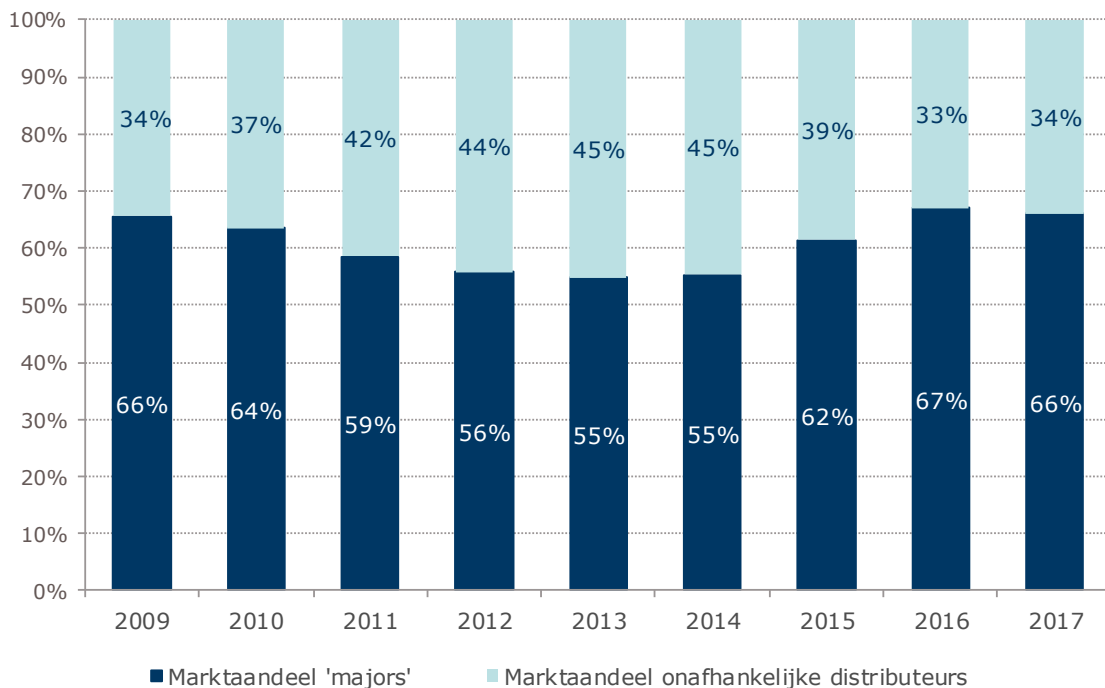
<sup>28</sup> Marketing wordt bij producenten vooral ervaren als restpost. In Nederland bedraagt het marketingbudget tussen de 3% en 5% van het totale filmbudget. In de VS is dit vele malen groter, oplopend tot 50% van het filmbudget (bron: diverse interviews en Nederlands Film Festival Conferentie 28 september 2018).



ondersteuning van de productiebudgetten van films, een zogenaamde minimumgarantie, vanuit de gedachte dat een rolprent daarmee aan kwaliteit wint en ook van grotere economische waarde zal blijken.<sup>29</sup> Een filmdistributeur (bijvoorbeeld Warner Bros) zorgt ervoor dat films in bioscopen terechtkomen en kijkers trekken. Dat is een wezenlijk andere rol dan een distributeur van televisiesignalen (zoals VodafoneZiggo) die ervoor zorgt dat het omroepsignaal en daarmee de programma's in technische zin bij de consument terecht komen. Hoewel bij deze laatste groep sprake is van distributie in technische zin, verkopen en vertonen de telecombedrijven feitelijk content aan de consument. In dit onderzoek vallen zij daarom onder de vertoners.

### Marktstructuur

De filmdistributeurs kunnen worden onderverdeeld in de *majors* en de onafhankelijke distributeurs (*independents*). De drie majors in Nederland zijn Warner Bros, Universal en Walt Disney. Vaak vertegenwoordigen distributeurs die actief zijn in een bepaald land ook de belangen van andere distributeurs zonder lokale vestigingen. Figuur 5 toont de marktaandelen in Nederland van beide groepen filmdistributeurs sinds 2009.



Figuur 5. Marktaandeel majors en onafhankelijke distributeurs in Nederland (bron: NVBF; bewerking: Dialogic/APE)

In 2013 was het marktaandeel van de onafhankelijke filmdistributeurs nog relatief het grootst, namelijk 45%. Dit had voornamelijk te maken met het succes van Nederlandse films die niet door majors werden uitgebracht. Het is echter duidelijk dat de markt van filmdistributeurs over het algemeen vrij geconcentreerd is. De drie grootste marktpartijen hebben samen 66% van de markt in handen.

<sup>29</sup> Zoals in de vorige paragraaf aangegeven zijn deze minimumgaranties tegenwoordig significant lager dan een aantal jaar geleden.

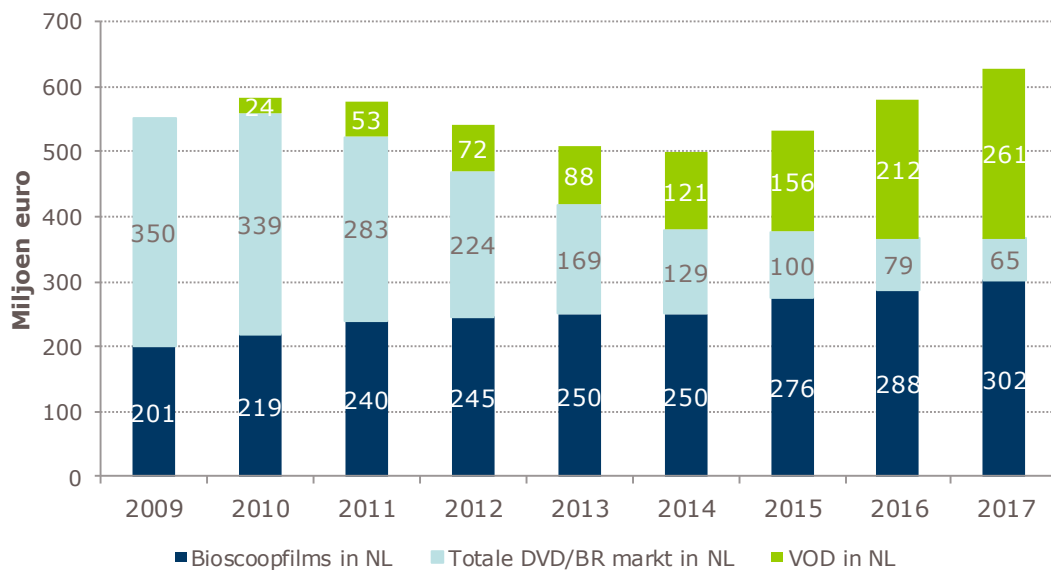
## Ontwikkelingen

De grote filmdistributeurs zetten steeds meer in op een klein aantal grote releases waar relatief fors geïnvesteerd is in productie en marketing: waar het voorheen een ongeschreven regel was dat 20% van de films ongeveer 80% van de opbrengst opleveren, is dit de laatste jaren meer opgeschoven richting 10%-90% of zelfs nog minder – zo geven geïnterviewden aan.

Een andere belangrijke ontwikkeling in de markt van filmdistributeurs is de digitalisering van de bioscoopketen; van het nieuwe aanbod is praktisch 100% digitaal. Hierdoor kunnen film-distributeurs en bioscoopexploitanten eenvoudig en snel wisselen van aanbod, wat de omloopsnelheid van titels verhoogt. Dit leidt ertoe dat sommige films, zo geven producenten aan, niet de kans krijgen om zich in de vertoning te ontwikkelen en zich te bewijzen, bijvoorbeeld door mond-tot-mond reclame. Dit zou met name gelden voor arthouse titels en zou ervoor zorgen dat die minder bekeken worden.

### 2.2.3 Vertoning

De vertoner is de partij die een productie daadwerkelijk laat zien. Denk hierbij aan bioscopen, arhouses en VOD-platforms, 'maar dus ook aan telecombedrijven die televisie pakketten aanbieden. De volgende figuur toont de ontwikkeling van de omzet van de vertoning van drie deelmarkten voor filmvertoning: de omzet van de bioscoopfilms in Nederland, de omzet van VOD en de verkoop en verhuur van DVD's en Blu-ray's.



Figuur 6. Ontwikkeling van de omzetverdeling van bioscoopfilms in Nederland, de markt voor DVD's/Blu-ray en VOD in miljoenen euro's (bron: Nederlands Filmfonds; bewerking: Dialogic/APE).

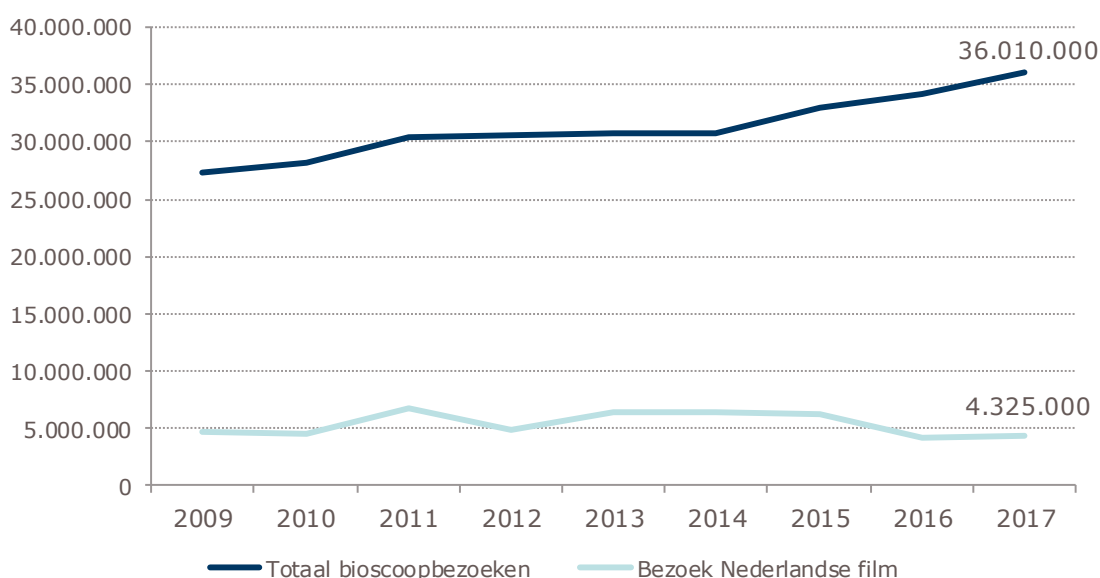
In bovenstaande figuur zien we dat de omzet van DVD's en Blu-ray's is gemarginaliseerd in de afgelopen jaren. Waar er in 2009 nog 350 miljoen euro mee werd omgezet, resteert daarvan in 2017 nog 65 miljoen euro en de verwachting is dat deze neergaande trend zal doorzetten. Daarentegen is de markt voor VOD sterk in opkomst. Waar deze in 2009 nog non-existent was, heeft deze in 2017 met 261 miljoen euro al bijna het niveau van de omzet van de DVD's en Blu-ray's van 2011 bereikt. In 2014 was de omzet van DVD's en Blu-ray's voor het laatst groter dan de omzet van VOD. Volgens PwC zal de omzet van VOD ook alleen

maar blijven stijgen: voor het jaar 2022 verwachten zij een stijging van 34% ten opzichte van 2017.<sup>30</sup>

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1.1 is Netflix duidelijk marktleider op het gebied van VOD. Concurrentie ondervindt Netflix momenteel van onder andere Videoland, NLZIET en NPO Start Plus. Gezien het feit dat Amazon Prime, YouTube Premium en Disney+ binnenkort ook nog hun opwachting maken, zal de concurrentie toenemen.

Meerdere Nederlandse Netflix-concurrenten geven aan dat het interessant zou zijn om de krachten te bundelen en één gezamenlijk platform op te zetten. Hierbij merkt men ook direct op dat dit idee technische en organisatorische uitdagingen kent.

De omzet van bioscoopfilms in Nederland is nog altijd groeiende. Waar in 2009 nog 201 miljoen euro werd omgezet, is zij blijven stijgen tot een omzet van 302 miljoen euro in 2017. Dat roept de vraag op welk type bioscoopfilms het meest omzet gegenereerd hebben. De volgende figuur toont het totaal aantal bioscoopbezoeken en het aantal bezoeken aan Nederlandse films.



*Figuur 7. Ontwikkeling van het bezoek aan Nederlandse films (majoritair + minoritair)<sup>31</sup> ten opzichte van de ontwikkeling van het totaal aantal bioscoopbezoeken (Bron: NVBF; bewerking Dialogic/APE).*

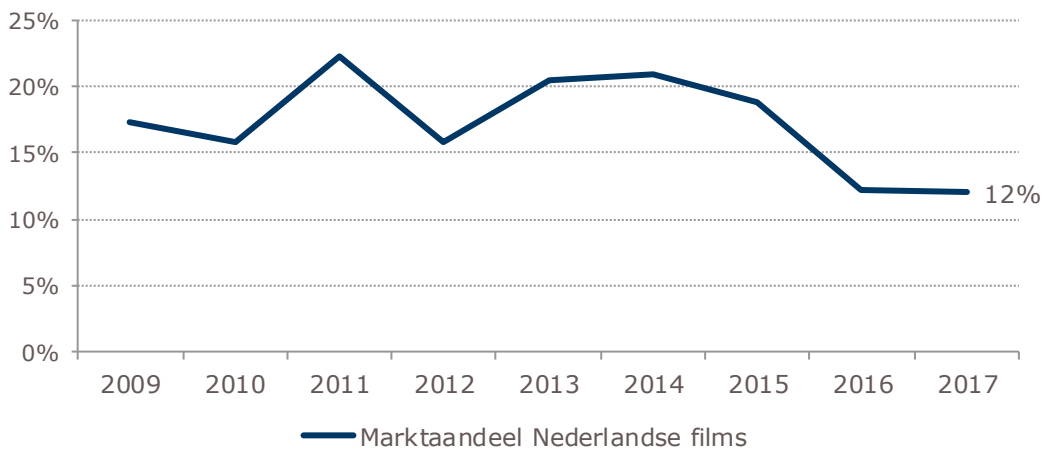
Uit bovenstaande figuur wordt duidelijk dat het aantal bezoeken aan Nederlandse films door de jaren heen schommelt. Er zit geen duidelijke trend in maar er zijn af en toe pieken zichtbaar door de wisselende productie en populariteit van (individuele) grote Nederlandse films. Zo steeg het bezoek aan Nederlandse film tussen 2010 en 2011 met 40%, dit werd veroorzaakt door de kaskraker *Gooische Vrouwen*.

Een duidelijke stijgende trend is er voor het bezoek aan Nederlandse films dus niet. Het aantal bezoeken aan lokale producties lag in 2017 zelfs lager dan in 2009. Dit terwijl het totaal aantal bioscoopbezoeken wel een stijgende lijn kent. Sinds 2009 is het aantal

<sup>30</sup> Zie PWC (2018), *Entertainment and media outlook 2018-2022*.

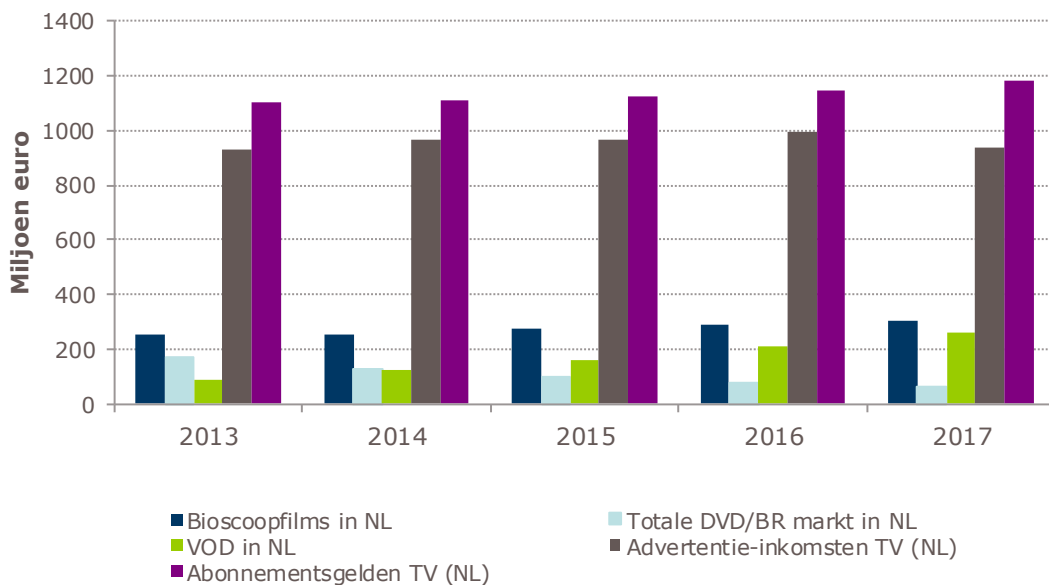
<sup>31</sup> Bij een majoritaire coproductie is de Nederlandse producent hoofdvantwoordelijk en beslissingsbevoegd en brengt deze meer dan 50% van de financiering van de filmproductie bijeen.

bezoeken elk jaar gestegen, een totale stijging van 32% over de gehele periode. Het markt-aandeel van Nederlandse films is dan ook gedaald de afgelopen jaren, zoals te zien in de volgende figuur.



Figuur 8. Marktaandeel Nederlandse films (Bron: NVBF; bewerking Dialogic/APE)

Wat betreft vertoning op televisie zijn de belangrijkste omzetten de abonnementsgelden die consumenten aan telecombedrijven betalen voor afname van TV-pakketten (betaalde TV), de distributievergoedingen die de telecombedrijven op hun beurt betalen aan de omroepen en de advertentie-inkomsten van omroepen. De volgende figuur toont, naast de eerder getoonde omzetten, de abonnementsgelden en advertentie-inkomsten op de markt voor lineaire televisie.



Figuur 9. De omzetverdeling over de deelmarkten (Bron: PWC (2018); Filmfonds; bewerking Dialogic/APE)

Het is duidelijk dat de omzetten in de deelmarkt van lineaire televisie vele malen groter zijn dan in de andere twee deelmarkten. De abonnementsgelden bedragen in totaal bijna €1,2 miljard. Dit bedrag is een onderdeel van het totaalbedrag dat consumenten aan

telecombedrijven betalen voor triple play pakketten en betreft slechts het onderdeel televisie.<sup>32</sup> Hiervan ontvangt VodafoneZiggo meer dan de helft. VodafoneZiggo en KPN samen hebben een marktaandeel van bijna 85%.<sup>33</sup> De overige 15% van de markt voor betaalde TV is verdeeld over enkele kleinere partijen. Deze markt is dus nog sterker geconcentreerd dan die van bioscoopexploitanten.

Telecombedrijven geven aan dat de kosten voor vertoning de afgelopen jaren flink gestegen zijn. Deels komt dit door relatief nieuwe opdrachten aan de makers van audiovisuele werken (RODAP-gelden)<sup>34</sup>, maar voornamelijk heeft dit te maken met een stijging in de distributievergoedingen die de distributeurs aan omroepen betalen.

De laatste categorie aan omzetten omtrent vertoning op televisie, de advertentie-inkomsten van omroepen, bedroeg in 2017 €823 miljoen.<sup>35</sup> Zoals eerder genoemd staan deze advertentie-inkomsten sterk onder druk mede vanwege de sterke opkomst van de internationale platforms. De afgelopen jaren zat er nog een stijgende lijn in de advertentie-inkomsten van televisie, van €832 miljoen in 2013 tot €863 miljoen in 2016. In 2017 leken de inkomsten voor het eerst iets te merken van de verschuiving naar online advertenties: er was een daling van €40 miljoen. Naar verwachting zal de lineaire TV reclamemarkt de komende jaren verder krimpen: in de prognose van EY daalt de markt tussen 2016 en 2022 met €122 miljoen.<sup>36</sup>

## 2.3 Steunmechanismen voor de audiovisuele sector in Europa

In deze paragraaf reflecteren wij op de financiering van audiovisueel product in Europa en de wettelijke kaders die hiervoor Europees gelden.

### 2.3.1 Europese kaders

Er zijn verschillende steunmechanismen die beleidsmakers in Europa inzetten om de financiering van producties in de audiovisuele sector te ondersteunen. Staatssteun ter promotie van cultuur wordt toegestaan via een specifieke uitzondering op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (**VWEU**). Rekening houdend met de aard van de audiovisuele sector heeft de Commissie specifieke criteria vastgesteld voor de beoordeling van de verenigbaarheid van audiovisuele steun.<sup>37</sup> Deze criteria zijn bedoeld om een evenwicht te bereiken tussen economische, culturele en juridische overwegingen.

De Europese Commissie erkent dat steun belangrijk is voor de instandhouding van Europese audiovisuele productie omdat filmproducenten moeite hebben om vooraf voldoende

---

<sup>32</sup> PWC (2018), *Entertainment and media outlook 2018-2022*.

<sup>33</sup> PWC (2018), *Entertainment and media outlook 2018-2022*.

<sup>34</sup> RODAP-gelden zijn een omzet-gerelateerde (proportionele) afdracht van telecom- en kabelbedrijven aan hoofdmakers van Nederlandse content, uit hoofde van de Auteurswet. (In 2015 is een Convenant gesloten tussen de PAM CBO's en RODAP om filmmakers ook te laten meedelen in VOD-exploitatie).

<sup>35</sup> Dit is enkel uit spot reclame, de non-spot lineaire TV reclamemarkt bedroeg €117 miljoen (bron: PWC (2018), *Entertainment and media outlook 2018-2022*).

<sup>36</sup> EY (2017), *Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW*; Overigens voorspelt PWC tot en met 2022 geen verdere daling, onder andere met het oog op de mogelijkheid om advertenties met behulp van smart TV's en andere technologieën gericht aan verschillende doelgroepen te laten zien, zoals online ook al gebeurt (bron: PWC (2018), *Entertainment and media outlook 2018-2022*).

<sup>37</sup> Mededeling van de Commissie betreffende staatssteun voor films en andere audiovisuele werken (2013).

financiële steun te krijgen waarmee producties van start kunnen gaan (o.a. door de hoge risico's). Hierdoor zijn zij veelal afhankelijk van overheidsinterventie. Wanneer het alleen aan de markt zou worden overgelaten, zouden volgens de Europese Commissie veel films niet gemaakt worden, door het gecombineerde effect van de vereiste hoge investeringen en het beperkte publiek voor Europese audiovisuele werken.<sup>38</sup> Een soortgelijke redenering is ook van toepassing op drama- en documentaire producties gericht op uitzending op televisie.

De Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (**AVMDR**) stelt de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het aanbieden en het verkeer van audiovisuele mediadiensten vast en heeft ten doel de interne markt voor de productie en de distributie van programma's te versterken en eerlijke concurrentieverhoudingen te garanderen.

De AVMD-richtlijn verplicht omroepen om minimaal 50% van de zendtijd te besteden aan Europese producties. In Nederland is deze verplichting uitgewerkt in de Mediawet 2008. Een specifieke bepaling is dat de NPO per kanaal 10% van de zendtijd (16,5% van het programabudget) dient te besteden bij externe producten voor het vervaardigen van onafhankelijke Europese producties.

Op 6 november 2018 is een herzieningsvoorstel voor de AVMD-richtlijn door het Europees Parlement aangenomen die onder meer bepaalt dat VOD catalogi minimaal 30% Europese werken moeten bevatten gekoppeld aan een verplichting om deze werken onder de aandacht te brengen van de consument. Bedrijven met een lage omzet en/of beperkt publiek zijn vrijgesteld van deze regel. Hetzelfde geldt ook voor bedrijven met een zeer specifiek aanbod dat hen ongeschikt maakt om te voldoen aan de bovengenoemde vereisten. Voor lineaire televisie blijft het minimum percentage Europese werken 50%. In het nieuwe voorstel wordt alleen Europese Content vermeld, landspecifieke content is hierin niet meegenomen.

Daarnaast staat de nieuwe AVMDR een proportionele en niet discriminerende financiële bijdrage opgelegd aan niet-binnenlandse spelers toe op basis van een uitzondering op het country-of-origin principe. Het country-of-origin principe houdt in dat de regels van het land waar de dienst is gevestigd, van toepassing zijn. De uitzondering zorgt ervoor dat lidstaten voortaan een verplichting kunnen opleggen om te investeren (hetzij direct of hetzij door middel van een heffing) aan zowel binnenlandse aanbieders als aanbieders van mediadiensten die in een andere lidstaat zijn gevestigd, maar zich wel richten op het publiek van de lidstaat die de investeringsverplichting oplegt. De inkomsten die hieruit gegenereerd worden, moeten worden ingezet voor een adequate bevordering van Europese producties. De Europese Commissie heeft het voorstel hiertoe gedaan om te zorgen voor gelijke behandeling tussen verschillende operators en om de nationale herverdelingssystemen in stand te houden. De eerdere situatie leidde volgens de Europese Commissie tot zogenaamde 'forum shopping' praktijken (d.w.z. VOD-diensten die zichzelf in lidstaten vestigen met beperkte financiële verplichtingen) die zouden leiden tot concurrentievervalsingen. Belangrijk om op te merken is dat dit een vrijwillige maatregel is. Lidstaten zijn dus toegestaan, maar niet verplicht om een investeringsverplichting in hun mediawetgeving op te nemen. Nederland heeft zich verzet tegen het opleggen van financiële heffingen over de grens op grond van de inbreuk die dat met zich mee zou brengen op het land-van-oorsprong-beginsel als fundament van het vrij verkeer van diensten.<sup>39</sup> Onder andere Frankrijk en Duitsland daarentegen

---

<sup>38</sup> Mededeling van de Commissie betreffende staatssteun voor films en andere audiovisuele werken (2013). Hoofdstuk 1.

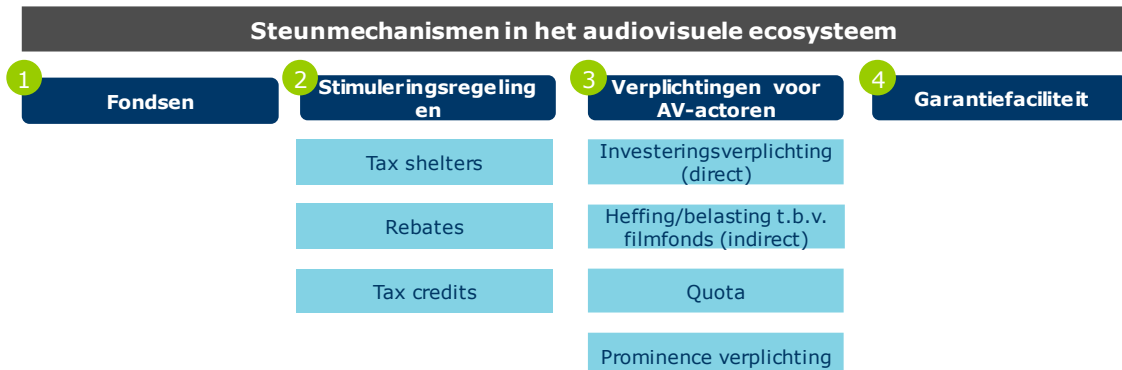
<sup>39</sup> Dit is beargumenteerd in de gezamenlijke inbreng van LUX en NL (inhoudelijk gesteund door het VK) van 26-01-2017.

pleitten juist voor het opleggen van financiële heffingen over de grens. Nederland was ook terughoudend over quota.

Tot slot speelt er op dit moment in de EU een discussie om de zogeheten 'digitale tax'. De Europese Commissie heeft in maart 2018 een richtlijnvoorstel ingediend om belasting op digitale diensten te heffen. Het probleem wat hiermee wordt bestreden, is dat de omzet en winst van bedrijven die vooral online verkopen (bijv. Google en Amazon) zich voornamelijk bevinden in landen waar zij maar een klein deel van hun verkoop verwezenlijken en waar de winstbelasting veelal laag is. Daarentegen betalen zij niet of nauwelijks belasting in de landen waar zij hun producten verkopen, enkel omdat zij daar geen fiscaal domicilie hebben. Bovendien worden op digitale diensten, in tegenstelling tot goederen, geen importheffingen betaald. Dit is met name relevant voor AVOD-diensten. De Europese Commissie stelt een belasting van 3% voor op de digitale activiteiten van bedrijven als Google, Facebook en YouTube. De belasting treft alleen digitale diensten met een wereldwijde omzet van minstens 750 miljoen euro. Die ondergrens is bedoeld om veelbelovende beginnende digitale bedrijven niet te hinderen. De belasting van 3% wordt geheven over de inkomsten uit de verkoop van advertentieruimte en data en uit het bemiddelen tussen gebruikers. Een aantal EU-landen (Frankrijk, Duitsland, Italië, Verenigd Koninkrijk en België) zijn al bezig met een digitale tax. De Europese Commissie wil met EU-regels een lappendeken aan nationale heffingen voorkomen.

### 2.3.2 Steunmaatregelen in het audiovisuele ecosysteem in Europa

De EU-lidstaten hebben een breed scala aan steunmaatregelen ontwikkeld ten behoeve van de productie van films, TV-programma's en andere audiovisuele werken. De European Audiovisual Observatory (EAO) maakt onderscheid in vier bestaande mechanismen voor publieke steun aan de audiovisuele sector in de EU<sup>40</sup>.



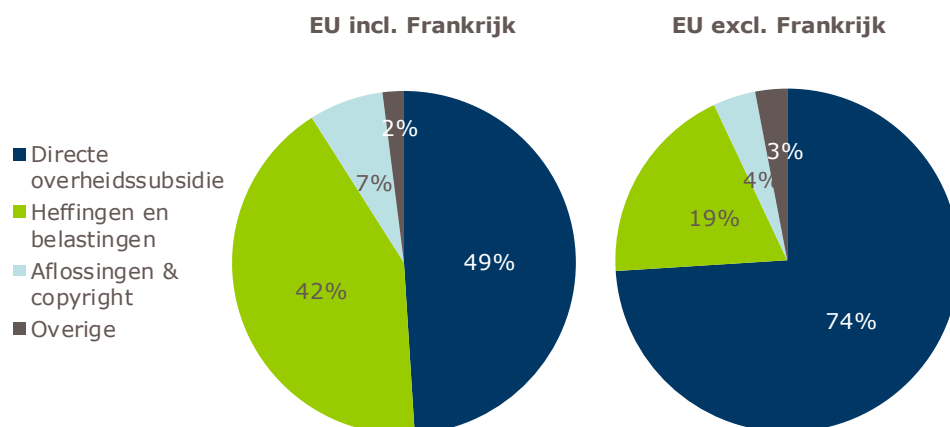
Figuur 10. Steunmechanismen in het audiovisuele ecosysteem in Europa. Bron: European Audiovisual Observatory. Bewerking door Dialogic.

Hieronder wordt elk van de steunmechanismen en de toepassing ervan in Europa toegelicht. Bijlage 2 geeft een overzicht van de steunmechanismen van een aantal Europese landen.

<sup>40</sup> European Audiovisual Observatory (2016). Public financing for film and television content. The state of soft money in Europe.

## 1. Publieke fondsen

De meeste steun loopt via publieke fondsen. De onderzoekers van EAO hebben data verzameld over 249 fondsen in 35 Europese landen waarvan 25% nationale fondsen, 8% supranationale fondsen (bijvoorbeeld pan-Europees) en 67% sub-nationale fondsen (in 2014). Audiovisuele fondsen worden op diverse manieren gefinancierd. De belangrijkste inkomstenbronnen voor de fondsen over de periode 2010-2014 zijn directe subsidie (49% van de inkomsten) en heffingen en belastingen opgelegd aan vertoners van AV-content<sup>41</sup> (42%), zie Figuur 11.



Figuur 11. Verdeling inkomstenbronnen filmfondsen in Europa (in- en exclusief Frankrijk).<sup>42</sup>

Er dienen een paar kanttekeningen te worden gemaakt bij deze verdeling van inkomstenbronnen van fondsen:

- De verdelingen van inkomstenbronnen voor fondsen zoals die naar voren komt uit het opgetelde beeld voor geheel Europa is niet indicatief voor alle Europese landen afzonderlijk. De situatie in Frankrijk heeft grote invloed op de Europese verdeling omdat, in tegenstelling tot de meeste landen, heffingen en belastingen verreweg de belangrijkste bron van inkomsten vormen voor de Franse fondsen (80%). Wanneer Frankrijk wordt uitgesloten van deze berekening, wordt de verdeling van inkomstenbronnen van fondsen meer representatief met een aandeel van 74% van directe overheidssteun (zie Figuur 11 excl. Frankrijk). In Nederland bedroeg het aandeel directe overheidsbijdragen (uit de Cultuurbegroting) ten opzichte van de totale opbrengsten van het Filmfonds volgens de EAO over de periode 2010-2014 ongeveer 84%. In 2017 bedroeg het aandeel van OCW 94%.
- In sommige landen is het percentage directe steun van overheden (subsidie) relatief hoog en de bijdragen van de exploitanten aan de fondsen relatief laag. Dat betekent niet dat deze partijen niet bijdragen aan de financiering van films en audiovisuele werken. Hun bijdrage wordt in sommige landen geleverd via verplichte directe investeringen in producties.

<sup>41</sup> Die 42% bestaat uit: heffingen op omroepen (31%), belastingen op bioscoopkaartjes (8%), heffingen op de video-industrie (2%) en overige (2%) (o.a. VOD).

<sup>42</sup> European Audiovisual Observatory (2016). Public financing for film and television content. The state of soft money in Europe.



## 2. Stimuleringsregelingen

In 2014 identificeerde Olsberg SPI 26 wat zij noemen 'fiscale' stimuleringsstructuren in Europese landen die zij terugbrengen tot drie hoofdtypen:<sup>43</sup>

- Een tax shelter is primair gericht op het aantrekken van privaat kapitaal. Tax shelters bieden investeerders de mogelijkheid om investeringen in de productie in mindering te brengen op hun belastingverplichtingen. Voorwaarde is doorgaans dat het overgrote deel van de investeringen in productie gedaan wordt in het land waarvan de overheid de tax shelter heeft ingesteld. De maatregel is mede bedoeld om buitenlandse producties naar het betreffende land te trekken.
- Rebates zijn gebaseerd op de productie-uitgaven in plaats van investeringsuitgaven. De overheid betaalt namelijk een percentage van het budget terug aan de producenten onder bepaalde voorwaarden. Dit wordt rechtstreeks uit de overheidsbegroting gefinancierd. De betaling wordt in de regel gedaan nadat de productie-uitgaven zijn gedaan en gecontroleerd én enkele maanden nadat er een reeks belastingen is geïnd uit de productieactiviteit zelf.
- Tax credits zijn vergelijkbaar met rebates omdat beide ontworpen zijn om een deel van de productie-uitgaven terug te betalen gebaseerd op een vooraf gedefinieerde formule. Het verschil is dat de tax credit afgetrokken wordt van het verschuldigde belastingbedrag van de producent (wordt bepaald na het invullen van de belastingaangifte) in plaats van dat het vanuit een afgebakend overheidsbudget wordt gefinancierd. Op die manier zal de tax credit het verschuldigde belastingbedrag verminderen, wanneer blijkt dat de tax credit hoger ligt dan het verschuldigde bedrag (wat normaal gesproken het geval is), wordt het resterende bedrag uitbetaald (belastingteruggaaf).

De rebate in deze typologie heeft echter geen betrekking op fiscaliteit. Het betreft een directe betaling (een zogenaamde '*cash rebate*'). De onderzoekers van Olsberg SPI scharen de Nederlandse Film Production Incentive bijvoorbeeld ook onder de rebate terwijl deze ook buiten de belastingaangifte om gaat (directe betaling). De Film Production Incentive is in feite een subsidie-instrument.

De wettelijke grondslag van de door Olsberg geïdentificeerde regelingen verschillen per land: door het algemene nationale budget (Ierland), door fiscale wetgeving (Frankrijk), door culturele wetgeving (Italië), of via een wet specifiek voor de regeling. Alle regelingen vereisen goedkeuring vanuit het staatssteunkader (TFEU artikel 108.3).

Olsberg SPI<sup>44</sup> signaleert dat rebates de laatste jaren steeds populairder zijn geworden omdat het systeem transparanter, gemakkelijker te monitoren en administratief minder belastend is. Een ander voordeel is dat rebates in veel gevallen voor de overheid zelf-financierend zijn omdat de rebate normaal gesproken plaatsvindt nadat de productie uitgaven hebben plaatsgevonden. Als gevolg hiervan zullen de door de productie verschuldigde belastingen vóór de rebate zijn geïnd, deze belastingopbrengsten kunnen gebruikt worden om de rebate te financieren. Dit geldt niet voor de Film Production Incentive: er is geen relatie tot fiscaliteit en belastingopbrengsten kunnen dan ook niet direct gebruikt worden voor financiering van de rebate.

---

<sup>43</sup> Olsberg SPI (2014). Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe. Gepubliceerd door de European Audiovisual Observatory.

<sup>44</sup> Idem.

### 3. *Verplichtingen voor vertoners van AV-content*

Een aanzienlijk aantal Europese landen heeft een breed scala aan eindexploitanten verplichtingen opgelegd om de nationale AV-productie te ondersteunen. Het EAO maakt onderscheid tussen twee typen verplichtingen<sup>45</sup>:

- Financiële verplichtingen: heffingen ten bate van filmfondsen of een investeringsverplichting.
- Verplichtingen ten behoeve van zichtbaarheid van AV-producten: quota en/of prominente verplichtingen.

Hieronder wordt nader ingegaan op deze twee vormen van verplichtingen.

#### *Heffingen en investeringsverplichtingen*

Een significant aantal Europese landen hebben omroepen de verplichting opgelegd de nationale AV-sector te ondersteunen in de vorm van verplichte **financiële** investeringen in nationale producties. In Nederland betreft dit met name omroepen. Zo dient de NPO per kanaal 16,5% van het programmabudget te besteden bij externe producenten voor het vervaardigen van onafhankelijke Europese producties. Tot slot stelt de prestatieovereenkomst tussen de NPO en OCW dat de NPO jaarlijks €16,6 miljoen euro dient te investeren in het NPO-fonds voor kwalitatief hoogwaardig Nederlands drama, documentaires en talentontwikkeling.

In sommige landen worden ook andere spelers in de audiovisuele waardeketen, zoals exploitanten of distributeurs, verplichtingen opgelegd. Meestal betreft die verplichting bijdragen aan filmfondsen. Met de opkomst van VOD-diensten worden de verplichtingen die van oudsher opgelegd worden aan de omroepen steeds meer uitgebreid naar de aanbieders van VOD-diensten.

Er zijn twee hoofdvormen van financiële verplichtingen:

- **Indirect:** een heffing of belasting die wordt betaald aan overheidsinstanties zoals een filmfonds of andere instanties die de creatie en productie van audiovisuele werken ondersteunen. Deze bijdrage aan een fonds kan ofwel onder de voorwaarde zijn dat het fonds het geld alloceert aan een voorgesproken doel (restricted) ofwel vrij te besteden zijn door het fonds (unrestricted).
- **Direct:** een investeringsverplichting in de vorm van een percentage van de omzet van een exploitant of een vast bedrag in lokale audiovisuele producties in de vorm van licenties voor uitzending, coproductie of productie.

In paragraaf 3.5 en Bijlage 2 gaan wij verder in op de omvang en de doelgroepen van de verplichtingen per land.

#### *Quota en prominente*

In Nederland en andere Europese landen gelden, vooral voor de publieke omroepen, quota voor de vertoning van nationale en Europese producties. Anders dan in verschillende andere Europese landen gelden dergelijke quota in Nederland niet voor andere type eindexploitanten, zoals VOD-platforms, bioscopen en filmtheaters.

---

<sup>45</sup> Valais, S. (2018). The Promotion of European Works in the EU. EFAD – ERGA Workshop, "The New AVMS in Practice"

Prominence gaat om de directe zichtbaarheid en het aanwezig zijn van het Nederlandse aanbod. Dit is vergelijkbaar met de zenderplaatsing van Nederlandse TV-zenders onder de knoppen van de afstandsbediening. Hierover zijn afspraken gemaakt met KPN en Ziggo.

#### **4. Garantiefaciliteiten voor het verstrekken van leningen aan producenten**

Garantieregelingen worden al jaren gebruikt om de toegang tot private financiering voor ondernemers te verbeteren.<sup>46</sup> Echter, buiten voorbeelden in Frankrijk en Spanje, zijn garantiefaciliteiten minder gangbaar als ondersteuningsmechanisme in de audiovisuele sector. In grote lijnen houdt een garantieregeling in dat de overheid garant staat voor (een deel van) een lening van een investeerder aan een bedrijf (in de AV-sector een producent). Deze garantie houdt in dat de overheid (een deel van) de verliezen dekt als de geldlener verzuimt terug te betalen. Een garantiefaciliteit of investeringsfonds maakt het voor banken of andere financiële partijen aantrekkelijk om met een lager risico leningen te verstrekken aan producenten. Recentelijk is er een Europese garantiefaciliteit in het leven geroepen door de Europese Commissie in samenwerking met het Europees Investeringsfonds. De zogenaamde Cultural and Creative Sectors (CCS) Guarantee Facility biedt risicobescherming door middel van financiële garanties aan intermediairs (banken of investeringsmaatschappijen) en het biedt expertise aan deze financiers over financiële specificaties in de culturele en creatieve sectoren.

## **2.4 Financiering van Nederlands audiovisueel product**

### *2.4.1 Financieringsbronnen*

Een film wordt vrijwel altijd door meerdere partijen gefinancierd. De eerste investering in een film is normaal gesproken de minimumgarantie (MG), verleend door de distributeur. Dit is de eerste investering die wordt terugbetaald nadat de film wordt uitgebracht. De hoogte van de MG geeft een indicatie van het vertrouwen dat de distributeur in de film heeft. Dat is één van de redenen dat overige financiers, waaronder het ATF, de hoogte van hun investering vaak baseren op de hoogte van de MG. De andere reden hiervoor is dat men geld op geld wil stapelen. Tot slot is de gewoonte om investeringen te baseren op de hoogte van de MG een stimulans om de MG zo hoog mogelijk uit te laten vallen.

Naast de minimumgarantie bestaat het 'standaardpakket' financiers uit het Filmfonds, een omroep en het CoBO (het Coproductiefonds Binnenlandse Omroep). Vermeldenswaardig is dat omroepen over het algemeen veel rechten krijgen voor wat ze betalen.<sup>47</sup> Door de publieke omroep aan het project te binden krijgt de producent echter ook andere financiers, zoals het CoBO, die anders niet beschikbaar zijn. Er zijn daarnaast nog veel andere mogelijke investeerders. De volgende tabel geeft de belangrijkste financieringsbronnen voor Nederlandse filmproducties weer:

---

<sup>46</sup> In Nederland kennen we bijvoorbeeld de Groeifaciliteit en de Garantie Ondernemingsfinanciering (regelingen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)) bedoeld om de toegang tot private financiering te verbeteren.

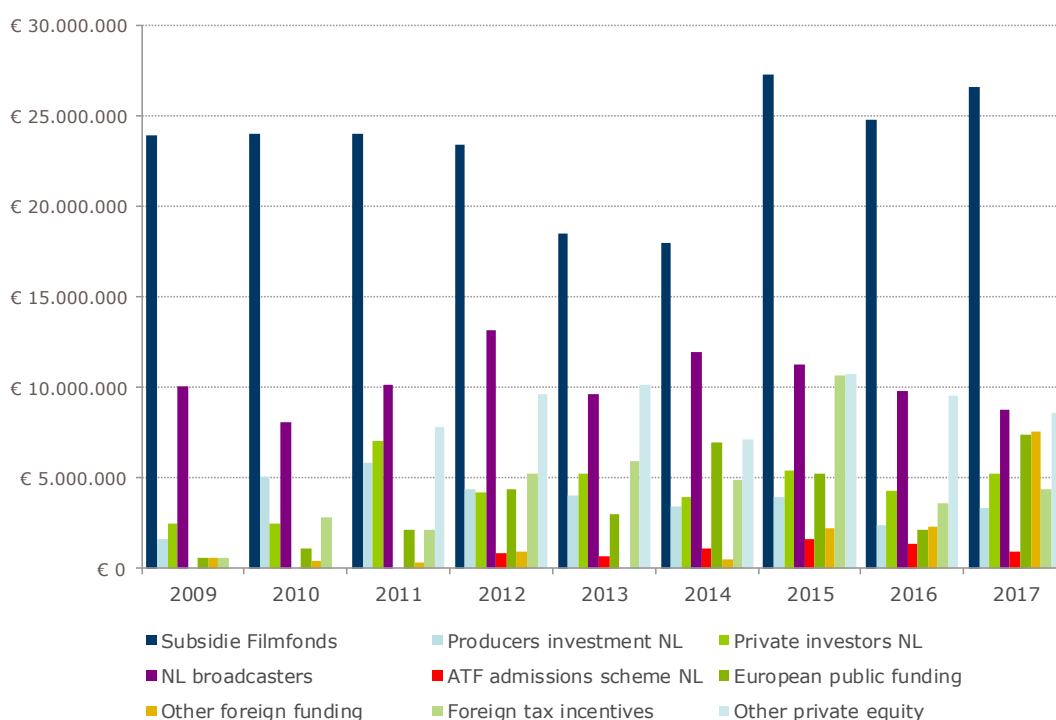
<sup>47</sup> De NPO heeft over de randvoorwaarden waaronder de landelijke publieke omroep samenwerkt met externe producenten een convenant gesloten met de branchevereniging OTP. (Bron: <https://pers.npo.nl/publieke-omroepen-en-onafhankelijke-televisieproducenten-sluiten-convenant>)

Tabel 3. De meest voorkomende financieringsbronnen voor Nederlandse films.

<b>Binnenlandse financiers</b>
Producenten
Coproducenten
Minimum Garantie
Particuliere investeerders
Filmfonds
- Selectieve steun
- Film Production Incentive
Abraham Tuschinski Fonds
TV-gelden (CoBO, NPO-fonds)
Diversen (niet risicodragend) <sup>48</sup>
<b>Buitenlandse financiers</b>
Coproducenten buitenland
Fondsen buitenland
Particuliere investeringen buitenland

Diversen

De verschillende mogelijke financiers investeren niet ieder evenveel. In onderstaande figuur staat hoeveel de verschillende (typen) investeerders hebben bijgedragen aan de financiering van uitgebrachte Nederlandse bioscoopfilms. Meegenomen zijn alle Nederlandse majoritaire (co)producties.



Figuur 12. Financiering van uitgebrachte Nederlandse bioscoopfilms (majoritaire coproducties). Bron: Cultuurmonitor/Filmfonds, bewerking Dialogic/APE.

<sup>48</sup> Bijdragen overheid/ideële fondsen/giften/sponsoring die niet hoeven te worden terugbetaald. Bijvoorbeeld het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, Prins Bernhard Cultuurfonds, VSB Fonds, Limburgs Film Fonds, Amsterdams Fonds voor de Kunst, Impulsgeldenprogramma provincie Noord-Brabant, etc.

Bovenstaande figuur geeft een beeld van het verloop van de verhoudingen tussen de verschillende financiers van Nederlandse films. De meest recente data in de figuur betreffen films die in 2017 zijn uitgekomen en, met het oog op de doorlooptijd van filmproductie, al een aantal jaar eerder gefinancierd zijn. Daarmee geeft de figuur geen volledig inzicht in de meest recente investeringen in de Nederlandse film. Over enkele financieringsbronnen zijn deze recentere data wel al beschikbaar, met name over de fondsen.

De voornaamste verstrekker van subsidies voor Nederlandse films, documentaires, innovatieve projecten en korte films is het Nederlands Filmfonds. Het Filmfonds kent twee grote steunmaatregelen voor productie: selectieve productiesteun en het Netherlands Film Production Incentive.<sup>49</sup> Hiermee beoogt het fonds de aantrekkingskracht van Nederland voor zowel binnenlandse als buitenlandse filmproducties te vergroten, de productieactiviteit in Nederland te verhogen en de ontplooiing van filmtalent in Nederland en de diversiteit, kwaliteit en verspreiding van filmproducties te stimuleren. Het Film Production Incentive is sinds 2014 van kracht. In de figuur is daardoor te zien dat de categorie 'Subsidie Filmfonds' vanaf 2015 fors groter is dan in 2014.

In 2017 heeft het Filmfonds voor €54,5 miljoen films en activiteiten gesteund.<sup>50</sup> In de volgende tabel staat uitgesplitst waar dit geld in geïnvesteerd is. Het Filmfonds ontvangt van 2017 tot 2021 jaarlijks €51,1 miljoen van het ministerie van OCW en wordt zo volledig met overheidsgeld gefinancierd.

Tabel 4. Investerings door het Filmfonds in 2017 (Bron: Film Facts and Figures 2018)

Filmfonds	Investering (in miljoenen euro)
<b>Totaal</b>	54,5
<b>Selectieve Productiesteun</b>	24,7
- Speelfilms	14,4
- Overig	10,3
<b>Film Production Incentive</b>	22,4
- Speelfilms	15,4
- Documentaires	7,0

Twee andere belangrijke fondsen zijn het CoBO fonds en het Abraham Tuschinski Fonds (ATF). Het CoBO fonds financiert speelfilms die gecoproduceerd worden door een omroep en een onafhankelijke producent, jaarlijks voor ongeveer €4 miljoen. Daarnaast subsidieert het fonds andere typen coproducties en levert het een bijdrage aan de Telefilm en de Teledoc. Het geld hiervoor komt van de mediabegroting (€8,1 miljoen in 2017), van de doorgifte van onder andere NPO 1, 2 en 3 in het buitenland (€3,1 miljoen in 2017), en sporadisch van de exploitatie-inkomsten van (goed presterende) individuele films (€0,4 miljoen in 2017). De investeringen in producties van het CoBO in 2017 zijn in de volgende tabel opgenomen.

<sup>49</sup> NL Filmfonds (2017), Reglement Stimuleringsmaatregel Filmproductie in Nederland.

<sup>50</sup> Naast productiesteun verleent het Filmfonds ook steun ten behoeve van bijvoorbeeld scriptontwikkeling, distributie en festivals.

Tabel 5. Investerings door het CoBO fonds in 2017 (Bron: CoBO fonds Jaarverslag 2017).

CoBO fonds	Investering (in miljoenen euro)
<b>Totaal</b>	<b>15,2<sup>51</sup></b>
Speelfilms	4,8
Overige coproducties	4,1
Telefilm + Teledoc	3,3

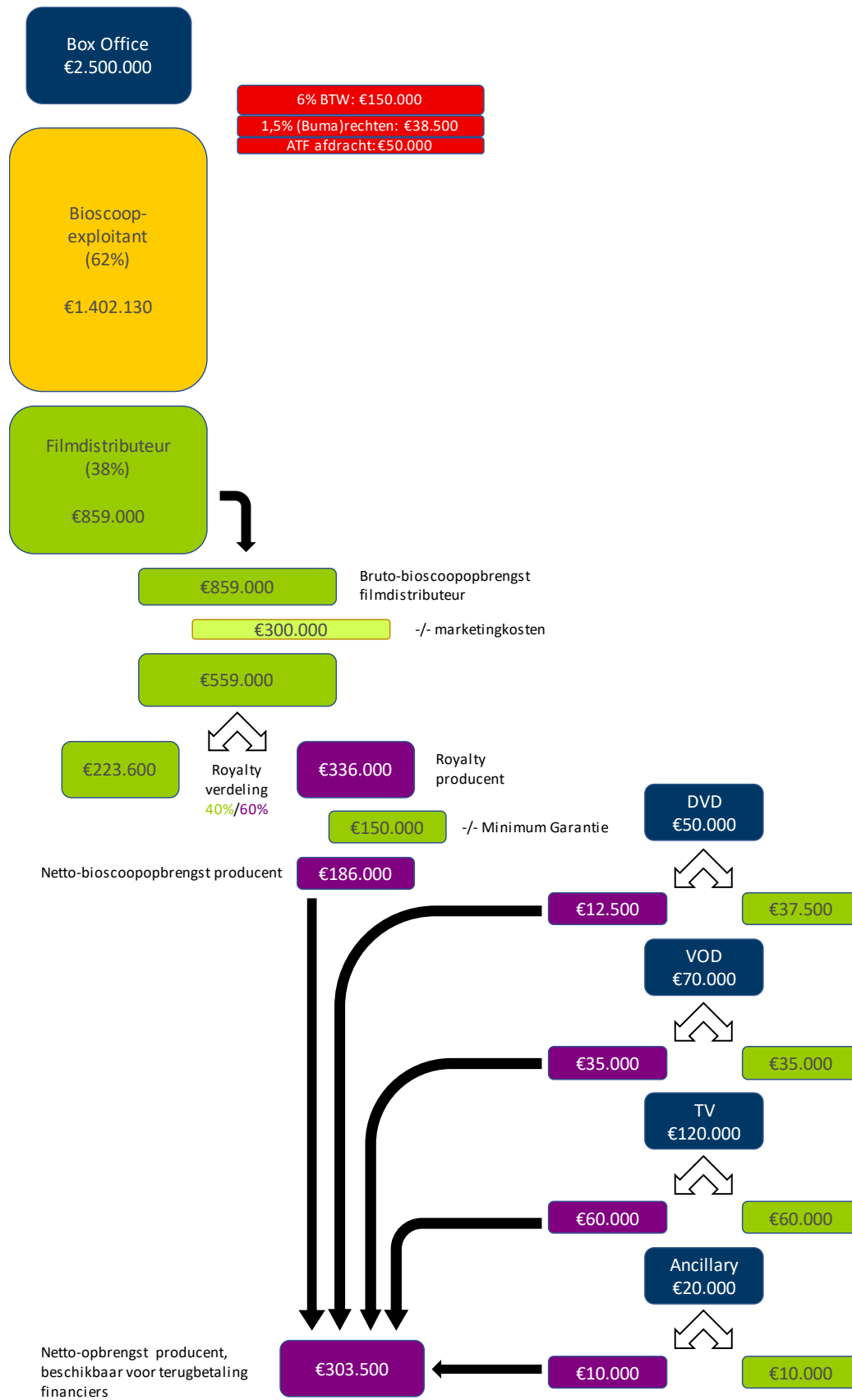
Het ATF heeft sinds 2018 meer dan €5 miljoen per jaar beschikbaar om in speelfilms te investeren. De inkomsten van dit fonds bestaan vooral uit afdrachten door distributeurs en bioscoopexploitanten. Deze dragen €0,15 per filmbezoeker af aan het fonds, onder meer met het oog op het lage BTW-tarief.<sup>52</sup> Hiermee wordt ongeveer €5,3 miljoen opgehaald. Recentelijk is de investeringsregeling van het ATF gewijzigd, met het idee dat geld op geld gestapeld moet worden om betere films te maken. Het budget wordt verdeeld over acht tot twaalf films in plaats van over 35, zoals eerder het geval was. Om geld op geld te stapelen worden de middelen toegekend aan films met een hoog budget, een hoge minimumgarantie en een hoge eigen inbreng van de producent.

#### 2.4.2 Recoupment

In de vorige paragraaf is een beeld geschetst van de financiering van Nederlandse films. De volgende stap is het bestuderen van de verdeling van de opbrengsten tussen verschillende partijen in de keten: de **recoupment**. Het in kaart brengen van de recoupment is van belang om vast te stellen hoe de revenuen zijn verdeeld over verschillende partijen in de keten en om te beoordelen of de stelling hout snijdt dat, zoals door sommige partijen wordt beweerd, "veel geld bij de exploitanten en distributeurs blijft hangen". Ook is inzicht in de verdeling van belang om het effect van eventuele interventies op deze verdeling te voorspellen. In onderstaande figuur is een zogenaamde recoupment waterfall opgenomen, gebaseerd op een voorbeeld dat werd gepresenteerd door producent Joost de Vries tijdens de Nationale Filmconferentie Extended in juni 2017. Op basis van interviews met producenten is het voorbeeld, dat uit 2010 kwam, geactualiseerd en uitgebreid. Het betreft dus een fictief voorbeeld.

<sup>51</sup> Door het gebruik van verschillende potjes voor meerdere typen producties is niet helemaal duidelijk hoeveel er in elk type productie geïnvesteerd is. De uitsplitsingen zijn minimaal aantallen en tellen daardoor niet op tot het totaal geïnvesteerde bedrag van €15,2 miljoen.

<sup>52</sup> Btw-convenant Film 2018. Den Haag.



Figuur 13. Indicatief voorbeeld van een recoupment waterfall. Bron: Nationale Filmconferentie Extended #1: Recoupment, bewerkt op basis van interviews, door Dialogic/APE/PR.

Het schema is de uitkomst van onderhandelingen van de producent(en) met verschillende partijen in binnen- en/of buitenland. Hierbij geldt dat de financiering van verschillende producties vaak 'een verhaal op zich' is en dat recouplementschema's per productie nogal verschillen. In generieke zin zien we dat grofweg 60% van de netto-opbrengst<sup>53</sup> van de kaartverkoop door de exploitant wordt ontvangen.<sup>54</sup> De overige 40% gaat naar de filmdistributeur. Na aftrek van de marketingkosten wordt het overgebleven bedrag verdeeld tussen de distributeur en de producent. Dit is de royalty verdeling. In het voorbeeld krijgt de distributeur 40% van de opbrengst. Bekend ervaringsfeit is dat dit percentage sterk varieert van film tot film. Voor commerciële films kan dit slechts 10% zijn, terwijl het voor arthousefilms "gemakkelijk 50%" kan zijn.<sup>55</sup> Van het bedrag dat de producent ontvangt worden financiers terugbetaald, makers uitbetaald en eventueel winst gemaakt. De eerste financier die wordt terugbetaald is de distributeur, de minimum garantie die de distributeur heeft verleend krijgt namelijk voorrang op andere investeringen. Nadat de minimumgarantie is terugbetaald is het bedrag over dat beschikbaar is voor terugbetaling van de overige financiers, hiervoor worden ook de inkomsten uit andere bronnen gebruikt. In het getoonde voorbeeld is voor het terugbetalen van al deze overige financiers circa €300.000 beschikbaar, in dit geval dus 12% van de boxoffice. Dat het beschikbare bedrag rond 10% van de boxoffice ligt is geen zeldzaamheid.

Mede gelet op deze 10% wordt door verschillende partijen gewezen op het aandeel van 60% dat de bioscoopexploitant opstrijkt. Dit wordt al snel als onevenredig groot ervaren door andere betrokkenen. Een dergelijk oordeel kan echter niet louter op basis van omzetten geveld worden. Zo had Kinopolis in 2017 in Nederland een omzet van €44 miljoen, maar hier stond meer dan €37 miljoen aan kosten tegenover.<sup>56</sup> Na aftrek naar rato van de financiële kosten en de winstbelasting heeft Kinopolis in Nederland in dat jaar €4,5 miljoen winst gemaakt. Gelet op de omzet is dit niet extreem veel. Pathé Nederland maakte in 2016 €175 miljoen omzet en €20,6 miljoen winst.<sup>57</sup> De grote bioscoopexploitanten maken dus winsten van rond de 12%.

Met het oog op dit percentage lijkt de 12% die de producent in ons voorbeeld overhoudt een mooi percentage. De producent moet hier echter ook de overige investeerders nog van betalen. De volgorde waarin zij worden terugbetaald is afhankelijk van de gemaakte afspraken. Hier is echter wel een standaard voor. De volgende figuur geeft het recouplementschema aan waar sinds 2011 alle producties waar het Filmfonds en/of het CoBO in investeren zich in principe aan moeten houden.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Omzet minus 6% BTW en 1,5% (Buma)rechten.

<sup>54</sup> MaccsBox, de gezamenlijke database van NVB/NVF, in SEO (2012). Economische kerngegevens Nederlandse film.

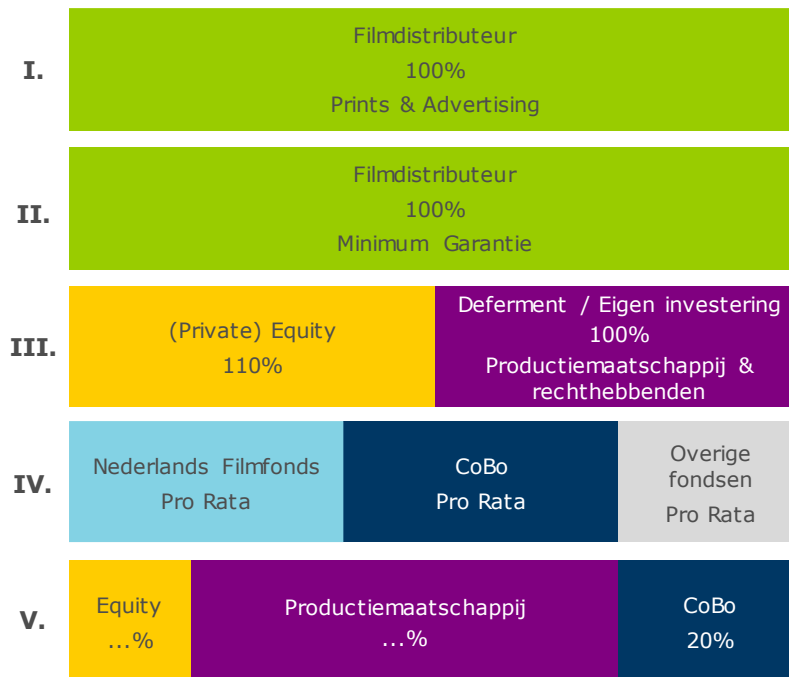
<sup>55</sup> Nationale Filmconferentie Extended #1: Recouplement (8 juni 2017).

<sup>56</sup> Kinopolis jaarverslag 2017.

<sup>57</sup> Pathé Theatres B.V. jaarrekening 2016. In 2015 was de omzet €167 miljoen en de winst €22,2 miljoen (Bron: Pathé Theatres B.V. jaarrekening 2015).

<sup>58</sup> *Financieel & productioneel protocol Nederlands Filmfonds* (1 februari 2018); van het schema kan worden afgeweken indien dit noodzakelijk is vanwege buitenlandse investeerders zolang het Filmfonds en CoBO hiermee instemmen.





Figuur 14. Recoupmentschema Filmfonds en CoBo. Bron: Financieel & Productioneel protocol Nederlands Filmfonds 2018, bewerkt door Dialogic/APE/PR.

De eerste twee lagen in schema geven aan dat eerst de marketingkosten aan de distributeur vergoed worden en vervolgens de Minimum Garantie, dit was ook al te zien in de waterfall. Laag 3 tot en met 5 geven aan wat er hierna met de netto opbrengst van de producent gebeurt. Eerst worden private investeerders en de eigen investering van de producent terugbetaald. Hierbij horen ook investeringen van coproducenten en eventuele deferments.<sup>59</sup> Zoals aangegeven in het schema krijgt de producent in deze laag maximaal 100% van zijn investering terug, hij maakt in dit stadium dus nog geen winst. De private investeerders krijgen in deze laag maximaal 110% van hun investering terug en maken dus 10% winst voordat men in laag 4 aankomt.<sup>60</sup> Als de producent en de private investeerders respectievelijk 100% en 110% van hun investering terug hebben verdiend, komt men in laag 4. Hier wordt voor het eerst geld uitgekeerd aan de fondsen. Alle fondsen krijgen naar rato uitbetaald totdat ze allemaal hun investering hebben terugverdiend.

De 'terugbetaling' aan het Filmfonds in laag 4 is overigens niet simpelweg een terugbetaling. Het zijn namelijk zogenaamde revolverende middelen. Dit houdt in dat het geld dat in laag 4 aan het Filmfonds wordt terugbetaald beschikbaar wordt gesteld voor nieuwe filmproducties van de betreffende producent. Met toestemming van het fonds kan de producent een deel van de middelen uitbetalen aan private investeerders of andere rechthebbenden, zoals de makers of de producent zelf, in plaats van beschikbaar houden voor volgende producties.

Als de film zo succesvol is dat alle fondsen volledig terugbetaald kunnen worden, iets wat zelden voorkomt, komt men in laag 5. Op dit punt zijn alle investeringen terugbetaald en

<sup>59</sup> Deferments zijn uitgestelde betalingen aan bijvoorbeeld de regisseur. Dit houdt in dat de ontvanger (een deel) pas betaald krijgt wanneer de film succesvol genoeg is om in laag 3 aan te komen.

<sup>60</sup> Ook mogelijk is een variant waarin de private investeerders in laag 3 slechts tot 100% van hun investering terugkrijgen. In ruil daarvoor krijgen ze dan in laag 4 5% van de opbrengsten. De investeerder begint daardoor later met winst maken maar heeft dan in bepaalde situaties wel kans op een hoger rendement dan bij de getoonde variant. (Bron: Financieel & Productioneel protocol Nederlands Filmfonds 2018).

wordt er alleen nog maar winst gemaakt. Zoals in het schema te zien is krijgt CoBO vanaf dit moment 20% van alle opbrengsten. De verdeling tussen de producent en de private investeerders hangt af van de gemaakte afspraken.

Naast deze 'klassieke' route van recoupment voor films kan meer in het algemeen gesteld worden dat de recoupment van investeringen in audiovisuele producties gehinderd wordt door piraterij. Ook ondervinden producenten (en overige financiers) nadeel van het feit dat exploitatierechten worden afgedragen en, in bepaalde gevallen, van informatie-asymmetrie omtrent het succes van hun producties. Netflix koopt de exploitatierechten bijvoorbeeld af en geeft geen informatie over het aantal kijkers per productie. Ook omroepen verbinden veel rechten aan hun deelname in de financiering. Dit beperkt de mogelijkheden van de producent voor verdere exploitatie.

## 2.5 Probleemanalyse Raad voor Cultuur

### 2.5.1 Pleidooi voor circulariteit

In haar advies stelt de Raad voor Cultuur dat de grote uitdaging voor de (Nederlandse) audiovisuele sector bestaat uit het vergroten van **circulariteit**. Circulariteit betreft een systeem waarin binnen de sector verdiend geld voor een deel ten goede komt aan de sector zelf in de vorm van (her)investeringen in audiovisuele producties en niet uit de sector verdwijnt in de vorm van uitkeringen aan aandeelhouders of winst op investeringen. De Raad wijst op een gebrek aan financiële circulariteit in de productie, distributie en vertoning/exploitatie van audiovisuele content. Hierdoor zouden inkomsten uit vertoning en exploitatie van audiovisuele content onvoldoende behouden blijven voor investeringen in nationaal product en wegvloeien naar het buitenland. Sommigen vragen zich zelfs af of nationale industrieën nog kans maken om met een echt concurrerend aanbod te komen. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat het merendeel van de nationale exploitatie-inkomsten afkomstig zijn uit buitenlandse films en series.

In dit financieel circulaire systeem moeten, aldus de Raad, ook de nieuwe betaalplatforms worden betrokken, zoals Netflix en de andere buitenlandse (vooral Amerikaanse) superplatforms. Echter, zoals de term 'superplatform' doet vermoeden, is er aan het einde van de AV-keten sprake van sterke concentratie. Daartegenover staat versnippering aan het begin van de keten, wat resulteert in sterke concurrentie onder producenten en een grote range aan opties voor afnemers op de productiemarkt: de vertoners ofwel eindexploitanten. Dit contrast zorgt ervoor dat de eindexploitant een sterke onderhandelingspositie heeft in de markt voor audiovisuele productie ten opzichte van de producent.<sup>61</sup> De eindexploitant kan daardoor een groot deel van de totale toegevoegde waarde binnen de keten naar zich toetrekken. Stimuleringsmaatregelen die de omzet binnen de Nederlandse AV-sector bevorderen, zullen dan ook met grote waarschijnlijkheid vooral ten gunste komen van de omzet en winst van de eindexploitant. De analyse van het recoupschema dat in de vorige paragraaf is vericht beaamt dit alleen maar.

Hierdoor is het vooral de eindexploitant die profijt zal hebben van de stimuleringsmaatregelen binnen de AV-sector. Aangezien dit niet het primaire doel is van de stimuleringsmaatregelen waar de Raad voor staat, betreft dit een neveneffect. Een ander neveneffect kan zijn dat door de toename van de totale toegevoegde waarde binnen de keten de eindexploitanten in staat worden gesteld hun dominante marktpositie te versterken. Om dergelijke neveneffecten tegen te gaan, adviseert de Raad om de eindexploitanten te

---

<sup>61</sup> Er zijn uiteraard uitzonderingen, bijvoorbeeld wanneer de reputatie van een producent op basis van pas performance bijzonder goed is.

belasten met de financiering van de stimuleringsmaatregelen. Dergelijk advies is gestoeld op het profijtbeginsel, een beleidsinstrument waarbij gebruikers van een maatregel of openbare voorziening bijdragen aan de financiering in verhouding met hoeveel zij van de maatregel of voorziening profiteren. Een dergelijke additionele belasting kan ten koste gaan van de winstmarge van de eindexploitant. Ze kan echter ook leiden tot prijsverhogingen, waarmee de consument de rekening van de stimuleringsmaatregel betaalt. Het tweede effect komt ook overeen met het profijtbeginsel: hoe meer een consument afneemt van het audiovisuele product, hoe meer de consument profiteert van dergelijke kwaliteit verhogende middelen.

De Raad introduceert een model van 'circulaire financiering' om het profijtbeginsel te verwezenlijken. Alleen door het opzetten van een systeem waarin binnen de sector verdiend geld opnieuw ten goede komt aan de sector en kan worden geherinvesteerd in producties, kunnen publieke waarden via Nederlandse content gewaarborgd blijven, volgens de Raad.

Dit vraagt volgens de Raad voor Cultuur om zowel quota voor Nederlandse content als heffingen op de diverse platforms.<sup>62</sup> Hierbij laat de kapitaal-sterke eindexploitant financiële middelen terugvloeien naar het begin van de keten, in plaats van dat het kapitaal aan het eind van de keten 'blijft hangen'. Een toename aan kapitaal aan het begin van de keten dient de kwaliteit van AV-producties te bevorderen, waardoor de eindexploitant opnieuw meer omzet zou kunnen realiseren. Een deel van toename van de omzet zal opnieuw worden geïnvesteerd in het begin van de keten, waardoor als het ware een circulaire stroom van financiële middelen binnen de keten dient te ontstaan.

Middels een systeem van heffingen zou dit gerealiseerd kunnen worden, en dat is volgens de Raad een essentiële maatregel voor de momenteel haperende groeimotor voor deze sector. De opbrengsten van de heffingen zouden via een verbreding van het huidige Filmfonds naar een sector-breed audiovisueel fonds verdeeld kunnen worden met het oog op het stimuleren van een hoogwaardig audiovisueel aanbod. In aanvulling stelt de Raad ook voor om quota in te stellen voor de vertoning van Nederlandse films, series, documentaires en animaties voor on-demand-platforms die in Nederland actief zijn en voor bioscopen en filmtheaters.

Hoewel het advies van de Raad aandacht besteedt aan de audiovisuele sector vanuit een economisch perspectief blijft onduidelijk welke economische impact heffingen en quota (bepleit door de Raad) veroorzaken. De economische analyse van de audiovisuele sector is beschrijvend, met aandacht voor marktpartijen en consumenten, bestaande financiële inkomstenbronnen en stromen, en dat aangevuld met een (kwalitatieve) analyse van de impact van heffingen en quota op de audiovisuele markt (marktpartijen, consumenten, producten). Het blijft echter onduidelijk wat de impact van de invoering van heffingen (de Raad noemt een percentage van 2 tot 5 procent) is op bijvoorbeeld de consumentenvraag naar de audiovisuele producten. Bij een in-elastische vraag is de impact van heffingen beperkt, maar gaat de consument naar verwachting meer betalen, maar het is vooralsnog onbekend wat bijvoorbeeld de prijselasticiteit is in de verschillende sub-genres (film, documentaire, etc.). Betekent een extra heffing op bioscoopkaartjes dat consumenten minder naar de bioscoop gaan of dat zij een film liever enkele maanden later via VOD willen bekijken (substitutie-effect)? In dat geval zouden de inkomsten van bioscopen dalen (en hun bijdrage aan een systeem van circulariteit kunnen tegenvallen). Ook blijft onderbelicht wat de economische impact van quota is. Leidt een minimum aandeel van Nederlandse content in de catalogus

---

<sup>62</sup> Raad voor Cultuur (2018), Zicht op zo veel meer. Sectoradvies Audiovisueel, Den Haag, p. 62.

van een VOD-dienst of een grotere prominence van Nederlandse content op de openingsschermen van aanbieders tot een grotere afname van deze producten?

Dit rapport probeert meer licht te werpen op de economische onderbouwing en impact van heffingen en quota en mogelijk alternatieve maatregelen op de audiovisuele markt. In hoofdstuk drie gaan we dan ook nader in op de bedoelde en onbedoelde effecten van heffingen, quota en alternatieve maatregelen.

### 2.5.2 Argumenten voor publieke interventie

Het mogelijk maken van een kwalitatief cultureel aanbod en het waarborgen van de toegankelijkheid ervan voor alle Nederlanders zijn uitgangspunten in zowel de Wet op het specifiek cultuurbeleid als de Mediawet. Vanuit het kunst- en cultuurperspectief zijn er steekhoudende argumenten voor publieke interventie in de productie van nationaal cultureel audiovisueel product. Zonder publieke financiering zullen hoogwaardige Nederlandse audiovisuele culturele producties, zoals we die nu kennen, niet (volledig privaat gefinancierd) tot stand komen en zal de gewenste diversiteit in het aanbod (pluriformiteit en toegankelijkheid) niet worden gerealiseerd. Vrijwel alle partijen vanuit zowel de audiovisuele sector als de overheid zijn het daarover eens.<sup>63</sup> Een groot aantal factoren is voor dit vermeende marktfalen aan te voeren, waaronder: het kleine taalgebied en daarmee het beperkt potentieel bereik, hoge exploitatierisico's en onvoldoende investeringsbereidheid bij private financiers, versnippering en beperkte schaalgrootte in de productiesector, te beperkte filmbudgetten en een sterke onderhandelingspositie van dominante eindexploitanten op de verschillende deelmarkten. Bovendien is er een groot en aantrekkelijk internationaal aanbod aan audiovisuele producties dat tot stand komt in een marktcontext waar voornoemde restricties niet gelden.<sup>64</sup> Dit maakt dat de Nederlandse productiesector onvoldoende internationaal kan concurreren, zonder financiële overheidssteun. Dit geldt feitelijk, in meer of mindere mate, voor alle EU-lidstaten die nationaal product ondersteunen met behulp van verschillende stimuleringsinstrumenten (zie paragraaf 2.2.1).

Als legitimatie voor marktinterventie onderscheidt het ministerie van EZK twee verschillende perspectieven: Het *marktperspectief* en *systeemperspectief*. Zo wordt overheidsingrijpen in markten waarin sprake is van marktfalen veelal gelegitimeerd op grond van een van de volgende vijf vormen:<sup>65</sup>

- 1) Externe effecten of spillover effecten
- 2) Informatieasymmetrie of informatiegebreken
- 3) Misbruik van marktmacht
- 4) Coördinatiegebreken
- 5) Publieke goederen

Vooral de positieve **spillover effecten** van verspreiding en uitdragen van culturele waarden van het Nederlands audiovisueel product (zowel voor wat betreft films, series, documentaires en animaties) worden aangevoerd als argumenten voor publieke interventie. Hier is sprake

---

<sup>63</sup> Murschets, P.C., Techmann, R., Karmasin, M. (2018). Handbook of State Aid for Film - Finance, Industries and Regulatio.

<sup>64</sup> Zij leveren echter geen bijdrage aan de cultivering van de specifiek Nederlandse cultuur en de daarbij behorende waardesystemen.

<sup>65</sup> Zie o.a. P. den Hertog, et.al., (2015), Innoveren en ondernemen met beleid, Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat), i.o.v. Ministerie van Economische Zaken, Utrecht: Dialogic, pp. 25-27.

van profijt dat veel verder gaat dan enkel de betalende consument; in feite profiteert de gehele samenleving hiervan als het gaat om taalontwikkeling, culturele vorming, sociale inclusie, etc. In dat verband kan ook gesproken worden van **publieke goederen** (zie ook Bijlage 1 voor nadere toelichting).<sup>66</sup> In dit geval zijn de publieke waarden uitgedragen door de Raad voor Cultuur de publieke goederen. Het verspreiden van deze waarden door middel van het verwezenlijken van een pluriform en toegankelijk aanbod, dient daarbij de samenleving als geheel.

Een belangrijke andere factor die publieke interventie kan rechtvaardigen, is misbruik van marktmacht. Marktdominantie speelt een belangrijke rol in het gedrag van ondernemingen in verschillende schakels van de AV-keten. Zowel de distributiesector als verschillende segmenten in de vertoningssector kennen een hoge tot zeer hoge marktconcentratie (vooral bioscopen en SVOD). Hierdoor is de onderhandelingsmacht tussen producenten en eindexploitanten ongelijk verdeeld. Wel neemt onder invloed van verdere digitalisering en technologische ontwikkelingen de concurrentie op en tussen de verschillende deelmarkten en platforms verder toe. Vooral in de snel groeiende SVOD-markt zullen (relatieve) nieuwkomers zoals Amazon Prime, Google/YouTube Premium en Apple iTunes snel marktaandeel trachten te verwerven.

Daarnaast kan sprake zijn van systeemfalen als het samenhangend geheel van actoren systeemfuncties kennen, die verstoord zijn of niet tot het maatschappelijk gewenste resultaat leiden. Zo kunnen vanwege een historisch gegroeide sectorstructuur opbrengsten op andere plaatsen in de keten neerslaan dan waar de kosten gemaakt worden, hetgeen tot asymmetrie in opbrengsten en financieringsstructuren kan leiden.

Tot slot wijzen we naast vormen van markt- en systeemfalen ook op een andere categorie, namelijk non-marktfalen, ook wel overheidsfalen genoemd.<sup>67</sup> Hier gaat het om overheidsinterventies die beogen marktimperfections die leiden tot ongewenste of inefficiënte marktresultaten te corrigeren, maar in de praktijk niet het gewenste effect blijken te hebben. Deze in de internationale literatuur als *non-market failures* aangeduide vorm van overheidsfalen, krijgt in deze studie bijzondere aandacht wanneer we de (verwachte en onverwachte) effecten van heffingen en quota aan een nadere economische analyse onderwerpen (zie H3 en Bijlage 1). Vooral bij het bespreken van de beleidsimplicaties van de verschillende instrumenten voor stimulering en marktinterventie vormt dit een punt van aandacht (zie H4).

## 2.6 Conclusie

De audiovisuele sector kent een hevige marktdynamiek. De sterke opkomst van grote internationale platforms voor video-on-demand en sharing platforms voor audiovisuele content zet allereerst de met advertentiegelden gefinancierde lineaire (publieke en commerciële) TV-omroepen onder druk en verwerft ook in snel tempo grote delen van het kijkerspubliek als het non-lineaire videodiensten betreft. Zowel in de bioscopen en filmtheaters, als bij video-on-demand (SVOD, TVOD en AVOD) zijn het buitenlandse (veelal Amerikaanse) films of series die voor de grootste inkomsten zorgen bij eindexploitanten. Het aanbod aan internationale films en series is op de Nederlandse vertoningsmarkt de afgelopen jaren via

---

<sup>66</sup> Publieke goederen worden op voorhand niet door de markt voortgebracht omdat afnemers niet kunnen worden uitgesloten van het gebruik ervan (non-exclusiviteit) en het gebruik van de ene afnemer niet ten koste gaat van het gebruik door de andere afnemer (non-rivaliteit). Dit geldt natuurlijk niet voor de consumptie van een betaalde film of serie, maar weer wel via vertoning zonder betaalmodel (AVOD).

<sup>67</sup> Zie Florian Kumb (2018), *Local Movie Supply in the German Motion Picture industry*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, pp.19-20.

de verschillende traditionele en nieuw opkomende vertoningskanalen enorm toegenomen. Versnippering, complexe financiering met hoge investeringsrisico's en sterk afgenomen budgetten voor voornamelijk films en series heeft de (inter)nationale concurrentiepositie van de Nederlandse audiovisuele productiesector de afgelopen vier jaar verder verzwakt. Toch is het aantal Nederlandse producties de afgelopen jaren eerder toe- dan afgenomen. Ook de werkgelegenheid is in diezelfde periode toegenomen. Ook zijn de kosten toegenomen, hierdoor komen er kwalitatief minder concurrerende producties tot stand.

Tevens is er een teruggang geconstateerd in de consumptie van het Nederlandse product, in de bioscoop en daarna via de andere vertoningskanalen. Er is echter eerder sprake van fluctuaties in het bezoek aan Nederlandse films als gevolg van het al dan niet voorkomen van box office krakers in een bepaald jaar dan een structurele trend die het Nederlands product buiten de belangstelling van het publiek plaatst. De zorg die wordt geuit in de sector en ook door de Raad voor Cultuur onder de aandacht is gebracht, betreft nu vooral de ontwikkelingen voor de (nabije) toekomst. In hoeverre kan het gewenste aanbod van Nederlands cultureel audiovisueel product evenals de gewenste pluriformiteit en toegankelijkheid worden geborgd en verbeterd?

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de te verwachten bedoelde en onbedoelde effecten bij invoering van heffingen en quota. Ter onderbouwing hiervan wordt in Bijlage 1 de economische onderbouwing van marktinterventies nader beschouwd, in het bijzonder met betrekking tot het opleggen van heffingen en quota.

## 3 Effecten van heffingen, quota en alternatieve maatregelen

*In dit hoofdstuk Nadat de te verwachte effecten op de verschillende deelmarkten los van elkaar zijn beschreven in paragraaf 3.2, wordt in paragraaf 3.3 de interactie tussen de verschillende deelmarkten beschreven als gevolg van de stimuleringsmaatregelen. In paragraaf 3.4 worden de bevindingen uit de voorgaande paragrafen samengevat. Vervolgens wordt er een blik geworpen op ervaringen en effecten uit het buitenland in paragraaf 3.5. Op basis van deze bevindingen wordt de impact van de stimuleringsmaatregelen per deelmarkt in Bijlage 1 weergegeven. Ook is er aandacht voor alternatieve maatregelen in paragraaf 3.7. Het hoofdstuk sluit af met een concluderende paragraaf (3.8).*

*In Bijlage 1 zijn de theoretische effecten van de verschillende stimuleringsmaatregelen beschreven. Dit wordt nog kort geïntroduceerd in paragraaf 3.1. Hierbij wordt met name gelet op de prijselasticiteit van het aanbod en de vraag binnen de deelmarkt. De schattingen van de prijselasticiteiten zijn grotendeels gebaseerd op eerdere empirische studies. Vervolgens zijn deze schattingen getoetst in gesprekken met experts en actoren binnen de verschillende deelsectoren. Aan de hand van deze elasticiteiten worden de verwachte effecten op de prijs en kwantiteit binnen de verschillende deelmarkten benoemd.*

### 3.1 Introductie

De Raad van Cultuur beschrijft een gebrek aan pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de AV-sector als een argument voor een overheidsinterventie in de markt. De Raad noemt verschillende instrumenten als suggesties om pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de AV-sector te vergroten: heffingen, quota en prominence. Het invoeren van deze maatregelen dient daarmee een pluriformer en toegankelijker aanbod te creëren. Hiermee wordt 'marktfalen' bestreden. Daarentegen kunnen deze interventies tegelijkertijd non-marktfalen creëren die bijvoorbeeld resulteren in een lagere kwantiteit en een hogere prijs. Wanneer de 'prijs' van non-marktfalen hoger is dan de prijs van marktfalen die zij bestrijden, is het wellicht wenselijker om niet te interveniëren. De mate waarmee de instrumenten marktfalen corrigeren, wordt afgewogen tegen de mate waarmee de instrumenten non-markt of overheidsfalen veroorzaken. In deze studie ligt de nadruk op heffingen en quota – de twee instrumenten die door de Raad zijn geopperd.

De effecten van heffingen op de prijs en kwantiteit worden geanalyseerd aan de hand van de prijselasticiteiten. In eerste instantie is getracht om met data prijselasticiteiten in te schatten. Er was echter te weinig empirische data voorhanden om een analyse van elasticiteiten uit te kunnen voeren. Zo bleek de data van bedrijven/instellingen moeilijk te verkrijgen (privacygevoelige gegevens, concurrentiegevoeligheid, arbeidsintensiviteit) om de impact van heffingen in te kunnen schatten. Er is daarom een economisch-theoretische analyse gemaakt voor het benoemen van marktmechanismen die kenmerkend zijn voor de AV-sector en die ten gronde liggen aan een gebrek aan pluriformiteit (zie 107Bijlage 1). Als in elke dergelijke economische redenering, zijn de conclusies die hieruit voortkomen gebaseerd op de *ceteris paribus* aanname, namelijk 'alle overige factoren blijven hetzelfde'. De marktkomsten kunnen namelijk veranderen zodra een overige factor verandert. Dit is zeker het geval in de audiovisuele sector die gekenmerkt wordt door een zeer dynamische context (zie ook hoofdstuk 2).



Om een afweging te kunnen maken tussen markt- en non-marktfalen met en zonder markt-interventie, worden de theoretische economische effecten van heffingen, quota en prominence op basis van economische welvaartstheorie beschreven in Bijlage 1. Dé prijs-elasticiteit voor de audiovisuele sector bestaat niet. De eindexploitatie van audiovisuele productie is opgedeeld in verschillende deelmarkten, waarin de interactie tussen vraag en aanbod op iedere deelmarkt verschilt. Bovendien varieert het Nederlands aandeel per deelmarkt, waardoor het effect van het quotum hoger zal zijn voor de deelmarkten waar het Nederlands aandeel momenteel laag ligt (bijv. SVOD). Deze deelmarkt-specifieke factoren zullen in acht worden genomen in dit hoofdstuk.

## 3.2 Scenario-analyse prijselasticiteiten

### 3.2.1 Deelmarkten

De marktwerking en de bijbehorende effecten van de stimuleringsinstrumenten zullen mogelijk op verschillende markten verschillend uitpakken. Een overzicht van de verschillende deelmarkten en de bijbehorende eindexploitanten staat in Tabel 6.

Tabel 6. Deelmarkten en spelers

Deelmarkt	Belangrijke spelers
Bioscopen en filmtheaters	Pathé, Kinopolis, Vue
Aanbieders van televisiepakketten	KPN, VodafoneZiggo
Subscription Video On Demand (SVOD)	Netflix, Videoland
Transaction Video On Demand (TVOD)	iTunes, Pathé Thuis
Advertising Video On Demand (AVOD)	Facebook, YouTube

De prijselasticiteit van de vraag zal per deelmarkt apart worden beschreven op basis van empirisch onderzoek. Hierbij komt de AVOD-markt pas bij de discussie omtrent interactie aan bod, aangezien deze diensten gratis worden aangeboden en er dus geen sprake is van een prijselasticiteit. Vervolgens zal er een inschatting worden gemaakt van de prijselasticiteit van het aanbod op de verschillende deelmarkten op basis van het aandeel vaste en variabele kosten per deelmarkt. Ten slotte zal de verwachte synergie tussen de verschillende deelmarkten worden beschreven als gevolg van de heffing.

### 3.2.2 Prijselasticiteit van de vraag

#### **De bioscoop**

Op basis van zowel internationale literatuur als gesprekken met de bioscoopexploitanten, is de verwachting dat de vraag binnen de bioscoopsector zeer elastisch zal zijn. Zo is van alle deelmarkten de prijselasticiteit van de vraag naar bioscoopkaartjes empirisch het meest onderzocht. Cameron (1986)<sup>68</sup> verschaft empirisch bewijs voor een prijselastische vraag in het Verenigd Koninkrijk: de resultaten zijn significant kleiner dan minus één. Dit betekent dat een toename van de prijs met een procent leidt tot een afname van de vraag met meer dan een procent. Bovendien vond Cameron in 1988 met aanvullend onderzoek bewijs voor een hoog substitutie-effect voor bioscopen door andere goederen, waaronder televisie en

<sup>68</sup> Cameron, S. (1986). The Supply and Demand for Cinema Tickets: Some U.K. Evidence. *Journal of Cultural Economics*, 10(1), 38 – 62.



videorecorders. Dit sterkt het vermoeden dat er in de huidige tijd een mogelijk substitutie-effect is van bioscoop door VOD.

Bovenstaande resultaten worden onderschreven door Dewenter en Westermann (2005)<sup>69</sup>. In een empirische studie vinden zij bewijs dat het substitutie-effect door de televisie ook geldt voor Duitsland in de periode 1950 - 2002. Bovendien is ook volgens hun resultaten de vraag naar bioscoopkaartjes prijselastisch: zij vinden een elasticiteit van naar schatting - 2,25. Dit is dus ruim meer dan een. De gevolgen van een prijselasticiteit van -2.25 in combinatie met een *toename* in de prijs van 2% als gevolg van de heffing worden beschreven in Box 1.

De prijselasticiteit vermenigvuldigt met de procentuele prijsverandering geeft de procentuele verandering in de vraag. Een prijselasticiteit van -2.25 in combinatie met een *toename* in de prijs van 2%, leidt tot een procentuele *afname* in de vraag van 4,5%. De toename in de prijs gaat echter niet naar de eindexploitant, maar naar de heffing. De prijs die de eindexploitant voor zijn product ontvangt blijft gelijk, maar de afgezette kwantiteit neemt af. De totale omzet ( $P \cdot Q$ ) neemt daardoor ook af.

*Box 1. Prijselasticiteit, een illustratie.*

Soortgelijke conclusies worden getrokken voor Spanje in de periode 1968 - 1992. Fernandez-Blanco en Banos-Pino (1997)<sup>70</sup> onderzoeken de vraag naar bioscoopkaartjes in Spanje. Behalve een substitutie-effect van de televisie, vinden zij bewijs voor prijselasticiteit van de vraag naar bioscoopkaartjes. Bioscoopkaartjes zijn luxeproducten, concluderen de auteurs.

Ten slotte zijn er aanwijzingen dat de prijselastische vraag in de bioscoopsector ook in Nederland van toepassing is. In een recente studie gepubliceerd door Duijn (2018)<sup>71</sup> wordt gesuggereerd dat er kansen liggen voor Nederlandse bioscopen op het vlak van prijsdifferentiatie. Dit suggereert een hogere prijselasticiteit onder Nederlandse consumenten.

Daarentegen vindt Marvasti (2000)<sup>72</sup> bewijs dat de prijselasticiteit van de vraag naar bioscoopkaartjes in mindere mate geldt voor films met unieke eigenschappen. Door deze vorm van "hyperdifferentiatie" zijn consumenten bereid om meer te betalen voor films die zich van het overige aanbod weten te onderscheiden.

Aanvullend op bovenstaande studies, richt een aanvullend deel van de literatuur zich op de verdeling van prijselasticiteiten *binnen* de consumentenmarkt van bioscoopkaartjes. Een descriptieve studie van Cuadrado en Frasquet (1999)<sup>73</sup> beschrijft hoe consumenten in Valencia in de leeftijdscategorie 14 tot 35 kunnen worden ingedeeld in drie verschillende groepen: het sociale type, het apathisch type en de cultliehebber. De economische waarde die consumenten hechten aan een bioscoopbezoek verschilt volgens de auteurs tussen deze drie

---

<sup>69</sup> Dewenter, R. & Westermann, M. (2005). Cinema Demand in Germany. *Journal of Cultural Economics*, 29, 213 - 231.

<sup>70</sup> Fernández Blanco, V. & Baños-Pino, J. (1997). Cinema Demand in Spain: A Cointegration Analysis. *Journal of Cultural Economics*, 21(1), 57 - 75.

<sup>71</sup> Duijn, S. (2018). Netflix krijgt bioscoopbranche niet klein, mits... *ABN AMRO Sector Advisory*.

<sup>72</sup> Marvasti, A. (2000). Motion Pictures Industry: Economies of Scale and Trade. *International Journal of the Economics of Business*, 7(1), 99 - 114.

<sup>73</sup> Cuadrado, M. & Frasquet, M. (1999). Segmentation of Cinema Audiences: An Explanatory Study Applied to Young Consumers. *Journal of Cultural Economics*, 23, 257 - 267.

groepen. Deze resultaten suggereren een hoge mate van variatie in prijselasticiteit tussen consumenten, ook binnen de sociaaleconomische en leeftijdsgroepen.

Collins en Hand (2005)<sup>74</sup> deden onderzoek naar welke sociaaleconomische factoren een rol spelen in de geneigdheid van consumenten om een bezoek aan een bioscoop te brengen. Factoren die daadwerkelijk bijdragen aan de geneigdheid zijn onder andere het wonen in een stad (nabijheid) en inkomen. Daarnaast zijn mannen meer geneigd om een bioscoop te bezoeken en vermindert het bezit van een televisie de kans dat een consument een bezoek aan de bioscoop zal brengen. Deze factoren zullen daarbij ook grotendeels bepalend zijn in de verschillen in prijselasticiteiten tussen sociaaleconomische groepen.

### **Aanbieders van televisiepakketten**

Een valkuil in de analyse van de deelmarkt van lineaire televisie is dat het product waarmee toegang wordt verleend tot lineaire televisie constant verandert. Empirische studies daterend van eind vorige eeuw analyseren de prijselasticiteit van de vraag naar kabeltelevisie. Onder-tussen beschikt echter bijna de helft van de Nederlandse huishoudens over een triple play abonnement, waarbij toegang tot lineaire televisie, internet en vaste telefonie in één pakket worden aangeschaft. Ongeacht deze veranderingen in het product zelf, heeft de vraag naar lineaire televisie in grote lijnen vaak prijselastisch gedrag vertoond. Hieronder volgt een chronologische samenvatting van de prijselasticiteit naar televisie, waarbij eerst de vraag naar kabel tv wordt geanalyseerd en vervolgens de vraag naar triple play pakketten.

Twee empirische studies richten zich op de prijselasticiteit van de aansluitingskosten en abonnementskosten van kabeltelevisie. Aanleiding van de studie van Madden en Simpson (1997)<sup>75</sup> is het aanleggen van de glasvezelkabel in Australië, terwijl Mayo en Otsuka (1991)<sup>76</sup> de deregulering van de kabel tv-industrie als directe aanleiding van het onderzoek benoemen. De resultaten van Madden en Simpson (1997) suggereren dat de primaire bepalende factoren in de vraag van huishoudens naar kabeltelevisie de aansluitingskosten en het inkomen van het huishouden zijn. De abonnementskosten hebben slechts een secundaire rol in het bepalen van de vraag. Deze bevindingen suggereren een prijsinelastische vraag naar betaalde televisie (als het gaat om behoud van deze dienst).

Een belangrijk proces binnen de lineaire televisie eindexploitatie is de convergentie van televisie-, telefonie- en internetdiensten in één pakket, de 3-in-1 of 'triple play' pakketten. Zo beschikte in het tweede kwartaal van 2018 44,9% van de Nederlandse huishoudens over een triple play pakket. Door een dergelijke convergentie is het niet alleen de prijselasticiteit van lineaire televisie die relevant is, maar ook de prijselasticiteit tussen de verschillende producten en bundels die toegang geven tot lineaire televisie.

De studie van Pereira *et al.* (2013)<sup>77</sup> analyseert zowel de kruislingse prijselasticiteit van alternatieve producten die toegang geven tot lineaire televisie naar triple play als de prijselasticiteit van de vraag tussen de verschillende triple play bundels (van verschillende

---

<sup>74</sup> Collins, A. & Hand, C. (2005). Analyzing moviegoing demand: an individual-level cross-sectional approach. *Managerial and Decision Economics*, 26(5), 319 – 330.

<sup>75</sup> Madden, G. & Simpson, M. (1997). Residential broadband subscription demand: an econometric analysis of Australian choice experiment data. *Applied Economics*, 29(8), 1073 – 1078.

<sup>76</sup> Mayo, J.W. & Otsuka, Y. (1991). Demand, Pricing, and Regulation: Evidence from the Cable TV Industry. *The RAND Journal of Economics*, 22(3), 396 – 410.

<sup>77</sup> Pereira, P., Ribero, T. & Vareda, J. (2013). Delineating markets for bundles with consumer level data: the case of triple play. *International Journal of Industrial Organization*, 31, 760 – 773.

aanbieders) in Portugal. Beide elasticiteiten zijn groter dan 1. De prijselasticiteit van de vraag naar triple play bundels wordt tussen de 3,2 en 1,3 geschat.<sup>78</sup>

De situatie in Nederland is echter anders. In Nederland lijkt de vraag naar televisiepakketten niet zo elastisch te zijn, aangezien de marktpenetratie in Nederland van traditionele tv-aansluiting een van de hoogste ter wereld is.<sup>79</sup> Zo had in 2014 98,7% van de huishoudens een abonnement op betaalde televisie.<sup>80</sup> Wel is sindsdien het aantal huishoudens zonder televisie-abonnement toegenomen tot ruim 5%.<sup>81</sup> Deze trend parallel aan de opkomst van VOD suggereert een toenemende substitutie van televisie naar VOD, waardoor de prijselasticiteit in de toekomst kan toenemen. Tot die tijd is de verwachting dat de vraag naar betaalde televisie grotendeels inelastisch zal blijven voor de Nederlandse markt.

### **Video on Demand**

Zoals beschreven zijn er drie VOD-diensten te onderscheiden: Subscription (SVOD), Transaction (TVOD) en Advertising (AVOD), waarvan de laatste gezien de afwezigheid van directe prijsmechanismen buiten beschouwing zal worden gelaten. De explosieve, maar slechts recente opkomst van de markt in VOD-diensten maakt dat het aan empirisch onderzoek naar de prijselasticiteit van de vraag grotendeels ontbreekt.

Een uitzondering is Gong *et al.* (2015)<sup>82</sup>. In deze studie wordt de prijselasticiteit van de consumenten van Electronic Sell Through (EST) geanalyseerd. Deze vorm van TVOD verkoopt digitale films aan consumenten op VOD-platformen. Op meerdere Nederlandse TVOD-platformen, waaronder Pathé thuis, zijn beide opties van verkoop en verhuur beschikbaar. De analyse wijst uit dat, vergelijkbaar met de prijselasticiteit van de fysieke verkoop van films, de vraag naar EST zeer prijselastisch is en zelfs nog vele malen meer prijselastisch is dan zijn fysieke tegenhanger. De auteurs associëren de hogere prijselasticiteit met de lagere zoekkosten op digitale kanalen en de beschikbaarheid van goedkopere of kosteloze alternatieven zoals illegaal downloaden.

Dergelijke studies ontbreken helaas voor de Subscription-variant van VOD. Daarom kan de prijselasticiteit binnen deze deelsector slechts worden ingeschat op basis van anekdotisch bewijs. De meest belangrijke prijselasticiteit binnen deze markt wordt gevormd door de vraag naar Netflix-abonnementen die in 2017 meer dan driekwart van het totale aantal abonnementen binnen de deelmarkt SVOD omvatten. Deze marktconcentratie is per definitie geassocieerd met een zwakke competitiviteit binnen de sector, waardoor de prijselasticiteit van de vraag afneemt. Deze observatie staat in contrast met de claim van Gong *et al.* (2015)

---

<sup>78</sup> Dit houdt in dat de Portugese afnemer van triple play gevoelig is om over te stappen naar een andere aanbieder van triple play bundels, als gevolg van prijsveranderingen. De kruislingse prijselasticiteit van alternatieve producten naar triple play wordt geschat op 1,4. Dit houdt in dat de vraag naar triple play minder gevoelig is voor prijsveranderingen van alternatieve producten (bijvoorbeeld single play), dan de vraag naar die alternatieve producten gevoelig is voor prijsveranderingen van triple play.

<sup>79</sup> Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2016). *Effets économiques du décret n°2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande*. Direction des études, des affaires économiques et de la prospective.

<sup>80</sup> Met betaalde televisie bedoelen we dat consumenten betalen voor het afnemen van televisiepakketten. De term betaalde televisie is afgeleid van de Engelse term Pay TV. Voorheen werd de term betaaltelevisie gebruikt voor enkel premium betaalkanalen.

<sup>81</sup> Telecompaper (2018). Aantal huishoudens zonder tv-abonnement groeit: Netflix, Videoland groeien.

<sup>82</sup> Gong, J., Smith, M.D. & Telang, R. (2015). Substitution or Promotion? The Impact of Price Discounts on Cross-Channel Sales of Digital Movies. *Journal of Retailing*, 91(2), 343 – 357.

dat de elasticiteit van digitale kanalen hoger ligt. Echter, Smith *et al.* (1999)<sup>83</sup> benadrukken dat voor gedifferentieerde goederen de prijsgevoeligheid online juist lager kan liggen dan in conventionele afzetmarkten, doordat consumenten hun keuzes beter op hun voorkeuren kunnen afstemmen in plaats van slechts te focussen op de prijsverschillen.

Netflix zet inderdaad in toenemende mate differentiatie in als strategisch component. Dit gebeurt met name met het exclusief produceren en distribueren van de *Netflix Original Series*. Deze tactiek is succesvol, blijkt uit de hoge mate van "pricing power" wat als één van de belangrijkste "intangibles" of "immateriële goederen" wordt genoemd in de waardering van de aandelen van Netflix. Met "pricing power" wordt de mate bedoeld waarmee Netflix de prijs kan verhogen zonder een substantieel aantal consumenten te verliezen, met andere woorden de prijsinelasticiteit van de vraag. Door een zeer hoge mate van differentiatie toe te passen raakt Netflix zo verankerd in het leven van de consument waardoor de consument makkelijker een prijsverhoging accepteert zonder daarbij het abonnement op te zeggen.

De vraag is echter of Netflix deze differentiatie techniek kan blijven toepassen naarmate de concurrentie op de SVOD-markt intensiever wordt. Concurrenten voor Netflix worden tot op heden voornamelijk gevormd door nationale platformen, zoals Videoland en NLZIET. Daarentegen worden andere internationale spelers in toenemende mate actief op de Nederlandse markt, zoals vermeld in het vorige hoofdstuk. Duijn (2018)<sup>84</sup> omschrijft Amazon Prime als een geduchte concurrent, aangezien deze dienst abonnementen op streaming-diensten (Amazon Prime Video) combineert met abonnementen op bezorgingsdiensten van pakketten en foto-opslag. Op de korte termijn kan Netflix reageren door juist nog in hogere mate onderscheidende tactieken toe te passen en meer original content te bieden. De komst van grote concurrerende platformen kan hier meer kansen bieden voor Nederlandse producenten, doordat de platformen consumenten kunnen aantrekken met meer lokale content. Deze dynamiek kan op korte termijn zorgen voor een hogere pluriformiteit in het aanbod. Echter, als concurrenten een vergelijkbaar aanbod voor een significant lagere prijs gaan aanbieden, zal de pricing power van Netflix afnemen. Hierdoor zal Netflix de prijzen ook prijs-competitieve tactieken toe moeten passen, om niet aan marktaandeel te verliezen. De verwachting is dat de marges binnen de SVOD-markt als gevolg zullen dalen, waardoor er juist minder ruimte is voor het produceren van risicovolle content, waardoor op de langere termijn de pluriformiteit juist weer zou kunnen afnemen.

### 3.2.3 Prijselasticiteit van het aanbod

De prijselasticiteit van het aanbod is grotendeels afhankelijk van de flexibiliteit waarmee de vertoner de kwantiteit kan aanpassen zonder dat de gemiddelde kosten per product worden verhoogd. De gemiddelde kosten op de korte termijn zijn:

$$AC = \frac{FC + SFC}{Q} + VC$$

*AC = Gemiddelde kosten per product*  
*FC = Vaste kosten*  
*SFC = Semi-vaste kosten*  
*Q = Kwantiteit*  
*VC = Variabele kosten*

---

<sup>83</sup> Smith, M.D., Bailey, J. & Brynjolfsson, E. (1999). *Understanding Digital Markets: Review and Assessment*. Forthcoming in Erik Brynjolfsson and Brian Kahin, eds, *Understanding the Digital Economy*, MIT Press.

<sup>84</sup> Duijn, S. (2018). Netflix krijgt bioscoopbranche niet klein, mits... *ABN AMRO Sector Advisory*

Uit de formule kan worden afgeleid dat de stijging van gemiddelde kosten per product afhangt van het totale kostenplaatje van de vertoner. Hoe hoger het aandeel (semi-)vaste kosten in het totale kostenplaatje van de vertoner, hoe hoger de stijging in de gemiddelde kosten als gevolg van een daling in de kwantiteit. In de bioscoopsector is dit erg duidelijk. De kosten zullen daar niet veel afnemen als het aantal bioscoopgangers daalt. In de gesprekken met de bioscoopexploitanten als onderdeel van dit onderzoek kwam naar voren dat zij gebaat zijn bij het optimaal bezetten van hun capaciteit. De capaciteit wordt grotendeels bepaald door het aantal zalen en het aantal zitplekken per zaal. De verwachting is dat de vraag sterk zal reageren op een prijsstijging, zo geven ook de bioscoopexploitanten aan. Zij zullen daarom gedwongen zijn om de kosten van de heffing (deels) op zich te nemen om de afgenomen kwantiteit stabiel te houden.

In de overige deelsectoren vormen de vaste kosten een kleiner deel van de totale kosten. De kosten van de aanbieders van televisiepakketten zijn deels schaalbaar omdat pakketaanbieders een bedrag per consument betalen aan de omroepen. Op het moment dat het aantal consumenten terugloopt, zullen de totale kosten dus afnemen. Naast deze variabele kosten hebben pakketaanbieders echter ook kosten die niet teruglopen wanneer het aantal consumenten van televisiepakketten terugloopt, zoals de kosten van het netwerk. Bovendien neemt de elasticiteit van de vraag binnen deze deelsector toe. Hierdoor zullen ook de aanbieders van televisiepakketten de afgenomen kwantiteit in stand willen houden door de mate waarmee de heffing leidt tot een prijsstijging te beperken.

De aanbieders van VOD-diensten zijn het meest flexibel. Zo koopt Netflix netservices in bij Amazon, waardoor de totale kosten schaalbaar (m.a.w. flexibel) zijn. De verwachting is dat Netflix het meest prijselastisch zal zijn van alle AV-eindexploitanten. Dergelijke schaalbaarheid geldt in mindere mate voor VOD-diensten waarbij de totale omzet grotendeels afhankelijk is van de Nederlandse markt, zoals het geval is voor Videoland. Bovendien zal de prijselasticiteit van VOD-diensten afnemen wanneer het aanbieden van deze diensten ook andere doelen dient dan louter het maximaliseren van de winst binnen de markt. Zo kwam gesprekken met experts naar voren dat Amazon het aanbieden van Amazon Prime abonnementen gebruikt om naamsbekendheid en populariteit van 'het merk Amazon' binnen de Nederlandse markt te vergroten.

### 3.2.4 Conclusies prijselasticiteiten

De effecten van heffingen op de prijs en kwantiteit worden geanalyseerd aan de hand van de prijselasticiteiten. Heffingen veroorzaken een 'hefboom' tussen de prijs die de consument betaalt en de prijs die de exploitant ontvangt. Echter, de mate waarin deze hefboom leidt tot een prijsstijging is afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag relatief aan de prijselasticiteit van het aanbod. Als de vraag relatief prijselastisch is, zal de heffing in grotere waarschijnlijkheid en in grotere mate ten koste gaan van de marge van de eindexploitant. In contrast, een relatief prijselastisch aanbod zal grotendeels voor rekening komen van de consument door middel van een stijging in de consumptieprijs.

Tabel 7. Gevolgen heffingen.

Deelsector	Prijselasticiteit vraag	Prijselasticiteit aanbod	Afname Q 0 = (vrijwel) geen afname 4 = zeer significante afname in kwantiteit binnen de markt	Prijsstijging 0 = Geen prijsstijging 4 = Heffing (vrijwel) volledig doorberekend in de prijs
Bioscopen	++	--	2	1
Lineaire TV	--	-	1	2
SVOD	--	+	1	3
TVOD	++	+	3	2

Tabel 7 dient als een overzicht van de verwachte effecten binnen de verschillende deelsectoren. De verwachte effecten hangen af van de prijselasticiteit van de vraag (kolom 2) en de prijselasticiteit van het aanbod (kolom 3). Zo is de totale afname in Q (kolom 4) afhankelijk van de *som* van de prijselasticiteiten binnen de sector, terwijl de verwachte prijsstijging (kolom 5) afhangt van de *relatieve* prijselasticiteit tussen vraag en aanbod.

Zoals weergegeven in de tabel zijn er forse verschillen in de prijselasticiteit van de vraag tussen de verschillende deelsectoren. Zo is de vraag zeer elastisch in de bioscoopsector en de TVOD-sector en zeer inelastisch in de lineaire televisie en SVOD-deelsectoren. Ook de elasticiteit van het aanbod varieert tussen de deelsectoren. Het aanbod is het meest elastisch in de deelsectoren met de meest variabele kosten. Experts uit de sector wezen op tactieken van VOD-platformen om de kosten schaalbaar te maken met het aantal gebruikers. Zo koopt Netflix bandbreedte in bij Amazon in plaats van het creëren van een eigen netwerk. Hierdoor neemt de variabiliteit van de kosten toe.

Zoals aangegeven zijn ook de kosten van de aanbieders van televisiepakketten deels schaalbaar, omdat de prijs die zij betalen aan de omroepen afhangt van het aantal gebruikers van de pakketten. De totale kosten van aanbieders van televisiepakketten zijn daarom over het algemeen minder schaalbaar dan de kosten van VOD platformen, waardoor het aanbod van pakketaanbieders minder elastisch is.

Een dergelijke schaalbaarheid van de kosten gaat echter niet op voor de bioscoopsector. In gesprekken met de bioscoopexploitanten werd aangegeven dat de totale kosten voor de bioscopen grotendeels bestaan uit vaste kosten. Voorbeelden hiervan zijn de huur van het pand, distributierechten van de films en het materiaal. De bioscoopexploitanten geven aan dat zij, tenminste op de korte termijn, afhankelijk zijn van het in stand houden van de afzet van het aantal bioscoopkaartjes. Gegeven de hoge prijselasticiteit van de vraag binnen de bioscoopsector, is de verwachting dat zij de heffing slechts voor een klein deel zullen doorberekenen in de prijs van bioscoopkaartjes.

Deze beperkte prijsstijging is weergegeven in de laatste kolom van Tabel 7. We zien inderdaad dat de mate waarin de heffing wordt doorberekend in de prijs het laagst is binnen deze deelsector. Daarentegen zal, gegeven de hoge prijselasticiteit van de vraag binnen de bioscoopsector, ook een beperkte prijsstijging leiden tot een daling in de kwantiteit. Het verwachte effect op de totale kwantiteit is inderdaad groter voor de bioscoopsector dan voor de deelsectoren van lineaire televisie en SVOD. Laatstgenoemde deelsectoren worden namelijk gekenmerkt door een zeer prijsinelastische vraag. Zodoende zullen prijsstijgingen voor SVOD-diensten en televisiepakketten in mindere mate leiden tot een terugloop in de totale kwantiteit binnen deze deelsectoren.

Daarentegen is de verwachting dat de kwantiteit binnen de TVOD-sector het meest zal teruglopen. Zo is binnen deze sector de elasticiteit van de vraag vergelijkbaar met de bioscoopsector, terwijl de elasticiteit van het aanbod vergelijkbaar is met de lineaire televisie en SVOD-sector. Doordat zowel de vraag als het aanbod sterk reageert op een verandering in de (kost)prijs, is de verwachting dat een heffing binnen deze sector zal leiden tot een significante daling in de totale kwantiteit binnen de TVOD-deelmarkt.

### **3.3 Interactie tussen de verschillende deelmarkten**

Wat echter niet in bovenstaande analyse is opgenomen is de synergie tussen de verwachte effecten op de verschillende deelmarkten. Het substitutie-effect door televisie in de vraag naar bioscoopkaartjes is in het verleden door meerdere studies empirisch onderbouwd (Cameron, 1988; Dewenter en Westermann, 2005; Fernandez-Blanco en Banos-Pino, 1997).



Omgekeerd is ook de vraag naar lineaire televisie afhankelijk van de aanwezigheid van substitutiegoederen (Mayo en Otsuka, 1991).

Bovendien is het aannemelijk dat substitutie-effecten zich uitstrekken van en naar de VOD-sector. In een studie van de Duijn (2018) wordt beschreven dat 44% van de ondervraagde Nederlandse bioscoopbezoekers Netflix als een goede vervanging beschouwt voor een avond naar de bioscoop. Bovendien is dit percentage hoger bij consumenten onder de 40 jaar. Van deze groep geeft meer dan de helft aan Netflix als een goede vervanging te beschouwen. Eenzelfde patroon is te ontdekken in het aantal consumenten dat aangeeft minder naar de bioscoop te gaan wanneer het aanbod van VOD-diensten groeit: het percentage consumenten dat aangeeft het met deze stelling eens te zijn is fors hoger onder consumenten onder de 40 jaar: 49 in plaats van 37%.

Deze bevindingen bieden echter ook kansen voor de Nederlandse bioscoopsector als de prijsstijgingen in de SVOD-sector en de betaalde televisie-sector fors zijn dan de prijsstijgingen in de bioscoopsector. De mate waarmee een (relatieve) prijsstijging van substitutiegoed  $x$  de vraag naar goed  $y$  verandert, wordt gemeten door de kruislingse elasticiteit van de vraag. Bij een positieve kruislingse elasticiteit en een hogere prijsstijging in de SVOD en betaalde televisiesector stijgt de vraag binnen de bioscoopsector wat het negatieve effect op de vraag tot op zekere hoogte zou kunnen compenseren.

Stimuleringsmaatregelen in de vorm van met name heffingen en tot op zekere hoogte quota zullen in beide gevallen resulteren in een hogere marktprijs op de afzetmarkt. De mate waarin de hogere kosten van de eindexploitant worden doorberekend aan de consument door middel van een toename in de prijs zal afhangen van de prijselasticiteit van de vraag. De relatieve prijselasticiteit verschilt per deelmarkt, waardoor ook de hoogte van de prijsstijging per deelmarkt zal verschillen. Desalniettemin zal het *geaggregeerde* aanbod door de eindexploitanten van audiovisuele producten duurder worden.

Dit heeft gevolgen voor het consumptiepatroon over de verschillende deelmarkten. De consument kiest de combinatie van AV-producten die zijn of haar behoeften maximaal vervult. Hierin wordt de consument geremd in de tijd die de consument per dag te besteden heeft aan het bekijken van audiovisuele producties en het deel van het totale inkomen dat de consument te besteden heeft aan audiovisuele consumptie. Dit optimalisatieprobleem kan worden weergegeven in de volgende formules:

$$\text{Max } U(X_1, X_2, X_3) = F(X_1, X_2, X_3)$$

Onderworpen aan het consumptiebudget:  $BC \geq P_1X_1 + P_2X_2 + P_3X_3$

De consument kiest dus de set aan audiovisuele consumptiemiddelen die haar behoefte maximaal vervult voor een gegeven consumptiebudget. Dit gebeurt zowel voor als na de prijsstijging. Echter, volgens het principe van relatieve continuïteit (PRC) zal het budget voor een gegeven aantal kijkminuten per dag niet toenemen als gevolg van een toename van  $(P_1, P_2, P_3)$ . Daarentegen zal de verdeling van het budget over de verschillende AV-producten verschuiven als gevolg van de kruislingse prijselasticiteiten en de relatieve prijselasticiteiten tussen de verschillende deelmarkten. Dit suggereert een substitutie tussen de verschillende AV-producten als gevolg van de relatieve prijsverschuivingen. De relevante kruislingse prijselasticiteiten zullen in wat volgt per deelmarkt worden besproken.

### 3.3.1 Betaalde televisie

Actuele ontwikkelingen in de marktaandelen van de verschillende deelmarkten suggereren dat er al mediasubstitutie plaatsvindt van betaalde televisie naar VOD-platformen. Dit gaat gepaard met een positieve kruislingse prijselasticiteit, zoals geïllustreerd door Aliloupour

(2016)<sup>85</sup>. Hierin wordt empirisch bewijs geleverd waarbij lagere abonnementsprijzen voor VOD-platformen het marktaandeel van traditionele kabelbedrijven in de US verschuift naar dergelijke platformen zoals Netflix en Hulu. De afname in de vraag naar betaalde televisie als gevolg van de opkomst van VOD-diensten wordt door Tefertiller (2018)<sup>86</sup> benoemd als "cable cutting", ook wel aangeduid als "cord cutting". De resultaten van deze studie wijzen uit dat het vooral de gepercipieerde voordelen van VOD-diensten met betrekking tot traditionele tv-diensten zijn die tot cable cutting leiden.

Het lijken vooral de jongere consumenten te zijn die gevoelig zijn voor deze voordelen. Als gevolg hiervan is ook in de leeftijdsgroep van consumenten tussen de 20 en de 30 jaar het fenomeen cable cutting het grootst (Telecompaper), al zijn er in toenemende mate ook consumenten tussen de 30 en de 50 jaar die niet langer een televisiepakket afnemen. Meer specifiek geldt dat "cord cutters" in Nederland hun abonnement op televisiepakketten via een kabel- of telecomoperator inruilen voor SVOD, met name Netflix, in combinatie met toegang tot lineaire televisie via OTT, waar ze al dan het traditionele televisieaanbod 'uitgesteld' bekijken (vgl. van Schelven et al, 2017). Het is echter voor de consument nog weinig financieel aantrekkelijk om een internet-only abonnement af te sluiten<sup>87</sup>, wat voor het materialiseren van cable cutting (op de korte termijn) een belemmering vormt.

In overeenstemming met deze bevindingen, is de populariteit en het gebruik van Netflix percentueel het hoogst onder de 20 tot 30-jarigen. Terwijl landelijk 35% van de huishoudens toegang heeft tot Netflix, is dit percentage voor consumenten tussen de 20 en de 30 jaar maar liefst 65%. Deze trends suggereren inderdaad substitutie van lineaire televisie geleverd via traditionele infrastructures naar VOD-diensten. Bovendien is deze trend sterker voor jongere consumenten. Substitutie-effecten door prijsverhogen kunnen de actuele ontwikkelingen in mediasubstitutie versterken en versnellen.

### 3.3.2 Bioscopen

Zoals al eerder gesteld is het aannemelijk dat er substitutie-effecten optreden naar VOD.<sup>88</sup> Ondanks de opkomst van de VOD-diensten, is het bioscoopbezoek in de afgelopen tien jaar met 56% gestegen (Duijn, 2018). Dit suggereert dat de substitutie door VOD in mindere mate voor verdringing zal zorgen in de bioscoop. Bioscoopexploitanten wijten dit aan het 'belevingseffect' van de bioscoop, wat ervoor zorgt dat AV-producten in VOD en in de bioscoop eerder complementair zijn dan een substituut vormen.<sup>89</sup> Een enquêteonderzoek van PanelWizard suggereert dat dit inderdaad het geval is: 56% van de frequente bioscoopbezoekers geeft aan dat de beleving in beeld, geluid en service ervoor zorgt dat zij liever naar de bioscoop gaan dan dat zij thuis een film kijken. Deze bevindingen suggereren op zijn minst dat uitspraken van mogelijk beoogd gedrag door consumenten in surveyonderzoek geen perfecte voorspeller zijn van feitelijk vertoond gedrag door diezelfde respondenten.

---

<sup>85</sup> Aliloupour, N. P. (2016). The Impact of Technology on the Entertainment Distribution Market: The Effects of Netflix and Hulu on Cable Revenue. Scripps Senior Theses, Paper 746.

<sup>86</sup> Tefertiller, A. (2018). Media Substitution in Cable Cord-Cutting: The Adoption of Web-Streaming Television. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 62(3), 390 – 407.

<sup>87</sup> Zie van Schelven, R., Wolters, L., Modderman, P., Rutten, P., Poort, J., van Eijk, N & Visser, F. (2017). Must Carry On: Onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting.

<sup>88</sup> 44% van de ondervraagde Nederlandse bioscoopbezoekers Netflix als een goede vervanging voor een avond naar de bioscoop. Bron: Duijn, S. (2018). Netflix krijgt bioscoopbranche niet klein, mits... *ABN AMRO Sector Advisory*.

<sup>89</sup> Mikos, L. (2016). Digital Media Platforms and the Use of TV Content: Binge Watching and Video-on-Demand in Germany. *Media and Communication*, 4(3), 154 – 161.



Om dit belevingseffect ook in de lange termijn te onderhouden onderscheiden bioscopen in toenemende mate in een intensere beleving in de bioscoop. Dit gebeurt door het introduceren van innovatieve technologieën in de bioscoop. Voorbeelden hiervan zijn 4DX technologie (Pathé), Dolby Atmos (Kinopolis) en Barco-Escape technologie (Euroscop). Daarentegen zal de ontwikkeling en aanschaf van deze technologie de kostprijs van een bioscoopbezoek verhogen. Bovendien zal gezien de hoge prijselasticiteit van de vraag en de lage prijselasticiteit van het aanbod de heffing grotendeels voor de rekening van de bioscoopexploitant komen. Als gevolg wordt de kostprijs per bioscoopkaartje nog verder verhoogd, waardoor de winstmarge verder onder druk komt te staan.

### 3.3.3 TVOD

Ook de vraag in de deelmarkt van Transactional-Video-On-Demand (TVOD) is erg prijsgevoelig. Daarentegen is het onderscheidend vermogen van deze deelsector minder sterk dan de bioscoopsector omdat het 'belevingseffect' bij deze vorm van AV-consumptie niet bestaat. Bovendien is de consumptie binnen deze deelsector positief gecorreleerd met de consumptie binnen andere deelsectoren door informatie overloopeffecten (information spillovers). Zo wijst de studie van Gong *et al.* (2015) uit dat een prijsverlaging van bepaalde films in de online verkoop (Electronic Sell Through; EST) de online verhuur van deze films verhoogt. De auteurs verklaren deze contra-intuïtieve bevindingen doordat kortingen op de prijs van een film op een kanaal het bestaan van deze film ook op andere kanalen promoot, waardoor de omzet ook op andere kanalen toeneemt.

Een studie naar de correlatie tussen het (gratis) uitzenden van films op lineaire televisie en de vraag naar hard-copy DVD's wijst uit dat dergelijke informatie-overloopeffecten ook in dit verband van toepassing zijn. In tegenstelling tot de verwachting, veroorzaakt het uitzenden van films een korte-termijn stimulans in de vraag naar films met een gemiddelde van maar liefst 118%. Gezien het feit dat online verkoop van AV-producten in de TVOD-deelmarkt grotendeels hardcopy DVDs hebben vervangen, is het aannemelijk dat de promotie van audiovisuele producten die met het uitzenden op de televisie gepaard gaat, ook de online verkoop van die productie op TVOD-platformen tijdelijk zal verhogen. Gezien de positieve correlatie tussen de TVOD en de andere deelmarkten, zal een terugloop in de consumptie binnen de andere deelsectoren een versterkend effect hebben op de terugloop in de consumptie op de TVOD-markt als gevolg van een prijsstijging.

Ten slotte zal de substitutie tussen SVOD en TVOD toenemen indien de stijgende trend in het aanbod binnen de SVOD-markt voortzet. De meest gehoorde klacht over SVOD-diensten gaan over het beperkt aanbod (Mikos, 2016). Deze klacht is echter niet ongehoord: de prijsstijgingen die in 2014, 2015 en 2017 door Netflix zijn doorgevoerd waren naar eigen zeggen bedoeld om het aanbod verder te verbreden. Netflix is inderdaad in toenemende mate aan het investeren om ook eigen hoogwaardige content te creëren. Als deze trend verder doorzet zullen kwaliteitsverschillen tussen SVOD en TVOD afnemen. Hierdoor zal de consument minder vaak geneigd zijn om additionele aankopen te doen op TVOD-diensten wanneer de consument al toegang heeft tot het SVOD-platform. Dit effect zal sterker worden naarmate de prijs van het SVOD-abonnement toeneemt, waardoor de kannibalisatie van het markt-aandeel van TVOD door SVOD toeneemt.

### 3.3.4 SVOD

Volgens de mediasubstitutie theorie (Lin, 1994<sup>90</sup>; Kaye & Johnson<sup>91</sup>) vindt substitutie met name plaats van traditionele naar nieuwe platformen. Deze theorie is in overeenstemming met de recente, maar exponentiële opkomst van SVOD-platformen.

De prijsstijgingen over de verschillende deelmarkten kunnen de trend mediasubstitutie verder versterken. Zo kan een algehele stijging in de afzetprijs van audiovisuele producten er toe leiden dat consumenten hun totale consumptie minderen en concentreren binnen bepaalde deelsectoren.

Deze verwachting is gebaseerd op verschillende constateringingen. Ten eerste is de pricing power (van met name Netflix) hoger dan de pricing power van de eindexploitanten in andere deelmarkten, waardoor een stijging in de prijs binnen deze deelsector in mindere mate zal leiden tot een daling in de vraag dan in de andere deelsectoren.

Bovendien zorgen recente trends in de markstrategie van met name Netflix ervoor dat substitutie-effecten met andere deelsectoren toenemen. Zo zal een stijging in het aandeel van exclusieve content onder de naam *Netflix Originals* het onderscheidend vermogen van bioscopen en lineaire televisie in het als eerste aanbieden van nieuwe en hoogwaardige producties verlagen. Bovendien zal, indien de trend van een uitbreiding in zowel de kwantiteit en kwaliteit van het SVOD-aanbod voortzet, het verschil in kwaliteit tussen TVOD en SVOD worden verlaagd.

Het blijft interessant te volgen wat de consequenties zijn van nieuwkomers op de Nederlandse markt voor SVOD, onder meer wat de verwachte concurrentie op de productiemarkt voor aantrekkelijke content gaat betekenen voor de kwaliteit van het aanbod van de verschillende aanbieders en vervolgens hoe consumenten daarop gaan reageren.

### 3.3.5 AVOD

Een deelmarkt die dusver buiten beschouwing is gelaten door het gebrek aan prijs(vorming) is de Advertising Video on Demand (AVOD). Twee mondiale spelers op het gebied van AVOD zijn YouTube en Facebook. Echter, dit type spelers is ook in toenemende mate actief in de SVOD-markt, door het aanbieden van reclamevrije audiovisuele content voor een vaste abonnementsprijs per maand, zoals YouTube Premium. Zij worden hierbij geconfronteerd met het afwegingseffect van de abonnementsprijs tegen de hoeveelheid reclame waaraan de consument wordt blootgesteld.

Een dergelijk afwegingseffect geldt ook voor de consument: de prijs van het SVOD-abonnement is de prijs die wordt betaald voor het gemak van het bekijken van audiovisuele content zonder hierbij te worden blootgesteld aan reclame. Het keuzemenu tussen SVOD en AVOD biedt de eindexploitant de mogelijkheid tot marktsegmentatie, wanneer verschillende consumentensegmenten er verschillende SVOD-abonnementsprijzen voor over hebben om

---

<sup>90</sup> Lin, C. A. (1994). Audience fragmentation in a competitive video marketplace. *Journal of Advertising Research*, 34(6), 1–17.

<sup>91</sup> Kaye, B. K. & Johnson, T.J. (2003). From here to obscurity?: Media Substitution Theory and Traditional media in an On-line World. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 54(3), 260 – 273.

audiovisuele content te bekijken met verschillende niveaus van reclame.<sup>92</sup> Een onderliggende aanname is hierbij dat consumenten verschillen in de mate waarin zij worden gestoord door reclame. Dit kan verklaard worden door verschillen in de opportuniteitskosten van tijd tussen consumenten, die grotendeels samenhangen met het inkomen van de consument. Hierdoor zullen consumenten met een hoger inkomen sneller geneigd zijn om de SVOD-boven de AVOD-optie te verkiezen dan consumenten met een lager inkomen.<sup>93</sup>

Door een prijsverhoging op de SVOD wordt het prijsverschil tussen de gratis AVOD-dienst en de SVOD-dienst groter. De toename in het prijsverschil zal vooral effect hebben op de consumenten met lage inkomens doordat consumenten met een hoger inkomen minder prijsgevoelig zijn. Hierdoor zal de groep consumenten die als gevolg van de prijsstijgingen in de AV-productie relatief meer gebruik gaat maken van de gratis AVOD-diensten vooral zijn geconcentreerd in de lagere inkomenssegmenten. Dit heeft belangrijke implicaties voor de toegankelijkheid van een kwalitatief hoog AV-aanbod, gezien de relatieve kwaliteitsverschillen tussen de AVOD-deelmarkt en de overige AV-deelmarkten.

Daarentegen zal ook de omzet van de AVOD-eindexploitant extra worden belast. Als gevolg hiervan kan de AVOD-eindexploitant proberen om de hoeveelheid reclame te verhogen. Als dit evenredig gebeurt met de prijsstijging van AV-producten in andere deelmarkten kan het afwegingseffect gelijk blijven. Echter, als de vraag toeneemt naar AVOD-diensten als gevolg van een prijsstijging in overige deelsectoren, zal de omzet in AVOD ook toenemen zonder een verhoging van de hoeveelheid exposure *per consument*. De toename in de vraag kan daarom deels ter compensatie dienen voor de stijging van de kosten van de AVOD-eindexploitant in haar totale omzet. Hierdoor kan de AVOD-eindexploitant wellicht stabiel blijven in de totale netto omzet, zonder dat de kostenstijging als gevolg van de heffing volledig dient te worden doorberekend in een toename in advertentie-exposure per consument.

### 3.4 Tussenconclusies economische analyse

Het doel van de economische analyse is om tot een zo accuraat mogelijke inschatting te komen van de effecten van het invoeren van een heffing of een quotum. Hiervoor wordt per maatregel een vergelijking gemaakt van de situatie die naar verwachting zal ontstaan na het invoeren van de betreffende maatregel ten opzichte van de huidige AV-marktsituatie zonder extra interventie. De analyse beschrijft de *directe* effecten op de marktmechanismen tussen de consumentenprijs en de prijs die de exploitant ontvangt. De instrumenten dienen volgens de Raad te worden ingezet ter bevordering van de toegankelijkheid en pluriformiteit van het Nederlandse AV-aanbod. In hoeverre de extra middelen in het AV-fonds kunnen compenseren voor de terugloop in de vraag als gevolg van het hefboomeffect, zal afhangen van de efficiëntie waarmee de financiële middelen worden vertaald in een kwaliteitsverhoging.

Onderstaande analyse gaat in op de *directe* effecten van de stimuleringsmaatregelen op de AV-markt gemeten aan de hand van drie factoren:

1. Kwantiteit
2. Pluriformiteit
3. Toegankelijkheid

Deze factoren zullen *a priori* even zwaar meetellen. Hierna worden voor zowel de productiemarkt als voor de afzetmarkt de verwachte effecten van quota en heffingen op de kwantiteit

---

<sup>92</sup> Prasad, A., Mahajan, V., & Bronnenberg, B. J. J. A. M. (2003). *Advertising versus pay-per-view in electronic media. International Journal of Research in Marketing*, 20(1), 13-30

<sup>93</sup> Ibid.

en pluriformiteit besproken. De effecten voor de toegankelijkheid betrekken we alleen op de consument, oftewel de afzetmarkt.

### 3.4.1 Kwantiteit

#### **Kwantiteit op de productiemarkt**

Interventies zoals quota en heffingen verstoren de marktmechanismen. Zoals in het vorig hoofdstuk beschreven, zorgen quota voor een relatieve stijging van het Nederlandse aanbod evenals, naar verwachting, een *absolute* stijging. De totaal afgezette kwantiteit in het markt-evenwicht met quota ligt daarom boven de uitgangssituatie.

Het tegenovergestelde scenario geldt voor heffingen. In theorie zorgen heffingen ervoor dat de consumptieprijs stijgt en de totale kwantiteit afneemt. Door de verwachte daling van de afgezette kwantiteit op de afzetmarkt, zal de vraag van de eindexploitant op de productiemarkt afnemen. Hierdoor daalt ook het aantal afgezette producties op de productiemarkt. Bovendien daalt hierdoor de prijs op de productiemarkt, waardoor producenten niet alleen minder kunnen afzetten, maar ook tegen een lagere prijs. Deze theoretische economische marktmechanismen gelden voor zowel binnen- als buitenlandse films. Hierdoor neemt de totale kwantiteit van Nederlandse producties af ten gevolge van het invoeren van heffingen. Nederlandse producenten zullen daarom minder afzetten als gevolg van een heffing.<sup>94</sup>

#### **Kwantiteit op de afzetmarkt**

Het totale aantal aangeboden AV-producties door eindexploitanten neemt eveneens af na het invoeren van heffingen. De mate waarin verschilt per deelsector. Dit hangt af van de prijselasticiteit in de deelmarkt. Deze is vooral hoog in de bioscoop- en TVOD-sector. Dit suggereert dat de kwantiteit binnen deze deelsectoren relatief veel zal afnemen.

De vraag naar betaalde televisie is vooral prijselastisch voor jongere consumenten als gevolg van de opkomst van SVOD-platformen. De verwachting is dat een prijsstijging het proces van mediasubstitutie zal versnellen, doordat de kosten van het combineren van consumptie van zowel een televisie-abonnement als een SVOD-abonnement zullen toenemen. Als gevolg hiervan kan er waar nu vaak gebruik wordt gemaakt van beide producten, substitutie gaan plaatsvinden van lineaire televisie naar SVOD. Dergelijke substitutie-effecten kunnen nog sterker worden naarmate (nieuwe) aanbieders "internet-only" diensten gaan verstrekken.

Volgens mediasubstitutie-theorie is de consument eerder geneigd om voor het nieuwere (SVOD) platform te kiezen. Hierdoor zal naar verwachting de prijselasticiteit en daarmee de daling in kwantiteit op termijn toenemen in de deelmarkt van lineaire televisie. Daarentegen zal de kwantiteit binnen de SVOD-markt naar verwachting minder afnemen. Deze constatering is in overeenstemming met de hoge pricing power van Netflix, die meer dan driekwart van deze markt bezit.

### 3.4.2 Pluriformiteit

#### **Pluriformiteit op de productiemarkt**

Met name op het gebied van pluriformiteit schieten 'natuurlijke' marktmechanismen te kort op de huidige audiovisuele productiemarkt. Zo wordt de AV-productie grotendeels

---

<sup>94</sup> Het gaat hier puur om de *directe, theoretische economische* effecten op de marktmechanismen. In hoeverre de extra middelen in het AV-fonds kunnen compenseren voor de terugloop in de vraag als gevolg van het hefboomeffect, zal afhangen van de efficiëntie waarmee de financiële middelen worden vertaald in een kwaliteitsverhoging. Zie ook 0.

gekaracteriseerd door hoge risico's voor de filmdistributeur en schaalvoordelen. Hierdoor worden producenten gestimuleerd om risicomijdende strategieën toe te passen en veel 'succesvolle' componenten van de vormgeving en inhoud van audiovisuele producten te herhalen en te imiteren. Hierdoor wordt het aanbod steeds homogener, wat inderdaad uitnodigt tot marktinterventie.

Echter zijn de effecten van de twee instrumenten opnieuw verschillend. Zoals boven omschreven leiden heffingen tot een afname in de kwantiteit en een toename in de prijs op de AV-productiemarkt voor binnen- en buitenlandse producties. Dit heeft twee nadelige effecten op de pluriformiteit van het Nederlandse aanbod. Ten eerste leidt dit tot een absolute afname van het Nederlandse aanbod, waardoor het aantal meer heterogene AV-producties ook in absolute zin zal afnemen. Bovendien is er bij een lagere marktprijs nog minder kans op een winstgevende productie, wat risicomijdende strategieën in de hand werkt.<sup>95</sup> De producent wordt nog afhankelijker van schaalvoordelen, waardoor imitatie en herhaling naar verwachting in toenemende mate zal worden toegepast in de AV-productie strategie.

Daarentegen leidt een quotum juist tot een verhoging van de marktprijs in de AV-productiemarkt. Als gevolg van het quotum zal er een groep producties wel worden afgenomen die zonder quotum niet afgenomen zou worden. Hierdoor ontstaat er ruimte voor producties die in verhouding met het aantal kijkers dat zij trekken, hogere productiekosten hebben.<sup>96</sup> In economische termen is de door de quota bevoordeelde groep daarmee minder kostenefficiënt in het maximaliseren van het totale gebruik, waardoor de gemiddelde kostenefficiëntie van de AV-productiemarkt daalt. Vanuit cultureel perspectief is het feit dat deze producenten nu wel een kans krijgen minder eenduidig. Er zijn namelijk twee scenario's mogelijk. Enerzijds kan een quotum ertoe leiden dat er ruimte ontstaat voor cultureel hoogwaardige producties met een kleiner publiek. Deze categorie AV-producties is waar de Raad op doelt wanneer hij het heeft over pluriformiteit. Met de stimulatie van de productie van deze categorie wordt een tekort aan pluriformiteit bestreden. Anderzijds kan het invoeren van quota leiden tot bulkinkopen van films van cultureel lage kwaliteit die tevens minder kostenefficiënt zijn. In dat geval wordt aan geen van de doelstellingen voldaan.

Het netto-effect op de pluriformiteit zal afhangen van de verhouding waarmee de producties uit de twee categorieën worden gestimuleerd. De mate waarin quota leiden tot het stimuleren van exclusieve producties of films van lage kwaliteit zal grotendeels afhangen van de hoogte van de quota. De verwachting is dat een te hoog quotum vooral de tweede categorie producties zal dienen.

### **Pluriformiteit op de afzetmarkt**

De pluriformiteit van het aanbod wordt ook vooral bepaald door de verdeling van de gehele AV-consumptie over de verschillende deelmarkten van de eindexploitatie. Zoals eerder beschreven zal de prijsstijging op de afzetmarkt als gevolg van quota en/of heffingen leiden tot een versnelling van het actuele proces van mediasubstitutie richting SVOD-platformen. Dergelijke ontwikkelingen kunnen verrassende effecten hebben op de pluriformiteit van het geconsumeerde AV-aanbod. Resultaten uit een Koreaanse studie<sup>97</sup> tonen aan dat

---

<sup>95</sup> Ook hierbij geldt dat de extra middelen in het AV-fonds, die kunnen compenseren voor de nadelige effecten van heffingen op de pluriformiteit, buiten beschouwing zijn gelaten. Zie ook Bijlage 1 voor kwaliteitseffecten.

<sup>96</sup> Zie Box 7 in Bijlage 1

<sup>97</sup> Park, S & Kim, J. (2015). Effects of Media Use Behavior on the Preference for Channel Bundling of Multichannel Services TPRC 43: The 43rd Research Conference on Communication, Information and Internet Policy Paper.

consumenten die toegang hadden tot VOD-platformen een breder aanbod van AV-producties meer prefereerden dan consumenten zonder toegang. De auteurs wijden deze bevinding aan het meer diverse aanbod op VOD-platformen in vergelijking met andere media-kanalen. Dit leidt tot een toename van de pluriformiteit. Als gevolg worden de voorkeuren van de consument ook meer divers, waardoor niet alleen het aanbod maar ook de vraag naar AV-producten meer pluriform wordt. Het versnellen van mediasubstitutie als gevolg van prijsstijgingen die gepaard gaan met marktinterventie kan zo de pluriformiteit binnen de AV-sector in de hand werken.

### 3.4.3 Toegankelijkheid voor de consument

In het rapport *'Zicht op zo veel meer'* wordt toegankelijkheid beschreven als voldoende mogelijkheden voor iedereen om kennis te maken met culturele mediaproducties. Dit benadrukt het belang dat eindexploitatie over de verschillende deelmarkten verspreid is. Echter zal de complementariteit van de verschillende deelsectoren deels plaats maken voor substitutie als gevolg van de prijsstijgingen die met zowel heffingen als quota gepaard gaan, wanneer het geaggregeerde AV-consumptiebudget per consument niet toeneemt. Gegeven de relatieve prijselasticiteiten tussen de deelsectoren en huidige patronen in mediasubstitutie, zal de concentratie van de consumptie grotendeels plaatsvinden ten behoeve van de SVOD-sector.

Daarentegen is de verwachting dat, gegeven de hoge mate van pricing power waar Netflix over beschikt, de prijs vooral binnen de SVOD-sector zal toenemen. Dergelijke prijsstijgingen zijn in strijd met het doel om de toegankelijkheid binnen de AV-sector te bevorderen omdat met name huishoudens met hogere inkomens prijsinelastisch zijn (Park & Kim; 2015). Als gevolg zullen verschuivingen in het consumptiepatroon onevenredig veel plaatsvinden bij de lagere inkomensgroepen. Dergelijke verschuivingen zijn onder andere substitutie-effecten van meerdere platforms naar één platform of het overschakelen van betaalde media naar gratis AVOD-platformen. Relatieve kwaliteitsverschillen tussen AVOD en SVOD kunnen ervoor zorgen dat lagere inkomensgroepen minder meeprofiteren van investeringen in de kwaliteit van binnenlands aanbod. De toegenomen afhankelijkheid van gratis content onder de meer kwetsbare bevolkingsgroepen is daarom een vorm van non-marktfalen die de toegankelijkheid van het aanbod zal benadelen.

## 3.5 Effecten ervaren in het buitenland

Zoals gepresenteerd in paragraaf 2.2.1 kan er onderscheid worden gemaakt in verschillende mechanismen voor publieke steun aan de audiovisuele sector in de EU<sup>98</sup>. Ook de gesprekspartners hebben diverse alternatieven genoemd. Naast de door de Raad voorgestelde quota, prominence en heffingen zijn dit een directe investeringsverplichting, fiscale regelingen en een garantiefaciliteit/investeringsfonds. Daarnaast zijn er diverse non-financiële maatregelen denkbaar die de Nederlandse AV-sector kunnen versterken.

Hieronder vatten wij enkele bevindingen uit het buitenland met betrekking tot de invoering en eventuele effecten van zowel de door de Raad voorgestelde als alternatieve financiële en non-financiële stimuleringsinstrumenten samen.

### 3.5.1 Heffingen en investeringsverplichtingen

In paragraaf 2.3.2 worden twee varianten van financiële verplichtingen geïntroduceerd: een verplichting om te investeren in een fonds (een heffing zoals voorgesteld door de Raad) of

---

<sup>98</sup> European Audiovisual Observatory (2016). Public financing for film and television content. The state of soft money in Europe.

een directe investeringsplicht in producties, uitgedrukt in een percentage van de omzet/winst of een vast bedrag. Een derde variant betreft de keuze om ofwel direct te investeren in producties ofwel een bijdrage te leveren aan een fonds zoals in Vlaanderen al jaren het geval is bij kabel- en telecomdistributeurs (zie Box 2).

In Vlaanderen moeten kabel- en telecomdistributeurs (Telenet, Proximus en Orange in het bijzonder) per abonnee €1,30 investeren in Vlaamse coproductie van audiovisuele werken óf een gelijkwaardige financiële bijdrage leveren aan het Vlaams Audiovisueel Fonds. In periode 2016–2018 bedroegen de stortingen aan het VAF ca. 4% van het totale bedrag van de investeringen. De distributeurs met een kleiner abonneebestand in het Nederlandse taalgebied kozen vooral voor een storting aan het VAF. De grote Vlaamse spelers Proximus en Telenet kiezen er sinds 2016 beiden voor om hun stimuleringsbijdrage na te komen door een investering in respectievelijk één en drie verschillende coproductieprojecten. De investeringsverplichting leverde in 2017 ongeveer €3,5 miljoen op.<sup>99</sup>

*Box 2. Stimuleringsregeling kabel en telecomdistributeurs.*

Zoals uitgelegd in paragraaf 2.3 heeft een aanzienlijk aantal Europese landen een breed scala aan eindexploitanten verplichtingen opgelegd om de nationale AV-productie te ondersteunen. In Nederland betreft dit met name omroepen. Meestal betreft dit een verplichte bijdrage aan (film)fondsen (heffing) of een directe investeringsverplichting. In sommige landen worden ook andere spelers zoals bioscopen verplichtingen opgelegd (heffing of belasting op bioscoopkaartjes) (zie Noorwegen in Bijlage 2). Met de opkomst van VOD-diensten worden de verplichtingen die van oudsher opgelegd worden aan de omroepen, kabeldistributeurs en bioscopen steeds meer uitgebreid naar de aanbieders van VOD-diensten.

Sinds de opkomst van 'over-the-top' (hierna 'OTT') -diensten (diensten verspreid via het internet) is er veel discussie over of OTT's verplicht moeten worden om bij te dragen aan lokale content. De volgende Europese landen leggen een financiële bijdrage op aan binnenlandse VOD-exploitanten (heffingen of investeringsverplichtingen): Tsjechië, Spanje, Frankrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië, Kroatië, Slovenië, Slowakije, Portugal, België (Wallo-nië).<sup>100</sup> In de Tabel 8 is deze verplichte financiële bijdrage nader uitgesplitst naar landen die heffingen opleggen ten behoeve van de nationale filmfondsen en in Tabel 9 worden landen genoemd die een directe investeringsverplichting opleggen.

*Tabel 8. Landen met heffingen op binnenlandse VOD-platformen ten behoeve van filmfondsen.*

Land	Heffingspercentage (van omzet)
Duitsland	1,8% - 2,5% (indien omzet > €500.000)
Frankrijk	2%
Kroatië	2% van de omzet
Portugal	1% (keuze tussen investering in productie of aan een fonds)
Slowakije	0,5% van de omzet
Tsjechië	0,5% van de omzet
Wallonië (België)	1,4% - 2,2% (keuze directe investering of fonds) (indien omzet > €394.000)

<sup>99</sup> Vlaams Parlement. Schriftelijke vraag (nr. 181) aan de ministerie van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel op 21 maart 2018. Vlaamse audiovisuele sector - Toepassing stimuleringsregeling.

<sup>100</sup><http://www.efads.eu/news/avms-directive-faq-country-of-origin-principle-and-financial-contributions.html>



Tabel 9. Landen met directe investeringsverplichtingen voor binnenlandse VOD-platformen.

Land	% van de omzet om te investeren in Europese productie
Italië	5% van de inkomsten (indien niet aan Europees quotum voldaan wordt)
Frankrijk	15% (TVOD) - 26% (SVOD) van de netto omzet aan de productie van Europese werken, waarvan 12% (TVOD) – 22% aan Franstalige werken
Portugal	1% (keuze tussen investering in productie of aan een fonds)
Slovenië	1% (keuze tussen quotum en directe investering)
Spanje	5% van de omzet
Tsjechië	1% van de omzet (óf een quotum van 10%)
Wallonië (België)	1,4% - 2,2% (keuze tussen investering in productie of aan een fonds) (indien omzet > €394.000)

Daarnaast zijn steeds meer landen bezig met het uitwerken van verplichtingen voor niet-binnenlandse VOD-diensten.<sup>101</sup> Door de nieuwe AVMD-richtlijn, hebben verschillende EU-lidstaten stappen ondernomen om niet-binnenlandse leveranciers van on-demand audiovisuele diensten te verplichten bij te dragen aan audiovisuele productie. Enkel Frankrijk, Duitsland en Italië<sup>102</sup> hebben voornamelijk verplichtingen voor niet-binnenlandse VOD-diensten uitgewerkt. Duitsland heeft gekozen voor een heffing. Het heeft in 2013 de Filmwet gewijzigd zodat ook niet-Duitse VOD-aanbieders een heffing opgelegd kon worden ten behoeve van het Duitse filmfonds FFA (zie Box 3). Ook Frankrijk heeft een omvangrijke traditie met verschillende vormen voor het financieel bijdragen van de verschillende spelers in de waardeketen aan de financiering van het Frans Nationaal Centrum voor Cinema (zie Box 4). Vanaf 2019 zullen ook Vlaanderen en Denemarken een investeringsverplichting opleggen.

- Recent heeft de Vlaamse regering besloten dat ook niet-lineaire audiovisuele aanbieders (indien jaaromzet > 500.000 euro) verplicht worden om direct in Vlaamse audiovisuele producties te investeren ofwel een forfaitaire bijdrage te storten in het Vlaams Audiovisueel Fonds (VAF). De investeringsbijdrage wordt vastgelegd op 2% van de omzet van het tweede jaar voorafgaand aan het jaar van de bijdrageplicht.
- *De Deense regering heeft in juni 2018 een mediaovereenkomst gesloten voor de komende vijf jaar waarin een "streaming belasting" werd opgenomen: "Vanaf 2020 moeten streaming serviceproviders 2% van hun omzet in Denemarken investeren in de vorm van directe investeringen in nieuwe Deense content. De verplichting is van toepassing op alle streamingdiensten op de Deense markt, inclusief buitenlandse diensten die hun activiteiten richten op Denemarken. Er is een limiet vastgesteld zodat bedrijven met een omzet van minder dan DKK 375.000 (ruim €50.000) in Denemarken vrijgesteld zijn van de verplichting."*<sup>103</sup>

<sup>101</sup> De Raad noemt al het voorbeeld van Canada waar de regering onlangs met Netflix heeft afgesproken om de komende vijf jaar 340 miljoen euro in originele Canadese content te investeren. Onder de deal vallen onder meer samenwerkingen met Canadese producers, zenders en productiebedrijven.

<sup>102</sup> Leveranciers van VOD-diensten die onder de Italiaanse regelgeving vallen (ook van toepassing op aanbieders van VOD-diensten die zich richten op consumenten in Italië en in een andere lidstaat zijn gevestigd) moeten de productie van Europese werken en de toegang ertoe bevorderen door rekening te houden met twee verplichtingen: a) de verplichting om 30% van de catalogus te reserveren voor recente Europese audiovisuele werken die in de afgelopen vijf jaar zijn geproduceerd; b) een verplichting om minimaal 20% van het jaarlijkse netto-inkomsten in Italië in Europese audiovisuele werken geproduceerd door onafhankelijke producenten te investeren, met name recente werken, verspreid binnen 5 jaar na hun productie.

<sup>103</sup> Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep SMIT (2018). Verplichtingen voor on-demand audiovisuele diensten om bij te dragen aan de productie van audiovisuele werken.



### Heffingsysteem Duitsland

De Duitse federale regeling voor de financiering van filmproductie, -distributie en vertoning wordt gefinancierd door middel van een speciale heffing (Filmabgabe) die wordt opgelegd aan ondernemingen in de bioscoop-, video- en omroepsector. Bioscoopuitbaters, videoleveranciers en VOD-aanbieders betalen een belasting aan de Federale Filmraad (Filmförderungsanstalt – FFA) op basis van hun inkomsten uit filmexploitatie. Bioscoopuitbaters worden belast op basis van de inkomsten per scherm. Videoleveranciers en VOD-aanbieders worden belast op basis van hun netto jaaromzet:

Bioscopen	1,8% – 3% van de netto omzet ticketverkoop (indien omzet > €200.000)
Videodistributeurs	1,8% – 2,5% van de netto omzet door verkoop en verhuur van DVD en Blu-ray (indien omzet >€500.000 en aandeel speelfilms >2% van de omzet)
VOD operators	1,8% – 2,5% van de netto omzet door films (indien omzet >€500.000)
Publieke omroepen	3% van het budget
Commerciële omroepen (op open kanalen)	0,15% - 0,95% van de netto advertentie-inkomsten afhankelijk van het aandeel speelfilms in totale zendtijd (indien aandeel >2% of netto omzet >€750.000)
TV-providers	0,25% van de netto omzet uit abonnementen (indien aandeel speelfilms >2% van totale zendtijd of totale netto omzet >€750.000)

De heffing financiert alle financieringsmaatregelen van de FFA.

De Filmförderungsgesetz (FFG) verplicht videodistributeurs en VOD-aanbieders met een netto jaaromzet van meer dan 500.000 euro, om bij te dragen FFA. Het heffingspercentage hangt af van de omzet:

- 1,8% voor bedrijven met een omzet tot 30 miljoen euro;
- 2% voor bedrijven met een omzet tussen 30 en 60 miljoen euro;
- 2,5% voor bedrijven met een omzet van meer dan 60 miljoen euro.

Eerst waren alleen VOD-aanbieders met een statutaire zetel of een vestiging in Duitsland verplicht de filmheffing te betalen. Daar tegenover stond dat alleen VOD-aanbieders met een statutaire zetel of een vestiging in Duitsland gerechtigd waren om audiovisuele ondersteuning van de FFA aan te vragen. In 2013 werd de Filmwet (FFG) gewijzigd zodat niet in Duitsland gevestigde VOD-aanbieders aan de heffing zouden worden onderworpen. Artikel 153, §2, FFG bepaalt dat VOD-aanbieders die niet in Duitsland zijn gevestigd, de hierboven genoemde heffing ook moeten betalen m.b.t. inkomsten verkregen uit de verkoop van VOD-diensten aan Duitse klanten via Duitstalige websites, mits deze transacties niet onderworpen zijn aan een vergelijkbare financiële bijdrage aan een filmfonds ter promotie van audiovisuele producties in het land van oorsprong. Als gevolg van deze nieuwe verplichting, zullen de buitenlandse VOD-aanbieders die onderworpen zijn aan de belasting ook recht hebben op audiovisuele ondersteuning van de FFA, op dezelfde manier als VOD-aanbieders met een statutaire zetel of vestiging in Duitsland. De geschatte jaarlijkse opbrengst in Duitsland van de heffing voor VOD-aanbieders bedraagt 13 miljoen euro.

De Duitse regering heeft de aangepaste FFG in 2014 aangemeld bij de Europese Commissie. In eerste instantie waren er twijfels rondom de verenigbaarheid met de interne markt van het aangemelde amendement dat in strijd zou zijn met de AVMD-richtlijnen inzake het country-of-origin principe. Ook heeft de Commissie de verenigbaarheid van de maatregel in het kader van artikel 110 VWEU onderzocht, volgens welke een lidstaat op de producten van andere lidstaten geen belasting mag opleggen die zij niet op soortgelijke wijze oplegt aan binnenlandse producten.

Hoewel, volgens de Duitse overheid, de buitenlandse aanbieders op dezelfde manier als hun Duitse concurrenten zouden kunnen genieten van steun van de FFA, vond de Commissie het nodig om te onderzoeken of de maatregel de Duitse VOD-aanbieders niet structureel bevoordeelde. Na het onderzoek en de reacties van stakeholders heeft de Commissie op 1 september 2016 vastgesteld dat de maatregelen verenigbaar waren met het VWEU en niet in strijd waren met de AVMD-richtlijn. Op 22 november 2016 diende Netflix bij het EU-Gerecht een verzoekschrift in waarin zij het Gerecht verzoeken het hierboven vermelde Commissiebesluit van 1 september 2016 nietig te verklaren. Op 16 mei 2018 werd het beroep van Netflix tegen het besluit van de Europese Commissie over de Duitse heffing verworpen. Dit betekent dat in de toekomst ook buitenlandse aanbieders van video-on-demand diensten kunnen worden aangesproken om de filmheffing te betalen.

Box 3. Case heffingen in Duitsland

### **Heffingen in Frankrijk**

Frankrijk is onderscheidend in de manier waarop het land heffingen oplegt aan VOD-diensten. De financiering van de het Franse filmfonds CNC is gebaseerd op drie belastingen:

1. de TV-Uitgevers en -Distributeurs Belasting richt zich op de bedragen voor reclame en sponsoring die door distributeurs en uitgevers van televisiediensten worden verzameld.
2. de Belasting op de Bioscooptoegang richt zich op de prijs die de toeschouwers betalen voor de toegang tot de vertoningen van cinematografische werken,
3. Video- en VOD-Belasting richt zich op de inkomsten van de fysieke en online transacties van audiovisuele inhoud.

Naast een uitgebreide investeringsverplichting, kent Frankrijk ook een heffing van 2% op de opbrengsten van VOD-aanbieders. Deze heffing is gericht op de inkomsten van fysieke en online transacties van audiovisuele inhoud. Dit staat omschreven in artikel 1609 sexdecies B van de Code général des impôts. Deze heffing is ingevoerd in 1993 en was destijds van toepassing op verhuurders van video's en dvd's. In 2004 werd deze regeling uitgebreid naar VOD-aanbieders in Frankrijk. In 2013 breidde de wet de reikwijdte van deze regel, die van toepassing is op VOD-aanbieders die in Frankrijk zijn gevestigd, uit naar buitenlandse VOD-aanbieders die hun diensten op het Franse grondgebied aanbieden.

De inkomsten uit de video- en VOD-heffing<sup>104</sup> in Frankrijk daalden tussen 2004 en 2014 van €38 miljoen tot €32 miljoen in 2011 tot €28 miljoen in 2014, door de scherpe daling van verhuur van fysieke video en dalende omzet van de verkoop van video/DVD.<sup>105</sup> Daarnaast bleven de inkomsten uit de VOD-belasting beperkt door de juridische mazen die het onmogelijk maakten om alle spelers te vatten.

Inmiddels is de reikwijdte van de Video- en VOD-Belasting (2017) uitgebreid tot alle (gratis en betaalde, buitenlandse en Franse) on-demand audiovisuele mediadiensten (inclusief platforms voor het delen van video's) die zijn gericht op het Franse publiek. Nieuwssites en sites voor filmpromotie, zoals AlloCiné, werden uitgesloten van de regeling. De nieuwe wetgeving werd aangenomen maar niet geheel zonder kritiek. Tegenstanders verwierpen het idee omdat de regeling het risico had te ingewikkeld te zijn in ruil voor minimale opbrengsten. Tegenstanders vreesden ook dat het Franse bedrijven zoals DailyMotion zou benadelen.<sup>106</sup>

Alle opbrengsten van deze belasting moeten aan de CNC worden betaald, tot een maximum van 70 miljoen euro per jaar. De CNC zal naar verwachting in 2018 **€2,4 miljoen** ontvangen van **Netflix** en **€3 miljoen** van **YouTube**.

#### *Box 4. Case heffingen in Frankrijk*

Er is slechts beperkt empirisch onderzoek naar de effecten van heffingen. In een aantal landen zijn de (geschatte) inkomsten behaald uit heffingen bekend:

- In 2017 had het Franse filmfonds CNC een totaal budget van €799,3 miljoen, waarvan €638,3 miljoen (80%) afkomstig was van het bedrag dat werd geïnd uit drie verschillende heffingen. De heffing geldt voor tv-uitgevers en distributeurs (totaal €510,5 miljoen); bioscooptoegang (€148,3 miljoen) en Video- en VOD Belasting (€16,2 miljoen).<sup>107</sup>
- De geschatte jaarlijkse opbrengst in Duitsland van de heffing voor VOD-aanbieders bedraagt €13 miljoen.

---

<sup>104</sup> Een belasting van 2% voor diensten die fysieke en online audiovisuele inhoud in Frankrijk verkopen en verhuren, vanaf september 2017 geldt deze ook voor buitenlandse bedrijven.

<sup>105</sup> Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep SMIT (2018). Verplichtingen voor on-demand audiovisuele diensten om bij te dragen aan de productie van audiovisuele werken.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> CNC jaarrapport 2017 pp. 253-254, [https://www.cnc.fr/cinema/etudes-et-rapports/bilans/bilan-2017-ducnc\\_559489](https://www.cnc.fr/cinema/etudes-et-rapports/bilans/bilan-2017-ducnc_559489)

- De Vlaamse mediaminister verwacht dat de verplichting in 2019 €1 miljoen gaat opleveren.

De Europese Commissie schat dat de mogelijke financiële bijdragen voor Netflix en iTunes opgelegd door andere lidstaten zullen oplopen tot ongeveer €5,8 voor Netflix tot €8,2 miljoen voor iTunes per jaar in de vijf grote lidstaten. Hierbij is uitgegaan van een gemiddeld percentage, mogelijk valt het bedrag nog hoger uit omdat voor Frankrijk is uitgegaan van de 15% die voor TVOD geldt, terwijl voor SVOD een percentage van 26% geldt. De impact wordt dus mogelijk onderschat. Voor heffingen schat de Europese Commissie in dat ging om kosten tussen de €4,7 en €11,7 miljoen per jaar voor de niet-binnenlandse VOD-aanbieders in EU-landen die op dat moment een heffing oplegden (10 landen).<sup>108</sup>

De onderzoeksgroep SMIT<sup>109</sup> heeft de toepassing van verplichtingen voor on-demand audiovisuele mediadiensten om financieel bij te dragen aan de productie van Europese werken in Europese lidstaten geanalyseerd in opdracht van de Vlaamse Overheid. Aan de hand van een tiental casestudies heeft de onderzoeksgroep aanbevelingen gedaan aan de Vlaamse Overheid m.b.t. het invoeren van een eventuele investeringsverplichting:

- De onderzoekers concluderen dat het opleggen van een investeringsverplichting het meest duurzaam zal zijn als men dicht blijft bij de AVMDR-omschrijving. Het toevoegen van extra voorwaarden of verbreden van het bereik, vergroten het risico van succesvolle juridische tegenstand tegen de maatregel.
- Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de berekening op basis van omzet het meest geschikt lijkt om te gebruiken. Lidstaten moeten van buitenlandse aanbieders van on-demand audiovisuele mediadiensten eisen dat zij alle noodzakelijke informatie verstrekken die nodig is om de berekeningsgrondslag te bepalen. Voor het definiëren van inkomsten is het aangewezen de definitie eenvoudig te houden en alle inkomsten te betrekken die zijn afgeleid van activiteiten in het land dat de investeringsverplichting oplegt.
- Ten slotte stellen de onderzoekers dat een variatie in percentages wenselijk kan zijn, maar met het oog op het beperken van de administratieve last van het systeem, kunnen dergelijke variaties het best tot een minimum worden beperkt.

Een review van de herziening van de AVMD-richtlijn (de uitzondering van het country-of-origin principe in het bijzonder) van het Britse Communications Chambers wijst op een aantal uitdagingen in de uitvoering van heffingen op specifiek internationale VOD-platformen:

- Het bepalen of een dienst een 'doelpubliek' heeft in een lidstaat (en dus belast mag worden) kan een uitdaging zijn gegeven dat sommige advertenties grensoverschrijdend worden getoond en dat sommige landen een gemeenschappelijke taal hebben (zoals Duits, Nederlands en Frans).
- Ook het bepalen van de inkomsten die in een bepaalde lidstaat worden verdiend (als basis voor het opleggen van nationale heffingen) is niet eenvoudig gegeven het grensoverschrijdende karakter van advertenties, online streaming en consumenten die VPN's gebruiken om hun locatie te verhullen. Welke lidstaat kan bijvoorbeeld heffingen opleggen op advertentie-inkomsten van een Belgische consument die een

---

<sup>108</sup> Bron: Europese Commissie (2016). Impact assessment Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services in view of changing market realities.

<sup>109</sup> Center for Studies on Media Innovation and Technology – Vrije Universiteit Brussel.

Franse VOD-dienst gebruikt maar dit in Amsterdam streamt en daarvoor een Nederlandse advertentie te zien krijgt?

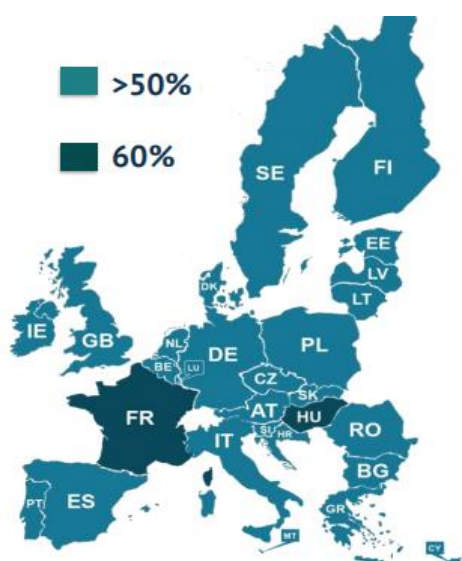
- Het bepalen of exploitanten in aanmerking komen voor de uitzonderingen (bijvoorbeeld omzetgrens). Deze afbakening is ambigu; wordt de uitzondering toegepast op omzet op landelijk niveau (een exploitant kan dus klein zijn in het ene land maar groot in een ander land) of op omzet op Europees niveau?

Daarnaast wijst de studie op het risico van het belasten van de heffingen op consumenten. De auteurs tonen echter geen empirisch bewijs van deze effecten.

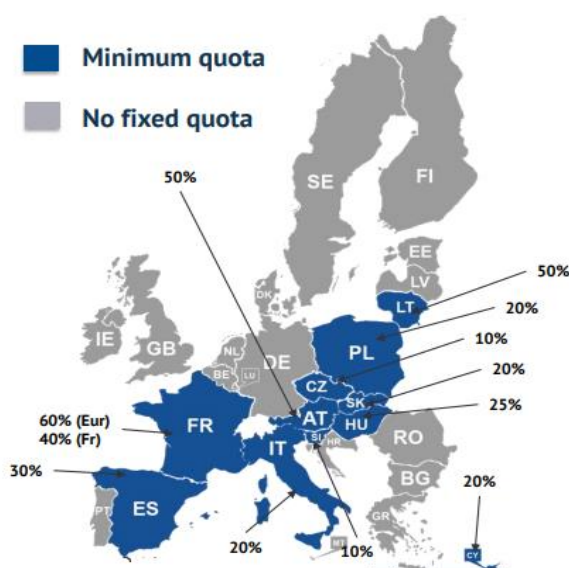
Een veel genoemd voordeel van een directe investeringsverplichting ten opzichte van heffingen en quota is dat het minder ingrijpt op de bedrijfsvoering van bedrijven en dus minder marktverstoring werkt. Heffingen worden veel meer ervaren als een directe kostenverhoging. Daarnaast zit er aan een investeringsverplichting een incentive vast om de productie succesvol te maken; dit is immers in het belang van de investeerder.

### 3.5.2 Quota

Eén van de ambities van de nieuwe AVMDR is het versterken van de Europese audiovisuele cultuur door niet-lineaire televisieomroeporganisaties te verplichten minstens 30% van hun catalogi te reserveren voor Europese producties, met bovendien een goede zichtbaarheid ervan. Figuur 16a toont de geldende quota voor *omroepen*, voor de meeste landen geldt het quotum van 50% zoals is opgelegd in artikel 16 van de AVMDR. Figuur 16b toont de huidige opgelegde minimum quota voor Europese content in VOD-catalogi.



Figuur 16a. Quotum Europese content voor omroepen. Bron: European Audiovisual Observatory's AVMSDatabase.



Figuur 16b. Quotum Europese content in VOD-catalogi. Bron: European Audiovisual Observatory's AVMSDatabase

Wat de aantrekkelijke presentatie van Europese werken in elektronische programmagidsen betreft, hebben slechts vijf landen (inclusief Wallonië) een expliciete verplichting ingevoerd om de zichtbaarheid van Europese werken in de catalogi van VOD-diensten te vermelden.

Frankrijk is een van de voorlopers op het gebied van quota. Reeds in 1989 drongen de Fransen met de goedkeuring van de TWfd (het huidige AVMDR) aan op quota voor Europese

producties en onafhankelijke producties.<sup>110</sup> Het opleggen van quota komt voort uit de culturele uitzonderingsgedachte de *'l'exception culturelle'* waar Frankrijk bij de General Agreement on Tariffs and Trade in 1993 (GATT) stelde dat cultuur anders dan overige producten benaderd diende te worden wat betreft protectionistische maatregelen. In Frankrijk gelden verschillende quota, zowel voor VOD als voor andere diensten. Voor omroepen geldt een quotum van minimaal 60% Europese Franstalige werken in tegenstelling tot de door AVMDR opgelegde 50%. Voor catalogi van VOD-platformen geldt een minimum quotum van 60% Europees en 40% Frans. Er geldt niet alleen een quotum voor de catalogus van een VOD-dienst, maar ook voor het openingsscherm van de dienst: het openingsscherm van Netflix dient op zijn minst 20 procent Franse of Europese content te bevatten. De werking van quota is in 2016 geëvalueerd en hier komen de volgende geleerde lessen uit<sup>111</sup>:

- Als onderdeel van de quota die het minimum aandeel van Franse en Europese producties in het totale aanbod specificeren, worden TVOD en SVOD-services verplicht om: *"Substantiële proportie op de welkomspagina voor Franse en Europese werken te reserveren, waarvan blootstelling aan de content is verzekerd door meer dan het enkel weergeven van de titel, maar bij voorkeur door middel van trailers en visuele blootstelling"*. Hier is geen marge gespecificeerd. Dit is volgens de evaluatie niet restrictief voor de aanbieders van TVOD en SVOD-services.
- Ook in het geval van een geformuleerde specifieke ondergrens van exposure van het Franse en Europese aanbod op de startpagina, zal dit weinig effect hebben op de TVOD-platformen omdat kijkers vaak direct navigeren naar wat ze willen kijken zonder daarbij eerst de startpagina te passeren. Dit geldt echter niet voor SVOD-platformen, waarbij 79% procent van de gebruikers aangeeft "vaak" of "soms" aanbevelingen op te volgen. In dit geval kan een quotum een substantieel effect hebben.
- De kwaliteit van het aanbod is zeer belangrijk voor de platformen om het abonneren zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Echter, het aantal "aantrekkelijke" Franse producties is laag vergeleken met de Noord-Amerikaanse productie. Als gevolg hiervan zorgt het quotum er geregeld voor dat minder aantrekkelijke nationale producties aangeboden worden.
- Een praktisch probleem is dat de content van de verschillende platforms met hoge frequentie vernieuwd wordt. Hierdoor wordt het constant monitoren/handhaven van de quota complex, zowel voor toezichthouders als voor de platforms zelf.

In het Verenigd Koninkrijk is in 1927 een quotum ingevoerd voor Britse films in bioscopen (volgens de Cinematograph Films Act), dit quotum is afgeschaft in 1984 vanwege de negatieve effecten. Er werden namelijk goedkope en laagwaardige films door Amerikaanse (in plaats van Britse) distributeurs gemaakt om aan de quotumvereisten te voldoen. Dit fenomeen staat bekend onder de term 'quota quickies'.

Ook de Europese commissie erkent dat een quotum kan leiden tot plichtmatige opvulling van een catalogus, het legde daarom tevens een verplichting op aan VOD-diensten om Europese werken onder de aandacht van consumenten te brengen (prominence). Uit een impact assessment uitgevoerd door de Europese Commissie voorafgaand aan de besluitvorming is

---

<sup>110</sup> Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep SMIT (2018). Verplichtingen voor on-demand audiovisuele diensten om bij te dragen aan de productie van audiovisuele werken.

<sup>111</sup> IDATE (2016). Analysis of the effects of regulation on on-demand AVMS. Conseil Supérieur de l'Audiovisuel – CSA.

echter niet gebleken dat quota een positief effect hebben op de verspreiding van Europese werken.<sup>112</sup>

### 3.5.3 Stimuleringsregelingen

In paragraaf 2.3.2 worden al een aantal typen (fiscale) stimuleringsregelingen genoemd. Dit zijn de rebate, de tax credit en de tax shelter. Olsberg-SPI heeft in opdracht van het EAO in 2014 de impact (direct en indirect) van stimuleringsregelingen op investeringen in de productie van films en audiovisuele werken in Europa onderzocht.<sup>113</sup> Het rapport brengt alle bestaande stimuleringsmaatregelen in Europa in kaart en geeft een samenvatting van de evaluaties die tot 2014 op nationaal niveau zijn uitgevoerd. De studie concludeert dat de invoering van een dergelijke in de meeste landen heeft geleid tot een stijging van het productieniveau tot een punt waarop de capaciteit volledig (of bijna volledig) wordt benut. Landen zonder stimuleringsregelingen die hun directe financiering hebben verhoogd kenden ook een groei in productie zij het een lagere groei dan de landen met stimulansen. Ook blijkt uit de analyse dat landen met stimuleringsmaatregelen grotere filmsectoren (als percentage van het bbp) hebben dan landen zonder stimuleringsmaatregelen. Gemiddeld bedragen de productie-uitgaven voor filmproducties 0,06% van het BBP voor landen met stimuleringsmaatregelen, vergeleken met slechts 0,01% voor landen zonder stimuleringsmaatregelen.

Een belangrijke beperking blijkt dat in alle onderzochte landen aanvullende steunmaatregelen van kracht zijn (zoals directe financiering via het filmfonds) die ook effect hebben op economische variabelen. Het bleek echter niet mogelijk om systematisch te controleren voor deze effecten en de impact van (fiscale) stimuleringsregelingen te isoleren. Wat betreft de verschillende type stimuleringsmaatregelen stellen de onderzoekers vast dat de rebate steeds meer in opkomst is. Rebates zijn over het algemeen transparanter, administratief eenvoudiger uit te voeren en leiden tot zelf-financiering.

De fiscale, economische en culturele impact van de Belgische tax shelter is in 2013 door Deloitte geëvalueerd. Deloitte analyseerde de gegevens van ruim 90 films uit alle genres tussen 2007 en 2011, die met in totaal €126 miljoen aan tax shelter-geld werden ge(co)financierd. Hieruit werd geconcludeerd dat elke euro aan fiscale kosten €1,21 voor de staat oplevert. Daarnaast waren de cijfers voor de economische en culturele impact positief. Tegelijkertijd bleek ook dat bij de productie van een gemiddelde film 53% van de investering opgaat aan structureringskosten, rentekosten, beheerskosten, juridische kosten en dergelijke. Om deze reden is in België in 2015 de wetgeving omtrent tax shelters aangescherpt, zodat een groter deel van de investering daadwerkelijk moet worden aangewend voor de productie van de film.

Critici wijzen op een aantal negatieve effecten van fiscale stimuleringsregelingen:

- Voor meer fiscaal gedreven stimuleringsmaatregelen geldt dat deze veelal gepaard gaan met hoge uitvoeringskosten (zie ook het voorbeeld van België hierboven). Nederland heeft vanaf 1998 tot 2007 een tax shelter gekend; de zogenaamde film-cv. De conclusie van de evaluatie van de regeling in 2003 was dat de fiscale faciliteiten een lage effectiviteit kenden en gepaard gingen met hoge structurerings- en

---

<sup>112</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-accompanying-proposal-updated-audiovisual-media-services-directive>

<sup>113</sup> Olsberg, J. & Barnes, A. (Olsberg-SPI) (2014). Impact Analysis of Fiscal Incentive Schemes Supporting Film and Audiovisual Production in Europe. Published by the European Audiovisual Observatory.



beheerskosten.<sup>114</sup> De cash rebate zoals de Nederlandse Film Production Incentive kent juist relatief lage uitvoeringslasten.

- Een ander argument tegen tax incentives is de vraag of deze stimulansen duurzame productieactiviteiten naar een land kunnen trekken of dat de stimulansen alleen maar leiden tot een sector die voortdurend in beweging is naar landen met nog betere belastingprijkkels (belastingconcurrentie).<sup>115</sup>
- In lijn met het bovenstaande punt worden fiscale incentives veelal gebruikt om internationale producties aan te trekken. Een voorbeeld hiervan is de Hongaarse tax incentive (een belastingteruggave van 20% en een tax shelter) voor producenten die een van de meest genereuze in Europa is maar geen kwaliteitseisen stelt.

### 3.5.4 Garantierегeling

Ook zijn er nog diverse bestaande of nieuwe innovatiestimuleringsmaatregelen denkbaar gericht op het verbeteren van toegang tot financiering voor producenten. Een voorbeeld van een dergelijk stimuleringsinstrument is een garantierегeling. In grote lijnen houdt een garantierегeling in dat de overheid garant staat voor (een deel van) een lening van een investeerder aan een bedrijf (in de AV-sector een producent). Deze garantie houdt in dat de overheid (een deel van) de verliezen dekt als de geldlener verzuimt terug te betalen. Een garantiefaciliteit of investeringsfonds maakt het voor banken en/of andere financiële partijen aantrekkelijk om met een lager risico leningen te verstrekken aan producenten.

Dergelijke regelingen helpen vooral in het aantrekken van private investeringen (minder risicovol) waardoor de positie van producenten wordt verbeterd, een garantierегeling is daarmee minder marktversturend. Op basis van dit onderzoek kunnen er geen harde conclusies worden getrokken over de effectiviteit van een dergelijke regeling in de AV-sector. Wel zou de Europese Garantierегeling CCS die recentelijk in het leven is geroepen door de Europese Commissie in samenwerking met het Europees Investeringsfonds meer onder de aandacht gebracht kunnen worden. De CCS biedt risicobescherming door middel van financiële garanties aan intermediairs (banken of investeringsmaatschappijen) en het biedt expertise aan deze financiers over financiële specificaties in de culturele en creatieve sectoren.

### 3.5.5 Non-financiële stimuleringsmaatregelen

Tot slot zijn er diverse non-financiële stimuleringsmaatregelen mogelijk om het Nederlandse audiovisuele bestel toekomstbestendig te maken. Denemarken biedt een goed voorbeeld op dit gebied. Het land, dat wordt beschouwd als het Europese voorbeeld van een goede lokale filmindustrie die ook op internationaal vlak scoort<sup>116</sup>, heeft een aantal interessante maatregelen genomen om de nationale audiovisuele producties te promoten en beschermen:

- De DR (de Deense staatsomroep) en TV2 dienen volgens de Mediawet 2015-2018 jaarlijks ten minste negen miljoen euro te investeren in Deense films. De DR heeft gekozen voor **verdikking** om te concurreren met de hoge productiebudgetten van

---

<sup>114</sup> Nieuwe visie cultuurbeleid (2013). Kamerstuk 32820 nr. 94. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32820-94.html>

<sup>115</sup> Hemels, S. (2017). Tax incentives for the audio visual industry. In: tax incentives for the creative industries.

<sup>116</sup> Zowel kwalitatief als kwantitatief zet Denemarken al decennialang sterke prestaties neer op de (internationale) filmmarkt (talrijke nominaties en prijzen voor Deense films). Het land toont aan dat audiovisuele producties in een beperkt taalgebied (ongeveer 5,8 miljoen inwoners) ook hun weg kunnen vinden naar het grote internationale publiek.

Netflix. De DR De *verdikking* houdt een verhoging van de productiekosten per aflevering in, er worden hierdoor minder series gemaakt met hetzelfde totaalbudget. Het internationale succes van de serie 'Borgen' wordt aangehaald als resultaat van deze strategie. Strategische keuzes zijn een andere succesfactor: de Deense openbare omroep heeft besloten om per jaar slechts twee keer tien uur fictie te maken. Beide reeksen worden telkens internationaal opgepikt.

- **Scandinavische branding en coproductie (schaalvergroting).** Samenwerking tussen Scandinavische (coproducties) en het neerzetten van een eigen signatuur (de Scandinavische sfeer) heeft voor grote internationale successen gezorgd van Deense (en ook Zweedse) series. 'Borgen', 'Forbrydelsen' ('The Killing') en 'Bron/Broen' ('The Bridge') zijn hiervan de bekendste voorbeelden. Het Nordisk Film and TV Fund heeft een rol gespeeld in het faciliteren van werk tussen zijn vijf Noordse lidstaten.
- **Training en talent ontwikkeling.** Het DFI (Deens filmfonds) en de Deense nationale filmschool onderhouden nauwe banden. De succesvolle opleiding van producenten heeft geleid tot de opkomst van een succesvolle nationale productiesector. Er wordt met name veel geïnvesteerd in opleiding van scenarioschrijvers.

Ook andere landen werken non-financiële initiatieven uit om het Amerikaanse succes enigszins te counteren. In Frankrijk lanceerden de grote omroepen het plan voor een gemeenschappelijk VOD-aanbod.

In Vlaanderen biedt Stieve (oorspronkelijk een initiatief van VRT, SBS en Mediaaan, maar nu aangeboden door Mediaaan) content on-demand aan van de Vlaamse omroepen.<sup>117</sup> Voorts heeft de Vlaamse cultuurminister de gesprekken geopend met diverse stakeholders in het gewest om te komen tot de oprichting van een Vlaamse tegenhanger van Netflix. In dat verband moet uiteraard het Nederlandse platform NLZIET genoemd worden. Daarin werken de NPO, RTL en SBS/Talpa samen in het aanbod van hun video-on-demand diensten.

In dit verband is ook vermeldenswaard hoe het Vlaamse Mediafonds, als onderdeel van het overkoepelend audiovisueel fonds VAF, door specifieke stimulering van de Vlaamse audiovisuele productie de verhoudingen binnen het veld beïnvloedt, met het oog op een sterke productiesector. Vlaamse producenten geven aan dat er voor wat betreft reeksen voor zowel publieke als commerciële televisie een gezond spanningsveld is ontwikkeld, waarmee de eigen positie en identiteit van makers, producenten en televisieomroepen (nieuw en traditioneel) tot hun recht komt. Daarbij produceert de omroep niet, zoals dat in Nederland sterk het geval is, maar is sprake van een stelsel waarin de verbinding van de ondersteunde audiovisuele producties met publieke of commerciële omroep is verzekerd, maar de productie grotendeels in handen is van de omroep-onafhankelijke audiovisuele bedrijven. Het financieringsstelsel voor audiovisuele producties voor televisie is in Vlaanderen zo ingericht dat het niet aantrekkelijk is voor omroepen om eigen dramaserieën voor televisie in productie te nemen omdat ze op die wijze geen toegang hebben tot ondersteuning vanuit het stimuleringsbeleid audiovisuele cultuur. Tegelijkertijd geeft het financieringssysteem bijzonder veel ruimte voor de diezelfde omroepen om vanaf de prille fase van de ontwikkeling van nieuwe projecten met de onafhankelijke producenten aan tafel te zitten en inspraak in de producties te hebben. Belangrijk uitgangspunt is dat onafhankelijke producenten slechts dan financiële steun van het mediafonds ontvangen wanneer ze een omroep aan boord hebben in hun project. Een omroep kan zich in verschillende fasen van een project binden aan de betreffende productie en iedere keer een volgende stap meefinancieren, waarmee hij de eerste optie op het eindproduct houdt. Ook kan hij uitstappen als hij bij nader inzien het project niet vindt passen. Het mee geïnvesteerde geld is hij dan kwijt, tenzij een andere

---

<sup>117</sup> Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep SMIT (2018). Verplichtingen voor on-demand audiovisuele diensten om bij te dragen aan de productie van audiovisuele werken.



omroep het project overneemt, inclusief de reeds aangegane financiële verplichtingen. Op die wijze blijven omroep en producent in hun rol, vanuit hun eigen positie in de industrie, maar zijn ze tegelijkertijd op elkaar aangewezen en moeten ze met elkaar rekening houden. Zo wordt gezonde competitie bevorderd. Daarmee is het televisiemodel economischer geworden en is het minder, louter aanbod gedreven. Het systeem heeft zijn nut bewezen en garandeert dat de geproduceerde series of reeksen de aansluiting vinden bij een vrager in de markt. Daarmee krijgen de producties voldoende exposure, kunnen ze culturele impact hebben en wordt de waarde van de publieke investering in Vlaamse audiovisuele cultuur geïncasseerd.

Kijkend naar de Nederlandse situatie zijn de Vlaamse stakeholders relatief kritisch, in het bijzonder over de rol van de publieke omroepen. Door hun sterke positie in het publieke bestel van zowel omroep als productie is een systeem zoals nu in Vlaanderen geldt niet realiseerbaar. De organisatorische opname van het Mediafonds in de NPO heeft de realisatie van een systeem als het Vlaamse eerder verder weg dan dichterbij gebracht, zo stellen zij. Het VAF geeft overigens aan dat een soortgelijke koppeling van de dynamiek op de productiemarkt (waar producenten en omroepen als eindexploitanten opereren) met de afzetmarkten (waar eindexploitanten en consumenten elkaar ontmoeten) ook voor de filmsector wenselijk is. Daar gelden echter andere werkwijzen en zijn de relaties deels anders, waardoor de praktijk van productie voor televisie niet een-op-een te vertalen is naar de context van filmproductie.

## 3.6 Impact van heffingen en quota

In deze paragraaf zetten we de belangrijkste effecten van de verschillende instrumenten (heffingen, quota, alternatieve maatregelen) voor de verschillende deelmarkten voor vertoning (eindexploitanten) op een rij. Het gaat hierbij om het opleggen van verplichtingen of inzetten van (vooral financiële) instrumenten, die moeten leiden tot financiële impulsen voor het produceren van hoogwaardig Nederlands audiovisueel product, of anderszins tot versterking van de Nederlandse audiovisuele sector. Daarbij vormen de mate van pluriformiteit van het aanbod en toegankelijkheid belangrijke aandachtspunten. Achtereenvolgens beschouwen we de impact van het opleggen van de genoemde verplichtingen voor de verschillende deelmarkten en besteden daarbij aandacht aan te verwachten effecten en neveneffecten voortkomend uit economische analyse evenals ervaringsdeskundigheid uit het 'veld' (expert-interviews).

### 3.6.1 Impact van heffingen

Hierna volgt een toelichting op de belangrijkste directe en neveneffecten per deelmarkt. Daarbij komen de verschillende deelmarkten die de Raad voor Cultuur heffingen en quota wil opleggen aan bod.

#### ***Directe en neveneffecten per deelmarkt***

##### *Lineaire TV: Telecom- en kabelbedrijven*

Telecom- en kabelbedrijven acteren als eindexploitanten op verschillende AV-deelmarkten. Zij zijn tegelijkertijd pakketaanbieders voor lineaire televisie en aanbieders van video-on-demand. Daarnaast bieden zij toegangsdiensten tot internet en (mobiele) telefoniediensten. Omdat het veelal om gebundelde diensten en bijbehorende abonnementen gaat (triple play, quad play), worden bij een generieke heffing via de omzet van de exploitant zoals de Raad voorstelt ook diensten belast waarbij het niet gaat om exploitatie van content. Generieke heffingen op de omzet van telecom- en kabelexploitanten zijn dan te beschouwen als een extra belasting die relatief los lijkt te staan van het onderwerp waar het hier om gaat, namelijk (nationaal cultureel hoogwaardig) audiovisueel product. Als telecom- en

kabelbedrijven een heffing opgelegd dienen te krijgen, zou het logischer zijn de focus meer te leggen op de directe omzet uit TV-diensten en niet uit de totale triple of Quadruple Play inkomsten. Het merendeel van de prijs van triple play-diensten bestaat uit een vergoeding voor een aansluiting op het netwerk (inclusief bijbehorende netwerkdiensten). Daarbij merken we op dat bij de verkoop van TV-diensten de kosten van inkoop van TV-content relatief veel hoger liggen dan voor internet en telefonie geldt.<sup>118</sup> Toch blijken de werkelijke inkoopkosten sterk afhankelijk van de onderhandelingsuitkomsten met vooral de omroepen, waarbij schaalgrootte een doorslaggevende factor is. Met name kleinere telecom- of kabelbedrijven (15% van de markt) zien de marges op deze diensten de afgelopen jaren teruglopen. De gemiddelde kosten van TV-content zijn de afgelopen vijf jaren substantieel toegenomen, zo blijkt uit interviews. De totale omzet van telecom- en kabelbedrijven uit abonnementsgelden voor lineaire TV bedragen circa 1,1 miljard euro<sup>119</sup>. Hiervan vloeien nu al vele miljoenen euro's terug naar de Nederlandse AV-sector (distributiegelden, licenties en zogenoemde RODAP-gelden), waarvan het merendeel naar de Nederlandse omroepen. Een directe relatie met de (onafhankelijke) TV-producenten is maar zeer beperkt aanwezig.

Omdat de telecom- en kabelbedrijven substantiële inkomsten genereren in de AV-sector, zullen zij naar verwachting proberen om de kosten van een heffing door te berekenen aan de consumenten en/of te verwerken in de onderhandeling bij aankoop van content. Content wordt vaak ingezet als trekker van triple play abonnementen en ook binnen de gehele business case van triple play wordt content meegenomen. Hoewel de triple play-markt sterke prijsconcurrentie kent, is de marktconcentratie erg hoog (KPN en VodafoneZiggo bedienen samen 85% van de markt). Dit maakt dat het prijzeffect voor de consument naar verwachting gematigd zal zijn. Tevens bestaat een grote kans op substitutie door SVOD en AVOD, als prijzen te veel stijgen. Volgens de eerder in dit hoofdstuk gemaakte theoretisch economische analyse zal een heffing in generieke zin hoogstwaarschijnlijk leiden tot een daling in de hoeveelheid aangeboden Nederlands AV-product, hetgeen de pluriformiteit op het traditionele TV-kanaal zal doen verminderen. Aangezien in deze deelmarkt ook gematigde prijsstijgingen verwacht worden zal ook de toegankelijkheid van het Nederlands AV-product via televisie waarschijnlijk afnemen. Vooral jongeren en lagere inkomensgroepen zullen bij prijsverhogingen in toenemende mate switchen naar (nu nog) kosteloze internetalternatieven en OTT oplossingen (zoals YouTube, Facebook, Vlogs en illegaal downloaden).

Een ander, meer onvoorzien effect is dat het 'kostenverhogende effect' van de heffingen naar verwachting leidt tot substitutie van relatief dure Nederlandse content door goedkope Amerikaanse films en/of series, wat niet bijdraagt aan de gewenste pluriformiteit van het nationale aanbod. Nederlandse content is de afgelopen jaren duurder geworden, wat de marges voor eindexploitanten heeft verkleind. Eindexploitanten hebben deze content nodig voor hun dienstverlening, waar de grotere omroepen en filmstudio's gebruik van hebben weten te maken in hun onderhandelingen. Naarmate de kosten van content blijven stijgen en TV-kijkers meer overstappen naar VOD, worden de telco's gevoeliger voor AV-dienstverlening via OTT om zo de huidige distributiekosten te vermijden. Indien de eindexploitanten een heffing van twee procent opgelegd zouden krijgen, bedraagt de bruto-opbrengst naar verwachting circa €22 miljoen per jaar. Dit lijkt geen proportionele belasting wanneer in 2017 het totale filmproductiebudget €108 miljoen bedroeg. In België wordt al enige tijd een heffing opgelegd aan telecombedrijven als Proximus en Telenet. In 2017 leverde dit ongeveer

---

<sup>118</sup> Gemiddeld varieert de prijs voor een basis TV-pakket van ongeveer €7,50 (Telfort) tot circa €10 (VodafoneZiggo) per maand, terwijl de kosten worden geschat op circa €7-8,50 per maand per abonnee.

<sup>119</sup> PWC (2018), *Entertainment and media outlook 2018-2022*.

€3,5 miljoen op waarvan ongeveer 96% is geïnvesteerd in coproductieprojecten en 4% is bijgedragen aan het Vlaamse Filmfonds.<sup>120</sup>

#### *Lineaire TV: omroep (advertentieopbrengsten)*

Omroeporganisaties (zowel publieke als commerciële) zijn eveneens te beschouwen als eind-exploitanten, omdat zij (indirect) advertentieopbrengsten en distributievergoedingen ontvangen voor consumptie van televisie-uitzendingen.

De Raad voor Cultuur wil heffingen ook toepassen op advertentieopbrengsten van platforms die AV-content beschikbaar stellen. Hoewel daarbij vooral aan de buitenlandse superplatforms wordt gedacht, geldt dat in feite ook voor de nationale omroepen. Zo worden ook in Duitsland omroepen belast met heffingen.<sup>121</sup>

Een heffing op TV-omroepen, gericht op versterking van de positie van Nederlandse AV-producties kent een bijzonder effect, omdat de Nederlandse omroepen (i.t.t. Vlaamse) zowel exploitant als producent zijn. Heffingen zouden in deze deelmarkt de omroepbudgetten doen verlagen waardoor er voor nieuwe producties minder geld beschikbaar komt. Bovendien wordt in dat geval de publiek gefinancierde omroep door de overheid een heffing opgelegd. Feitelijk leidt een heffing tot een herverdeling van middelen van omroep naar het Filmfonds of naar onafhankelijke producenten. Omdat de heffingen ten laste zullen komen van de momenteel sterk afnemende advertentie-inkomsten zal het netto-effect - uitgedrukt in het aantal kwalitatief hoogwaardige Nederlandse films, series, documentaires of animaties - geringer zijn dan de bruto heffingsopbrengst. Deze perverse prikkel geldt zowel voor publieke als voor commerciële omroepen. Waarbij dit negatieve effect naar verwachting bij een commerciële omroep nog groter zal zijn, omdat het direct ten koste gaat van de winstmarge en de kostenverhoging niet verhaald kan worden op de kijker of de adverteerder. Met het oog op de laatste, het bereik van lineaire televisie neemt af, waarmee de concurrentiepositie van omroepen voor reclame-euro's eerder zwakker dan sterker wordt.

#### *Bioscopen en filmtheaters*

Heffingen zullen volgens de economische analyse in generieke zin leiden tot prijsverhogingen en tot afname van het aanbod. Echter, in de bioscoopsector zal vanwege de relatief hoge prijselasticiteit van de vraag, de verwachte prijsstijging als gevolg van een heffing voor de consument niet erg groot zijn, om zo min mogelijk bezoekers te verliezen. Daarnaast zal ook maar in beperkte mate sprake zijn van substitutie naar andere media, vanwege de kracht van het 'belevingseffect'. Wel wordt op termijn een verschuiving naar SVOD verwacht voor lage inkomensgroepen, vooral jongeren. Bioscopen zullen moeten blijven investeren in nieuwe technologie en innovatieve dienstverlening om de bezoeker te blijven trekken, wat kostprijsverhogend werkt en in combinatie met opgelegde heffingen hoogstwaarschijnlijk ten koste van de marges zullen gaan. Vooral voor kleinere bioscopen kan een terugloop in inkomsten ten koste gaan van marktaandeel.

Bij invoering van heffingen op de bruto recette-inkomsten (boxoffice) van bioscopen en filmtheaters komt de huidige vrijwillige bijdrage aan het Abraham Tuschinski Fonds te vervallen. De afspraken omtrent de bijdrage aan het ATF zijn namelijk weliswaar vastgelegd in het btw-convenant, maar daarin is vastgelegd dat de afspraken niet meer gelden indien een heffing

---

<sup>120</sup> Vlaams Parlement. Schriftelijke vraag (nr. 181) aan de ministerie van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel op 21 maart 2018. Vlaamse audiovisuele sector - Toepassing stimuleringsregeling.

<sup>121</sup> Publieke omroepen 3% van het budget. Commerciële omroepen 0,15% - 0,95% van de netto advertentie-inkomsten afhankelijk van het aandeel speelfilms in totale zendtijd (indien aandeel >2% of netto omzet >€750.000).

wordt opgelegd.<sup>122</sup> Het netto effect van de heffing wordt dan marginaal, tenzij het heffingspercentage aanmerkelijk boven de 2% ligt. Bij invoering van heffingen zal ook in generieke zin de bereidheid om bij te dragen aan nationale producties verder onder druk komen staan, hetgeen de beoogde betere samenwerking in de keten niet bevordert.

#### *VOD (S,T,A)*

Heffingen worden door VOD-exploitanten gezien als kostenverhogende belastingen. Bij SVOD zal dit naar verwachting leiden tot verhoging van abonnementsprijzen, omdat deze vorm van on-demand dienstverlening minder prijselastische consumenten kent, dan bij transactionele varianten (TVOD). Bovendien maken verschillende VOD-aanbieders gebruik van schaalbare netwerkdiensten van derden. Vanwege relatief hoge variabele kosten, zijn VOD-aanbieders minder kwetsbaar bij fluctuerende aantallen consumenten. Generieke heffingen worden als een belasting ervaren, wat niet positief uitwerkt op de samenwerking in de sector. On-demand platformen zoals Netflix en Pathé thuis bieden juist ook nieuwe kansen voor vertoning waarbij onafhankelijke producenten in toenemende mate rechtstreeks onderhandelingen kunnen aangaan zonder tussenkomst van distributeurs of omroepen. Voor een platform als Videoland vormt nationale content zelfs een 'unique selling point'. Als heffingen vervolgens leiden tot afnemende marges, kan dit ook resulteren in minder afname van Nederlandse producties.

Substitutie door SVOD speelt relatief sterk bij TV en iets minder bij bioscoop, vanwege het unieke belevingseffect. Op langere termijn, wanneer zich meer concurrentie gaat aandienen op de SVOD-markt, zullen prijseffecten worden gematigd en zal er meer in 'nationale originals' worden geïnvesteerd, wat kan bijdragen aan verdere pluriformiteit. Vraag is wel wat het effect zal zijn van meer concurrentie in de SVOD markt en welke consequenties die zal hebben voor de prijselasticiteit van de vraag naar het aanbod van de verschillende partijen. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat Netflix zal inboeten aan pricing power. Momenteel is de pricing power van vooral Netflix hoger dan de pricing power van de eindexploitanten in andere deelmarkten, waardoor een stijging in de prijs binnen het SVOD deelsegment (lees Netflix) nu in mindere mate zal leiden tot een daling in de vraag dan in de andere deelsectoren. Bij toenemende concurrentie zal er naar verwachting meer prijsdruk ontstaan.

AVOD wordt relevanter naarmate betaalde varianten duurder worden (substitutie-effect). Op het moment dat SVOD-diensten duurder worden, zullen lagere inkomensgroepen meer afhankelijk worden van het aanbod op AVOD-diensten zoals YouTube en Facebook. Contentinhoudelijke kwaliteitsverschillen tussen AVOD en SVOD kunnen ervoor zorgen dat lagere inkomensgroepen minder meeprofiten van investeringen in de kwaliteit van binnenlands aanbod, hetgeen negatief uitwerkt op de toegankelijkheid van het aanbod.

TVOD kent een hoge elasticiteit van de vraag. Invoering van heffingen zal naar verwachting leiden tot een afname van de omzet, en een negatief effect hebben op pluriformiteit en toegankelijkheid, voornamelijk voor de lage inkomensgroepen zoals jongeren.

#### *Overall effecten*

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de belangrijkste verwachte directe en indirecte effecten van invoering van heffingen op de verschillende deelmarkten.

---

<sup>122</sup> Opmerking verdient wel dat het btw-convenant van 2018 mede voortvloeyde uit de wens van de Staat dat een groter deel (t.o.v. het convenant van 2010) van het btw-voordeel van de exploitanten ten gunste zou komen van de productie van Nederlandse films. Indien het convenant komt te vervallen zou ook dit btw-voordeel weer ter discussie kunnen komen te staan.

Tabel 10. Impact heffingen per deelmarkt.

Deelmarkt (omzet 2017) <sup>123</sup>	% Heffing	Elasticiteit	Bruto opbrengsten	Neveneffecten	Prijseffect voor consument	Pluriformiteit (q)	Toegankelijkheid
Lineaire TV (pakketaanbieders) (€1,2 mld. abonnementen)	2%	-	~22 mln.. telco's	Meer aankoop int. Content	+/- Gematigd door prijsconcurrentie en substitutie-effecten	-	Minder toegankelijk voor de lage inkomens jongeren
Lineaire TV (omroepen) (€823 mln. advertenties) <sup>124</sup>	2%	nvt	~€16,5	Dit zal grotendeels op producties worden gekort		-	-
Bioscoop & filmtheater (€300 mln.)	2%	++	~6 mln.	-5,3 mln. (AFT)	- beperkt door prijsconcurrentie en hoge prijselasticiteit	-	Minder toegankelijk voor de lage inkomens jongeren
SVOD (€226 mln.)	2%	--	~5 mln.		+	+ synergie (substitutieopbr.)	Idem
TVOD/DVD/BR (~€100 mln.)	2%	++	~2 mln.	DVD zal nog sneller afnemen	+/-	--	Idem
AVOD <sup>125</sup> (nb)	2%	nvt	nb		nvt	Minder hoogwaardige producties	Neemt toe

Tabel 10 geeft een indicatie van een mogelijk opbrengst bij een de heffing van 2% op de omzet van de eindexploitanten in de verschillende deelmarkten (bij lineaire TV enkel de inkomsten uit televisiediensten). Op basis van de huidige omzetten gerelateerd aan de verschillende AV-afzetkanalen kan een eerste indicatie verkregen worden van de bruto-opbrengst per deelsegment. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met negatieve indirecte of neveneffecten zoals de beëindiging van het btw-convenant in de bioscoopsector (ATF-regeling), de inperking van het productiebudget bij omroepen en de overstap naar goedkopere buitenlandse films en series bij VOD-aanbieders. Ook is nog geen rekening gehouden met negatieve kwantiteitseffecten vanwege prijselasticiteiten en verwachte substitutie-effecten, waardoor de omzet zal afnemen in elastische deelmarkten.

Het voorgaande impliceert dat bij daadwerkelijke invoering van heffingen de verwachte omzetten zullen dalen, waarmee de bruto-opbrengsten lager uitkomen. De netto-opbrengsten zullen vervolgens door de genoemde neveneffecten vervolgens nog eens substantieel lager uitkomen dan de getoonde bedragen in de kolom bruto-opbrengsten. De netto-opbrengst valt echter met gebrek aan gedetailleerde financiële cijfers van de betrokken marktpartijen

<sup>123</sup> De omzetten zijn ontleend aan inkomsten uit de eindexploitatie markt die onzes inziens grondslag kunnen vormen voor heffingen (distributievergoedingen, RODAP-gelden en inkomsten uit internet en telefonie vallen hier niet onder). Bronnen: Filmfonds, PWC, Jaarverslagen, Jaarverslagen Vodafone-Ziggo en KPN, inter.

<sup>124</sup> Het betreft hier de omzet uit spot reclame, de non-spot lineaire TV reclamemarkt bedroeg €117 miljoen. De inkomsten uit non-spot reclame kunnen namelijk bij andere partijen in de keten dan de betreffende eindexploitanten neerslaan.

<sup>125</sup> Het betreft hier advertentieopbrengsten van AV-platforms zoals NPO Plus, YouTube en Facebook.

niet meer exact te bepalen. Wel kunnen we vaststellen dat heffingen een substantieel verstorende impact op de werking van de verschillende deelmarkten hebben, hetgeen welvaartsverliezen als gevolg heeft.

### **Pluriformiteit**

Bovendien verwachten we op basis van de economische analyse negatieve effecten wat betreft de pluriformiteit en toegankelijkheid bij met name lineaire TV en TVOD. Bij de bioscoop zal vanwege de relatief sterke marktposities van de bioscoopconcerns de inkoop van films iets minder afnemen dan bij de twee eerder genoemde kanalen. Wel zullen op de productiemarkt afnemende opbrengsten leiden tot risicomijdende strategieën zoals imitatie en herhaling van formats en scenario's, waarbij schaalvoordelen steeds belangrijker worden voor de AV-productie. Maar dit vormt voor de versnipperde productiesector nu juist een van de kernproblemen. De consequentie is dat de verwachte pluriformiteit van de content op genoemde deelmarkten zal afnemen en verschraling van het aanbod optreedt. Enkel voor SVOD verwachten we dat onder invloed van prijsstijgingen mediasubstitutie versneld zal worden, waar internationaal een meer divers aanbod wordt vastgesteld. Dit scenario is ook voor Nederland niet ondenkbaar. SVOD-aanbieders zoals Netflix voeren immers een gerichte differentiatie strategie. Wat dit exact betekent voor het aanbod van hoogwaardig nationaal cultureel AV-product, laat zich vooralsnog lastig inschatten. Veel zal afhangen van of de vrijgekomen middelen uit de heffing daadwerkelijk leiden tot hoogwaardiger AV-producties.

### **Toegankelijkheid**

Een groot gedeelte van de heffing komt voor de rekening van de consument. Ook de prijs van internationale producties wordt hierdoor namelijk opgehoogd. Dit resulteert in een herverdeling van de welvaart. Voor alle deelmarkten met uitzondering van de TVOD-markt geldt dat heffingen leiden tot afname van consumptie door lagere inkomensgroepen, in het bijzonder jongeren. Tevens is er meer piraterij te verwachten.

Dat succesfilms 'moeten betalen' voor minder succesvolle cultureel hoogwaardige films is een keuze. Echter, de relatie tussen hetgeen wordt beoogd (het opzetten van een systeem waarin binnen de sector verdiend geld opnieuw wordt geïnvesteerd) en de veronderstelde oorzaak van die zwakke positie is veelal zeer indirect of ontbreekt zelfs geheel. Als de heffing door de vertoners grotendeels zou worden doorbelast aan de kijkers van publieksfilms en populaire series, ten gunste van cultureel hoogwaardig nationale producties, is er meer sprake van een inkomensherverdeling dan van circulariteit.

In dit geval vinden we het belangrijk dat cultureel hoogwaardige nationaal product wordt gesubsidieerd en dat mag ten koste gaan van het publiek van publiekstrekkingen. Omdat een generieke heffing uitwerkt als een subsidie, die door de consument c.q. de belastingbetaler wordt opgebracht, zou hiervoor ook vanuit algemene middelen ingezet kunnen worden.

### **Uitdagingen in uitvoering**

Door de recent herziene AVMD-richtlijn (meer specifiek de uitzondering op het country-of-origin principe), zijn er geen juridische drempels meer om heffingen op te leggen aan internationale spelers. Er moet echter wel een gelijk speelveld zijn volgens Europese Staatssteunkaders, dit houdt in dat er geen onderscheid gemaakt mag worden tussen internationale en nationale AV-diensten.

Een heffing die via een fonds wordt herverdeeld gaat gepaard met het inrichten van aanvullende regelgeving (voor het vaststellen van de heffingen) en controlerende en adviserende commissies. Zo adviseert de Raad om een breed AV-fonds op te richten dat de gelden weer herverdeelt. Dit leidt tot allerlei uitvoeringskosten, hoe hoog die kosten uit gaan vallen is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

Zo spelen er uitdagingen in de uitvoering in het bijzonder wanneer het gaat om het opleggen van heffingen op online en/of internationale platformen. Deze uitdagingen gaan mogelijk gepaard met hoge uitvoeringskosten. Ten eerste stellen heffingen hoge eisen aan de kwaliteit van gegevens en afspraken met bedrijven over welke cijfers bedrijven moeten verstrekken. Voor het definiëren van inkomsten is het aan te raden de definitie eenvoudig te houden en alle inkomsten te betrekken die zijn afgeleid van activiteiten in Nederland. Het bepalen of een dienst een 'doelpubliek' heeft in Nederland (en dus belast mag worden) kan een uitdaging zijn, gegeven dat sommige advertenties grensoverschrijdend worden getoond en dat ook in Vlaanderen Nederlands wordt gesproken. Ook het bepalen van de inkomsten die in Nederland worden verdiend is niet eenvoudig, gegeven het grensoverschrijdende karakter van advertenties, online streaming en consumenten die VPN's gebruiken om hun locatie te verhullen. Een mogelijk knelpunt is het bepalen van omzet uit AV bij gratis onlinediensten.

Ten slotte zien we dat in diverse landen wordt gewerkt met uitzonderingen, zoals een omzetgrens, en een gestaffeld systeem (variatie in percentages op basis van deelmarkt en/of omzet). Het bepalen of exploitanten in aanmerking komen voor de uitzonderingen (bijvoorbeeld omzetgrens) en eventuele variatie in percentages moet goed onderbouwd zijn. Een variatie in percentages voor verschillende deelmarkten (gestaffeld systeem) kan wenselijk zijn omdat de financiële kracht en omzetten van exploitanten op verschillende deelmarkten sterk verschillen. Maar dergelijke variaties maken het systeem complexer en leiden mogelijk tot hogere administratieve lasten. Ook vrijstellingen vanaf een bepaalde (lage) omzet kunnen vastgesteld worden om rekening te houden met de kwetsbaarheid of culturele betekenis van sommige eindexploitanten (bijvoorbeeld filmtheaters). Die zijn internationaal niet ongebruikelijk. De afbakening van uitzonderingen kan echter ambigu zijn; wordt de uitzondering toegepast op omzet behaald in Nederland (een exploitant kan dus klein zijn in Nederland maar groot in een ander land) of op omzet op Europees of internationaal niveau?

### 3.6.2 Impact quota

Met het opleggen van een quotum voor eindexploitanten wordt beoogd om, naar Frans voorbeeld, het aandeel Nederlands AV-product binnen de catalogus of programmering te verhogen. Om ook de toegankelijkheid en zichtbaarheid van het Nederlandse aanbod te verbeteren, wordt geadviseerd om ook eisen aan zichtbaarheid te stellen. Diverse gesprekspartners wijzen er echter op dat het Franse cultuurbeleid al sinds jaar en dag sterk gereguleerd en protectionistisch is. De situatie in Frankrijk is daarmee moeilijk vergelijkbaar met de Nederlandse, wat het een-op-een overnemen van dergelijke maatregelen bemoeilijkt.

In generieke zin hebben quota als voordeel ten opzichte van heffingen dat ze expliciet zijn: het is helder dat er overheidsinterventie plaatsvindt en het doel is duidelijker dan bij heffingen. Een quotum heeft daarnaast als effect dat vooral buitenlandse producenten en eindexploitanten worden belast en de consument wordt ontzien. Uit onze economische analyse blijkt namelijk dat een quotum in mindere mate tot prijsverhoging voor de consument leidt dan in het geval van een heffing, terwijl het aantal Nederlandse producties wel toeneemt.

Met een quotum is er echter geen invloed op de kwaliteit van de ingekochte producties. Zoals in Frankrijk is gebleken, bestaat het risico dat quota leiden tot bulkinkopen. Een grote uitdaging bij het invoeren van quota is dan ook de afweging tussen een quotum dat niet te hoog is maar ook niet te laag. In het eerste geval is er het risico dat catalogi plichtmatig gevuld worden met kwalitatief-lage of oude producties of dat producties uit andere landen uit het aanbod worden gehaald. Diverse stakeholders constateren dat er Europees nu al te veel films gemaakt worden waar geen initieel publiek voor is. In het tweede geval (te laag quotum) wordt er geen effect gesorteerd. De mate waarin quota leiden tot stimuleren van



lage kwaliteit films of exclusieve producties zal dus grotendeels afhangen van de hoogte van de quota.

Bovendien speelt de vraag wat voor type content aangeboden gaat worden binnen dat quotum: een quotum slaat in eerste instantie geen acht op de kwaliteit, levensvatbaarheid of distributie van de content. Zo maakt Netflix veelal series bedoeld voor een breed internationaal publiek. Dit betreft niet noodzakelijkerwijs cultureel hoogwaardig Nederlands product. Een andere optie voor Netflix om te investeren in lokaal product, is het verwerven van rechten voor het aanbieden van kant-en-klare producten (licenties). Om daadwerkelijk de onderhandelingspositie van producenten te verbeteren, moet het minimaal audiovisueel materiaal van recente datum betreffen. Een dergelijke maatregel verzwakt echter de positie van Nederlandse vertoners omdat het de concurrentie om Nederlandse content vergroot: het Nederlandse aanbod wordt namelijk minder exclusief. Zoals hierboven al gesteld, vormt voor Nederlandse aanbieders nationale content een 'unique selling point'. Dit is wellicht een argument om geen quotum in te voeren.

De invoering van een quotum kan ook strategisch gedrag uitlokken. Een voorbeeld van een dergelijke strategie is om de afgenomen kwantiteit van buitenlandse films in de Nederlandse markt zodanig te verkleinen dat er aan het quotum wordt voldaan, zonder hierbij het aanbod van Nederlandse films te vergroten, waarmee het totale aanbod kleiner wordt en feitelijk verschaalt.

### ***Implicaties voor toezicht en handhaving***

Ook quota brengen een aantal uitdagingen met zich mee in de implementatie en uitvoering. Diverse Europese landen leggen een heffing op indien niet aan het opgelegde quotum voldaan wordt. Als de Nederlandse overheid overgaat tot invoering van dergelijke maatregelen, dienen vraagstukken rondom toezicht en handhaving goed doordacht te worden. Op basis van gesprekken en deskstudie hebben wij de een aantal uitdagingen in monitoring en handhaving van quota geïdentificeerd.

Het is ten eerste moeilijk om toe te zien op naleving van quota. Dit geldt specifiek voor VOD-diensten omdat bij lineaire diensten de content in de zendtijd komt, wat makkelijker te controleren is. Bij VOD-diensten daarentegen moet een catalogus gevuld worden met content. De content van de VOD-platformen wordt met hoge frequentie vernieuwd. Hierdoor wordt het constant monitoren/handhaven van de quota complex, zowel voor toezichthouders als voor de platformen zelf. Vragen die zich voordoen zijn onder meer het moment waarop wordt vastgesteld of aan het quotum wordt voldaan en hoe het quotum wordt berekend (bijv. alleen recente producties of de totale catalogus?). Daarnaast hebben veel lineaire diensten ook een VOD-platform, deze krijgen mogelijk te maken met dubbele regelgeving.

### ***3.6.3 Prominence***

Prominence gaat om de directe zichtbaarheid en het aanwezig zijn van het Nederlandse aanbod. Het wordt vaak samen met een quotum opgelegd omdat enkel een quotum kan leiden tot plichtmatige opvulling van een catalogus. In het advies van de Raad voor Cultuur wordt er met prominence vooral bedoeld op hoe het Nederlandse aanbod zichtbaar en vindbaar is op (inter)nationale platformen (denk aan aanbevelingen door algoritmes). Verwacht wordt dat door het vergroten van de zichtbaarheid van Nederlandse producties deze producties toegankelijker worden. Het is een bekende marketingregel dat regelmatige zichtbaarheid de vertrouwdeheid van publiek met een product vergroot. Belangrijk hiervoor is wel dat er afwisseling is in wat wordt getoond en hoe het onder de aandacht wordt gebracht. Het argument voor het invoeren van prominence van de Raad is dat vergrootte zichtbaarheid en aangetoonde variatie van het aanbod van Nederlandse producties de drempel tot het bekijken ervan verlaagt.



De Europese Commissie legt in de nieuwe AVMD-richtlijn ook een verplichting op aan VOD-diensten om Europese werken onder de aandacht van consumenten te brengen (zodat de content waarvoor het minimumquotum geldt niet kan worden 'verstopt' in het aanbod).<sup>126</sup> Er kan hierbij gedacht worden aan eisen aan het openingsscherm van een VOD-platform. De AVMDR verplichtte omroepen al om minimaal 50% van de zendtijd te besteden aan Europese producties. De nieuwe, recent geaccordeerde, AVMD-richtlijn continueert deze verplichting voor omroepen en geeft een nieuwe richtlijn voor VOD-platformen. Voor VOD-diensten is prominence namelijk minder vanzelfsprekend gekoppeld aan een quotum dan bij omroepen.

### ***Uitdagingen in toezicht en handhaving***

Het is echter onzeker of een grotere prominence van Nederlandse content ook op alle deelmarkten tot een grotere afname van deze producten leidt. Zo blijkt specifiek voor TVOD uit onderzoek dat kijkers vaak direct navigeren naar wat ze willen kijken zonder daarbij eerst het startscherm te passeren. Een andere uitdaging betreft het toezicht op prominence verplichtingen voor VOD die vaak met gepersonaliseerde startschermen werken. Hoe controleer je, gegeven dat startschermen gepersonaliseerd worden, of Nederlandse content voldoende zichtbaar is. Voor bioscopen geldt dat prominence directer gelieerd is aan een quotum; de films kunnen immers moeilijk 'verstopt' worden. Er kan gedacht worden aan grote billboards op het station of in de bioscoop zelf: zien we daar Nederlandse productie? Bij bioscopen kan er aanvullend regels worden opgesteld die eisen stellen aan de kwaliteit en promotie van trailers en posters. Denk hierbij aan aspecten als: is het een automatisch gegenereerde trailer of een trailer die met aandacht is samengesteld? Dit zijn echter aspecten die moeilijk gedefinieerd en gecontroleerd kunnen worden.

## **3.7 Impact alternatieve instrumenten**

Als belangrijkste alternatieve financiële instrument hebben we in eerste instantie naar de zogenoemde investeringsverplichting gekeken. Daarnaast is aandacht uitgegaan naar regelingen die de toegang tot private investeringen verbeteren (zoals een garantiefaciliteit) en de Film Production Incentive.

### ***Investeringsverplichting***

De investeringsverplichting houdt in dat er een minimum percentage investering in nationale producties wordt vastgelegd berekend op basis van de omzet (of winst) van de aanbieder. Het is een variant op quota alleen gaat het niet om een quotum op het aanbod maar een quotum op investeringen. De Deense benadering wordt vaak aangehaald als voorbeeld. In Denemarken is een nieuwe regeling aangenomen die een minimum percentage investering (2%) in lokaal product (bested aan (co-)productie of licentie) oplegt, berekend op basis van de omzet van de aanbieder. Er zijn ook varianten op de investeringsverplichting denkbaar. Een variant zou (een deel van) het percentage naar eigen inzicht ook kunnen worden afgedragen aan een AV-fonds (zoals in Vlaanderen in het stimuleringsdecreet voor distributeurs is opgenomen). Daarmee wordt de investeringsverplichting een variant of combinatie van een heffing en een quotum, maar met een iets andere werking en impact.

Een investeringsverplichting is minder marktversturend voor grotere eindexploitanten dan voor kleinere. Kleinere eindexploitanten investeren namelijk vaak in het geheel niet in AV-content terwijl grotere exploitanten dit al doen of van plan zijn. Bij voorkeur wordt er met een omzetrempel gewerkt waardoor kleinere exploitanten op de verschillende deelmarkten

---

<sup>126</sup> Europese Commissie (7 juni 2018) Fact Sheet. Updated audiovisual rules.

(deels) worden ontzien. Uiteraard geldt ook daarbij dat deze goed afgebakend dienen te worden.

Een investeringsverplichting is beperkender dan een quotum, maar beduidend minder marktversturend dan een heffing. Een quotum is minder versturend, omdat de eindexploitant met een quotum meer keuze over de te besteden middelen. Ten opzichte van een quotum op het aanbod heeft een investeringsverplichting als voordeel dat de exploitant zelf investeert in de productie en daarmee een prikkel heeft om de producties ook succesvol te laten zijn. Hiertoe zal het eigen marketingapparaat gericht worden ingezet, het is immers in het belang van de eindexploitant om te investeren in kwalitatief goede producties om de investering terug te kunnen verdienen. Bij een quotum is er in mindere mate een prikkel om de extra nationale producties met extra marketinginspanningen zo succesvol mogelijk te vermarkten, tenzij er strikte prominente verplichtingen aan verbonden worden. Eerder zullen goedkopere films en series worden aangekocht om aan het quotum te kunnen voldoen. Ten opzichte van heffingen heeft een investeringsverplichting de volgende voordelen:

- Een investeringsverplichting wordt in de sector als transparanter beschouwd omdat het duidelijk maakt dat eindexploitanten daadwerkelijk investeren in lokale content.
- Heffingen worden veel meer ervaren als een directe kostenverhoging en leiden eerder tot prijsaanpassingen voor consumenten.
- Bij een investeringsverplichting heeft de eindexploitant directe zeggenschap over de besteding van de middelen in tegenstelling tot een heffing en daarmee een prikkel de productie tot een commercieel succes te maken.
- Een heffing die via een fonds wordt herverdeeld, gaat gepaard met het inrichten van aanvullende regelgeving en adviserende en controlerende commissies (overhead).

Een investeringsverplichting werkt naar verwachting vooral kwantiteit-verhogend en zal minder bijdragen aan de pluriformiteit. Een argument tegen een investeringsverplichting is namelijk dat er eerder voor 'quick wins' gegaan wordt in plaats van dat er geïnvesteerd wordt in cultureel hoogwaardige, innovatieve maar risicovolle producties. Ook kan concentratie optreden door selectie van een beperkt aantal producenten waarmee de samenwerking wordt aangegaan. Ter compensatie zou het Filmfonds aangespoord kunnen worden om (nog) meer selectieve steun te geven. De noodzaak om steun aan publiekstrekking te verlenen vermindert immers. Bovendien komt er, indien er sprake is van een keuze tussen directe investering of via een fonds, meer geld vrij voor het fonds door aanbieders die kiezen voor een investering via het fonds.

### **Garantieregeling**

Het huidige financiële (innovatie)stimuleringsinstrumentarium in Nederland is vooral gericht op het verbeteren van de toegang tot private financiering voor bedrijven (zoals de Garantiefaciliteit, BMKB en GO) en het verminderen van de lopende kosten van innovatieve bedrijven (zoals WBSO-RDA). Met het Topsectorenbeleid krijgt de creatieve industrie via ClickNL, waar de AV-sector onderdeel van uitmaakt, specifieke aandacht. Op basis van dit onderzoek kunnen geen harde conclusies worden getrokken over de effectiviteit van een dergelijke regeling in de AV-sector. Wel zou de Europese Garantieregeling CCS meer onder de aandacht gebracht kunnen worden. Ook kan er gekeken worden naar de bestaande generieke of sectorspecifieke (bijvoorbeeld via ClickNL) (innovatie)stimuleringsinstrumenten.

Het ministerie van EZK<sup>127</sup> concludeerde eind 2013 (o.a. naar aanleiding van de Filmtop en een rapport van de FPN<sup>128</sup>) dat destijds het bestaande financieringsinstrumentarium van het EZK niet werkte voor het aangekaarte probleem (dat het voor nationale en internationale producenten aantrekkelijk is om in het buitenland te produceren). Het financieringsinstrumentarium was namelijk gericht op het verbeteren van de toegang tot private financiering voor bedrijven, terwijl de filmindustrie project-gedreven is (tijdelijke vennootschappen). De bedrijven die werk uitvoeren voor filmproducties, zoals postproductiebedrijven kunnen overigens wel gebruik maken van het EZK-instrumentarium. Onder andere naar aanleiding van deze bevindingen, heeft het ministerie van OCW op verzoek van de Tweede Kamer in 2014 de Production Incentive gecreëerd.

### **Film Production Incentive**

De Nederlandse Film Production Incentive is een subsidie-instrument en wordt door het Filmfonds uitgevoerd. De Nederlandse Film Production Incentive is in 2014 geïntroduceerd en reserveert jaarlijks €20 miljoen. De regeling is in 2017 tijdelijk uitgebreid naar High-end TV series. De maatregel is gericht op het vergroten van de productieactiviteit in Nederland en het versterken van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse filmindustrie. De incentive trekt zowel buitenlandse producenten aan om, via een Nederlandse producent, in Nederland te produceren (internationale coproducties) als Nederlandse producenten.

De regeling is recent geëvalueerd door Olsberg SPI. In het evaluatierapport wordt onder andere geconcludeerd dat de Production Incentive bijdraagt aan toenemende internationale samenwerking. Er wordt geconcludeerd dat dankzij de stimuleringsmaatregel Nederland als productielocatie aantrekkelijk(er) wordt voor zowel internationale filmproducties als nationale producties. Ook heeft de Production Incentive een positieve invloed op de kwaliteit. Dit uit zich onder andere in een toename in het aantal geselecteerde Nederlandse films op festivals alsook een toename van het succes van films op deze festivals als gevolg van de incentive. Daarnaast ziet de sector de diversiteit van films in zowel onderwerp als in genre toenemen.<sup>129</sup>

Uit de jaarlijkse Monitor Economische Effecten van de Stimuleringsmaatregel Filmproductie in Nederland<sup>130</sup> blijkt dat de Nederlandse Filmstimuleringsmaatregel bijdraagt aan een toename van investeringen in de Nederlandse filmindustrie; 245 filmproducties en 11 high end TV series die een financiële bijdrage kregen, hebben voor €288,4 miljoen aan productieuitgaven in Nederland besteed in de periode juli 2014 tot en met december 2017. Van de filmprojecten zijn echter 38% volledig Nederlands gefinancierde projecten en 62% internationale coproducties.

Een argument tegen dergelijke incentives is de vraag of deze stimulansen duurzame productieactiviteiten naar een land kunnen trekken of dat de stimulansen alleen maar leiden tot een sector die voortdurend in beweging is naar landen met nog betere incentives. Dit geldt

---

<sup>127</sup> Brief van de minister van Ow (oktober 2013). Nieuwe visie cultuurbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 820, nr. 94.

<sup>128</sup> Filmproducenten Nederland (2013). Toepasbaarheid economische stimuleringsmaatregelen in de filmsector.

<sup>129</sup> Olsberg SPI (2018). Evaluation of the Film Production Incentive Scheme in the Netherlands.

<sup>130</sup> Uitgevoerd over de periode juli 2014 tot en met december 2017. Bron: <https://www.filmfonds.nl/page/6023/toename-investeringen-in-de-nederlandse-filmindustrie>

specifiek voor instrumenten die zich primair richten op het aantrekken van buitenlandse producties.

Daarnaast zijn specifiek bij fiscale stimuleringsregelingen een aantal uitdagingen in de uitvoering aan te wijzen. Zo gaan fiscale stimulansen veelal gepaard met hoge uitvoeringskosten. Nederland heeft vanaf 1998 tot 2007 een tax shelter gekend; de zogenaamde film-cv. De conclusie van de evaluatie van de regeling in 2003 was dat de fiscale faciliteiten een lage effectiviteit kenden en gepaard gingen met hoge structurerings- en beheerskosten.<sup>131</sup> Naar verwachting zal dit ook gelden voor heffingen. In de huidige Film Production Incentive wordt geprobeerd dit zo laag mogelijk te houden, de geschatte uitvoeringskosten liggen op 3,8%.

### 3.8 Conclusie

De Raad van Cultuur beschrijft een gebrek aan pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de AV-sector als een argument voor marktinterventie. De Raad noemt verschillende instrumenten als suggesties om pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de AV-sector te vergroten: heffingen, quota en prominence. Het invoeren van deze maatregelen dient een pluriformer en toegankelijker aanbod te creëren waarmee 'marktfalen' wordt bestreden. Tegelijkertijd kunnen deze interventies non-marktfalen creëren wanneer de heffingen en quota bijvoorbeeld resulteren in een lagere kwantiteit en/of een hogere prijs. De economische effecten op de prijs en kwantiteit worden geanalyseerd aan de hand van de prijselasticiteiten. Hiervoor is per maatregel een vergelijking gemaakt van de situatie die naar verwachting zal ontstaan na het invoeren van de betreffende maatregel ten opzichte van de huidige AV-marktsituatie zonder extra interventie. Daarbij vormen de mate van pluriformiteit van het aanbod en toegankelijkheid belangrijke aandachtspunten. Daarnaast zijn onbedoelde effecten in kaart gebracht.

Uit de economische analyse blijkt dat heffingen het meest marktverstrend werken, inkomensherverdelingseffecten kennen ten nadele van de lagere inkomensgroepen en dat wij verwachten dat er substitutie-effecten optreden die de positie en de groei van de SVOD-markt gaan versterken. De vele neveneffecten die gepaard gaan met heffingen maken dat het lastig is om het netto-effect op de algehele pluriformiteit vast te stellen. Toch is het netto-effect voor de verwachte pluriformiteit en de toegankelijkheid van het nationaal cultureel product volgens de onderzoekers van deze studie vanwege bovengenoemde effecten in eerste instantie negatief. Daar staat tegenover dat de opbrengsten uit de heffingen (financiële impuls) wel ingezet kunnen worden ter versterking van de AV-productiesector en verruimend kunnen werken op de beschikbare productiebudgetten. Hierdoor worden de negatieve consumptie-effecten deels gecompenseerd. Echter naarmate de opbrengsten van de eindexploitanten vanwege de kostenverhogende heffing afnemen, zullen ook de extra opbrengsten voor het AV-fonds uiteindelijk geringer zijn. Bovendien gaat een heffing die via een fonds wordt herverdeeld gepaard met het inrichten van aanvullende regelgeving (voor het vaststellen van de heffingen) en controlerende en adviserende commissies. Dit leidt tot allerlei uitvoeringskosten, hoe hoog die kosten uit gaan vallen is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

Uit de economische analyse blijkt dat een quotum in mindere mate tot prijsverhoging voor de consument leidt dan in het geval van een heffing, terwijl het aantal Nederlandse producties wel toeneemt. De mate waarin quota leiden tot pluriformiteit, zal grotendeels afhangen van het soort producties dat met behulp van het quotum tot stand komt en de eisen die

---

<sup>131</sup> Nieuwe visie cultuurbeleid (2013). Kamerstuk 32820 nr. 94. <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-32820-94.html>

hieraan gesteld worden. Een grote uitdaging bij het invoeren van quota is dan ook de afweging tussen een quotum dat niet te hoog is maar ook niet te laag. Zo is de verwachting dat bij een te hoog quotum eindexploitanten in toenemende mate de neiging hebben om "bulk" in te kopen, alleen om aan het quotum te voldoen. Een prominente verplichting zorgt er deels voor dat dit laatste effect wordt afgezaakt. Het wordt vaak samen met een quotum opgelegd omdat enkel een quotum kan leiden tot plichtmatige opvulling van een catalogus. Verwacht wordt dat door het vergroten van de zichtbaarheid van Nederlandse producties deze producties toegankelijker worden. Het is echter onzeker of een grotere prominentie van Nederlandse content ook tot een grotere afname van deze producten leidt. Zo blijkt specifiek voor TVOD dat kijkers vaak direct navigeren naar wat ze willen kijken zonder daarbij eerst het startscherm te passeren. Ook quota en prominente verplichtingen brengen een aantal uitdagingen met zich mee in de implementatie en uitvoering met name als het gaat om VOD-platformen die met hoge frequentie vernieuwd worden en een gepersonaliseerd openingscherm kennen.

Daarnaast is een aantal alternatieve stimuleringsmaatregelen nader bestudeerd op basis van ervaringen in het buitenland alsook bestaande instrumenten in Nederland. Steeds meer Europese landen leggen AV-exploitanten een verplichting op om de nationale AV-sector te ondersteunen in de vorm van verplichte financiële investeringen in nationale producties. Van oudsher betroffen dit vooral aanbieders van lineaire diensten (zoals omroepen en kabeldistributeurs) maar met de opkomst van internationale VOD-platformen worden de verplichtingen steeds meer uitgebreid naar de aanbieders van VOD-diensten. Daarnaast zijn steeds meer landen bezig met het uitwerken van verplichtingen voor niet-binnenlandse VOD-diensten. Door de recent herziende AVMD-richtlijn (meer specifiek de uitzondering op het country-of-origin principe), zijn er geen juridische drempels meer om heffingen op te leggen aan internationale spelers.

Er zijn twee varianten van financiële verplichtingen: een verplichting om te investeren in een fonds (een heffing zoals voorgesteld door de Raad) of een directe investeringsplicht in producties, uitgedrukt in een percentage van de omzet/winst of een vast bedrag. We kijken daarom als belangrijkste alternatief financieel instrument naar de zogenoemde investeringsverplichting.

Een investeringsverplichting is beperkender dan een quotum, maar beduidend minder marktverstoring dan een heffing. Een quotum is minder verstoring, omdat de eindexploitant met een quotum meer keuze over de te besteden middelen. Ten opzichte van een quotum op het aanbod alsook heffingen heeft een investeringsverplichting als voordeel dat de exploitant zelf investeert in de productie en daarmee een prikkel heeft om de producties ook succesvol te laten zijn. Ten opzichte van heffingen heeft een investeringsverplichting onder andere als voordeel dat het transparanter is en minder wordt ervaren als een directe kostenverhoging. Een investeringsverplichting werkt naar verwachting vooral kwantiteit-verhogend en zal minder bijdragen aan de pluriformiteit. Een argument tegen een investeringsverplichting is namelijk dat er eerder voor 'quick wins' gegaan wordt in plaats van dat er geïnvesteerd wordt in cultureel hoogwaardige, innovatieve maar risicovolle producties. Ten tweede is op basis van ervaringen in het buitenland de optie van een garantieregeling nader bestudeerd. Op basis van dit onderzoek kunnen geen harde conclusies worden getrokken over de effectiviteit van een dergelijke regeling in de AV-sector. Wel wordt aanbevolen om bestaand Europees en Nederlands innovatie stimuleringsinstrumentarium, zowel generiek als sectorspecifiek, meer onder de aandacht te brengen. Tot slot wordt de reeds bestaande Film Production Incentive als vrij succesvol gezien.



## 4 Beleidsimplicaties

*In dit hoofdstuk starten we met een beschouwing op het begrip circulariteit (paragraaf 4.1). We staan daarna in paragraaf 4.2 specifiek stil bij de beleidsimplicaties van de opkomst van VOD-platformen, omdat een van de centrale conclusies van de vorige hoofdstukken was dat de veranderingen in de markt zorgen voor een groter publieksbereik en marktaandeel van (internationale) VOD-platformen ten koste van de traditionele (Nederlandse) spelers in de markt. In paragraaf 4.3 staan we ten slotte stil bij non-financiële beleidsoverwegingen die kunnen worden ingezet om de AV-sector te versterken. In paragraaf 4.4 volgt een conclusie.*

### 4.1 Beschouwing circulariteit

De zorg die door diverse partijen in de sector wordt geuit en door de Raad voor Cultuur onder aandacht is gebracht, betreft vooral het toekomstbestendig maken van het Nederlands audiovisueel bestel. Volgens de Raad staat het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod onder druk vanwege de sterke toename van het internationaal aanbod dat wordt gedistribueerd en vertoond door internationale spelers. Met hun grote productie- en marketingbudgetten en enorme distributiekraacht ontstaat volgens de Raad een ongelijk speelveld. Dit leidt tot problemen op het terrein van de financiering van audiovisuele content van eigen bodem, maar ook tot een beperktere toegankelijkheid en zichtbaarheid van dat aanbod waardoor het publieksbereik in een neerwaartse spiraal terecht komt. Ook wordt de pluriformiteit van het Nederlandse aanbod bedreigd. Tegelijkertijd blijft er volgens de Raad een te groot deel van de inkomsten bij de eindexploitanten hangen en vloeien er weinig middelen terug naar de sector om nationale producties van hoge kwaliteit te financieren. Volgens de Raad komt hierdoor ook de verspreiding en cultivering van Nederlandse culturele en publieke waarden onder druk te staan.

Om deze ontwikkeling in een voor de Nederlandse audiovisuele sector meer gunstige richting te keren adviseert de Raad maatregelen te treffen die de circulaire financiering van de audiovisuele sector bevorderen. Hieronder wordt een systeem verstaan waarin binnen de sector verdiend geld voor een deel ten goede komt aan de sector zelf, in de vorm van (her)investeringen in audiovisuele producties, bij voorkeur via een onafhankelijk breed AV Fonds. De legitimering van een dergelijk systeem, en de effectiviteit daarvan, berust echter op een aantal niet nader onderbouwde aannames.

#### 4.1.1 Legitimering en effectiviteit

De legitimering voor het instellen van maatregelen om circulariteit te bevorderen, en de verwachting dat die maatregelen effectief zullen zijn, berust op een aantal aannames. De gedachtegang van de Raad ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

1. Er bestaat momenteel onvoldoende circulariteit omdat er te veel geld achterblijft bij de eindexploitanten;
2. Door meer inkomsten van eindexploitanten te investeren in AV-producties wordt de kwaliteit van producties verhoogd;
3. Die kwalitatief meer hoogwaardige producties worden beter bekeken, waardoor de vertoner weer meer omzet kan realiseren.

### **Circulariteit in het huidige systeem**

De stelling dat er veel geld achterblijft bij vertoners is enigszins kort door de bocht en lijkt vooral gebaseerd op de asymmetrie in de omzetverdeling binnen de AV-keten. Dit geldt vooral voor de filmketen. Dit zegt echter nog niets over daadwerkelijk rendementen en de herkomst van die omzetten. Het beeld wordt vertekend doordat eindexploitanten veelal hoge (vaste en verzonken) kosten hebben. Bij lineaire televisie zien we dat eindexploitanten de marges vooral maken op communicatiediensten en veel minder op AV-diensten. Vooral kleinere exploitanten weten met AV-diensten nauwelijks winst te maken. Jaarlijks dragen de telecombedrijven enkele honderden miljoenen euro af aan omroepen<sup>132</sup> en, in mindere mate, aan makers van content. Hier stroomt dus significant geld van het eind van de keten terug de AV-sector in. Het merendeel van deze middelen gaat echter richting omroepen en bereikt de onafhankelijke AV-producenten niet (direct).

In de deelmarkt van bioscopen en filmtheaters wordt door verschillende partijen gewezen op het feit dat de vertoner (de bioscoopexploitant) standaard ongeveer 60% van de box office ontvangt. Zoals uit de analyse in de vorige hoofdstukken blijkt, kent het bioscoopbedrijf relatief hoge vaste kosten. Hun business model is daarmee minder schaalbaar dan dat van bijvoorbeeld SVOD aanbieders. Bovendien is de prijselasticiteit in het bioscoopsegment hoog, waardoor kostenstijgingen maar beperkt kunnen worden doorberekend aan de filmbezoekers.

Het feit dat de kosten van de bioscoopexploitanten resulteren in marges van rond de 12% geeft aan dat louter aandacht voor omzetten een te beperkt beeld geeft van de economische dynamiek in dit deel van de sector. Bovendien is het merendeel van deze omzetten afkomstig van internationale films. Naast de 40% van de box office die terug de sector in gaat, dragen de vertoners in deze deelmarkt ook €0,15 per kaartje af aan het Abraham Tuschinski Fonds. Dit wordt geïnvesteerd in Nederlandse producties, waarmee een deel van de circulariteit zoals de Raad voorstelt, gerealiseerd wordt. Deze invulling van het fonds komt voort uit de gedachte dat het voordeel van het lage BTW tarief dat de bioscoopexploitanten genieten voor een deel ten goede moet komen aan de productie van Nederlandse films. Overigens is het voordeel van het lage BTW tarief voor bioscoopvertoning vele malen groter dan de afdracht via het ATF.

Voor wat betreft de VOD markt is er een structureel andere situatie. Die markt is in de voorbije jaren in een stroomversnelling geraakt met de opkomst van Netflix als dominant SVOD platform dat zich cross mediaal positioneert, in tegenstelling tot de al wat langer bestaande abonneetelevisie platforms. Varianten op de propositie van Netflix zijn onder andere Videoland, NPO Start Plus en NLZIET, deze laatste twee met een aanbod dat grotendeels bestaat uit audiovisuele producties van landelijke publieke en commerciële televisiestations die eerder via de lineaire kanalen zijn aangeboden, behoudens enkele premium aanbiedingen. Deze platforms faciliteren op de eerste plaats het uitgesteld kijken. Netflix en de aangekondigde concurrerende platforms van Disney en Amazon hebben een structureel andere rol. In deze studie is al regelmatig verwezen naar de disruptieve invloed van Netflix op de bestaande audiovisuele sector. Die geldt niet alleen voor de wijze waarop het publiek reageert, maar ook voor de structuur en operatie van de bestaande bedrijven in de sector en opvallend genoeg ook de marktpositie en het verdienmodel voor Nederlandse audiovisuele producties. Waar de sectoren die traditioneel de afnemers zijn van Nederlandse producties de invloed van de huidige en nieuwe internationale SVOD platforms waarnemen,

---

<sup>132</sup> Dit is gebaseerd op de maandelijkse kosten van inkoop van TV-pakketten per abonnee en overige afdrachten zoals RODAP-gelden en licentievergoedingen. Exacte kostengegevens zijn omwille van concurrentiegevoeligheid niet beschikbaar.



geldt dat ook voor de producenten van Nederlands materiaal. Deze producenten hebben nu een nieuw platform om hun producties op te vertonen. Producenten zien de komst van VOD platformen dan ook niet alleen als een bedreiging, maar ook als een kans. Wanneer een VOD platform content van een producent koopt, of zelf laat produceren (denk aan Netflix Originals), vloeit er geld direct vanuit het eind van de keten terug naar het begin. VOD biedt dus mogelijkheden voor een meer directe financieringsstroom, waarbij intermediairs worden gepasseerd. Van deze mogelijkheid wordt momenteel nog beperkt gebruik gemaakt, maar dit lijkt nu meer op gang te komen met Nederlandse Netflix Originals en de aankoop van licenties. De komst van grote concurrerende platformen kan hier meer kansen bieden voor Nederlandse producenten, doordat de platformen consumenten kunnen aantrekken met meer lokale content.<sup>133</sup>

### ***Hogere kwaliteit door meer inkomsten***

Het systeem van circulariteit zoals de Raad voor Cultuur het schetst gaat ervan uit dat meer geld in de productiesector zal leiden tot producties van hogere kwaliteit. Hoewel dit niet onaannemelijk klinkt, stellen meerdere stakeholders en experts dat meer geld niet de oplossing is als er geen structurele veranderingen plaatsvinden. In de AV-sector wordt al jaren gezegd dat er te weinig geld is, maar ondertussen gaat er zowel op landelijk als Europees niveau veel geld de sector in en zijn het aantal producties en het aantal banen in de sector eerder toe- dan afgenomen. Het gemiddelde productiebudget stijgt echter niet. Ook is er een sterke teruggang geconstateerd in de consumptie van het Nederlands product, in de bioscoop en daarna via de andere vertoningskanalen. Grosso modo lijkt de neergaande trend in het bezoek aan Nederlandse films echter eerder terug te voeren op het jaar-op-jaar ontbreken van grote publieksuccessen dan op een structurele trend die het Nederlands product buiten de belangstelling van het publiek plaatst. Om met meer inkomsten producties van hogere kwaliteit te creëren zal geregeld moeten worden dat het budget per productie omhoog gaat (verdikking). Het Filmfonds en het ATF hebben in de huidige subsidieperiode 2017–2020 al ingezet op een verdikking, dat wil zeggen op hogere productiebudgetten voor minder films. De effecten daarvan zijn nog niet zichtbaar omdat films een lange doorlooptijd hebben. Daarnaast zijn er vooral structurele veranderingen in de sector nodig, waar de Raad terecht op wijst. Een belangrijke uitdaging is om na te gaan waar de mogelijke oorzaken liggen voor het feit dat de grote successen uitblijven, los van de kwestie of er genoeg investeringsmiddelen voorhanden zijn. Daarbij kan het gaan om de structuur van de sector en de samenwerking daarbinnen, maar ook om de kwaliteit van de producties en het ondernemerschap binnen de sector. In binnen- en buitenland wordt regelmatig verwezen naar de structurele verbeteringen in de audiovisuele sector in Denemarken en andere Scandinavische landen die niet louter te wijten zijn aan meer investeringsmiddelen (zie ook paragraaf 4.3).

### ***Meer inkomsten door hogere kwaliteit***

De volgende stap in het circulaire systeem van de Raad is dat de betere producties op hun beurt weer meer inkomsten genereren voor de vertoners. De valkuil hier is dat er geen directe relatie is tussen de inkomsten die bij een vertoner worden weggehaald en de producties die die vertoner vervolgens in zijn assortiment krijgt. Als het geld wordt gebruikt voor structurele verbeteringen in de sector zou het nog kunnen dat elke vertoner naar rato profiteert van het systeem van circulariteit. Als de middelen echter worden gebruikt om de budgetten van een beperkt aantal producties te verhogen is het aannemelijk dat bepaalde

---

<sup>133</sup> Door de dominante positie van Netflix hoeft het zich nauwelijks te onderscheiden met nationale producties. Wanneer er meerdere grote en goedwerkende platformen komen kunnen nationale producties wel een belangrijke onderscheidende factor worden.

vertoners profiteren van de afdrachten van andere vertoners, doordat niet iedereen dezelfde producties in zijn assortiment heeft.

Voor de deelmarkt lineaire televisie is het overigens de vraag of producties van hogere kwaliteit überhaupt zullen leiden tot significant meer inkomsten voor vertoners. Dit vereist namelijk dat de hogere kwaliteit van producties ervoor zorgt dat er meer televisieabbonementen worden afgesloten of advertentieopbrengsten gaan stijgen (meer eye balls). Bij VOD is de relatie tussen kwaliteit en het aantal abonnementen aannemelijk, omdat men bij de aanschaf van een VOD-abonnement sterker let op het assortiment. Dit laatste speelt bij lineaire televisie veel minder.<sup>134</sup> Bij de deelmarkt voor bioscopen, waar betere films al snel meer bezoekers trekken, met meer inkomsten tot gevolg, is de relatie tussen kwaliteit en inkomsten nog sterker aanwezig. Dat geldt des te meer voor de zogenaamde filmtheaters die zich juist willen onderscheiden met een specifiek kwaliteitsaanbod op basis van arthouse films, al is het onderscheid tussen filmtheaters en bioscopen de afgelopen jaren vervaagd.

Als er geen directe relatie is tussen de afdracht bij een vertoner en de producties die hij daarvoor terugkrijgt is tot slot aannemelijk dat de afdracht wordt gezien als een belasting of een straf. Als het systeem van circulariteit daarentegen zo wordt vormgegeven dat die directe relatie wel bestaat, is er voor de vertoner veel meer sprake van een normale investering waar hij iets voor terugkrijgt. Doordat de vertoner vervolgens een specifieke productie in handen heeft zal hij ook zijn best doen om te zorgen dat deze productie slaagt. De kans dat hier hogere inkomsten uitkomen en er daadwerkelijk sprake is van bevorderde circulariteit is daardoor aanzienlijk groter.

#### *4.1.2 De term circulariteit in het voorstel van de Raad voor Cultuur*

In het voorstel van de Raad wordt via een heffing geld bij de vertoners weggehaald en, via een breed AV-fonds, onder andere geïnvesteerd in nieuwe producties. Aangezien inkomsten aan het eind van de keten worden overgeheveld naar het begin, om zo weer door te groeien tot hogere inkomsten aan het eind, is gebruik van de term circulariteit niet onbegrijpelijk. Wanneer iets verder wordt ingezoomd is de term echter minder passend. De omzet van vertoners wordt namelijk grotendeels veroorzaakt door publieksfilms en populaire series, terwijl de steun van een AV-fonds, gelet op de culturele doelstellingen, met name ten goede zou komen aan cultureel hoogwaardige AV-producties. Daarbij komt dat de omzet waarover de heffing wordt berekend slechts voor een klein deel voortkomt uit het vertonen van Nederlandse producties, denk aan het marktaandeel van 12% van Nederlandse bioscoopfilms. Bij VOD platformen is het gemiddeld aandeel Nederlandse producties nog kleiner en ook bij lineaire televisie wordt redelijk wat buitenlandse content aangeboden. Er wordt dus een heffing geheven op een omzet die met name gegenereerd wordt door middel van buitenlandse content, en dit geld wordt geïnvesteerd in Nederlandse producties. Echt circulair kan men dit niet noemen; de facto gaat het dan eerder om een importheffing.

Als de heffing door de vertoners grotendeels zou worden doorbelast aan de kijkers van publieksfilms en populaire series, ten gunste van cultureel hoogwaardig nationale producties, is er meer sprake van een inkomensherverdeling dan van circulariteit.

## **4.2 Beleidsimplicaties van de opkomst van VOD-platformen**

Met de feitelijke of voorspelde verschuiving naar VOD-platformen komen de inkomsten bij de traditionele spelers, van bioscoop tot lineaire omroep, onder druk en daarmee ook de

---

<sup>134</sup> Bovendien heeft reeds 95% van de mensen een standaardpakket, daarmee is deze deelmarkt zo goed als verzadigd.

markt voor Nederlandse producties. Dat is afdoende aangetoond in de voorgaande hoofdstukken. Een van de centrale conclusies van de vorige hoofdstukken was dat de voor de hand liggende veranderingen in de markt zorgen voor een groter publieksbereik en markt-aandeel van SVOD platforms à la Netflix, ten koste van de traditionele spelers in de markt. Mede daarom spreekt de Raad zorgen uit over de toekomst van Nederlandse producties. Gegeven de positie die Netflix nu, en anderen wellicht later, op de Nederlandse en Europese markt is gaan innemen en de ruimte voor regelgeving die op Europees niveau is geschapen, is er voldoende legitimatie om door middel van regelgeving een verantwoordelijkheid van SVOD platforms voor de Nederlandse audiovisuele cultuur te expliciteren. Andere landen in Europa hebben die conclusie ook al getrokken. Doel daarvan is het marktfalen met het oog op voldoende pluriform en toegankelijk aanbod van Nederlandse producties te counteren en toe te werken naar wat we eerder als het theoretisch optimum van de Raad hebben aangeduid. De legitimatie van de keuze om af te wijken van een mogelijk motto van gelijke monniken, gelijke kappen, wat zou indiceren dat voor alle eindexploitanten soortgelijke regelingen zou moeten gelden, ligt in de uitzonderlijke positie van de nieuwe SVOD platforms à la Netflix. Wanneer zonder aanzien van de verschillende partijen gekozen zou worden om voor alle eindvertoners dezelfde regels te implementeren zal non-marktfalen het resultaat zijn. Enerzijds omdat de bestaande partijen niet bijdragen aan het marktfalen. Anderzijds omdat bestaande partijen in het geweer zijn gekomen om het geconstateerde marktfalen te counteren, al dan niet met het oog op mogelijk eigen belang of door regelgeving gedwongen. Welke maatregelen geschikt zouden kunnen zijn ten aanzien van de positie van Netflix en andere toekomstige platforms behandelen we hieronder. Bij de beantwoording van die vraag is het tegelijkertijd goed om in het achterhoofd te houden dat de digitale diensten die Netflix aanbiedt in Nederland, waar het Europese hoofdkwartier is gevestigd, belast zijn met het hoge btw-tarief, in tegenstelling tot de bioscoopsector die in het lage tarief valt. Daarvan profiteert de Nederlandse schatkist. Wanneer daaruit een deel van de overheidsrevenue direct naar de audiovisuele sector gesluisd zouden worden, wordt tevens een vorm van circulaire financiering, weliswaar via een U-bocht, gerealiseerd.

Naast de SVOD diensten onderscheiden we ook nog AVOD, onder meer zoals aangeboden door YouTube en Facebook, en TVOD, aangeboden door tal van partijen in de markt. Ten aanzien van het eerste geldt, dat gezien de breedte van het aanbod van communicatie- en content diensten, de effecten van de werking van deze platforms voor de positie van het Nederlands product nog relatief onduidelijk zijn. Wel duidelijk is dat ze met andere diensten concurreren om tijd en eye balls en dat ook in ieder geval ten dele doen met het aanbieden van allerlei soorten audiovisuele content. Ook hebben we hiervoor vastgesteld dat wanneer bestaande betaalde diensten hun prijzen te hoog stellen consumenten hun toevlucht zoeken tot de pseudo-gratis content die deze platforms aanbieden. In die hoedanigheid kan bijvoorbeeld YouTube zich ontwikkelen tot een Poor Man's Netflix. Vooralsnog zijn de conclusies omtrent deze platforms nog te prematuur om beleidsimplicaties vast te stellen, te meer ook omdat er discussies spelen over de brede internationale fiscale positie, rechten en plichten die deze partijen aangaan. Voor TVOD gelden, zoals hiervoor aangegeven, voor een deel vergelijkbare conclusies als voor het bioscoopwezen. Deze praktijk staat eerder onder druk, als we kijken naar prijselasticiteit en substitutie, dan dat ze in de nieuwe constellatie een grote vlucht gaat nemen. Echter, anders dan de bioscoopsector kent ze aanzienlijk lagere initiële en vaste kosten en is ze gemakkelijk schaalbaar. Dat betekent dat voor deze deelsector regelgeving in verband met de versterking van de positie van Nederlands audiovisueel product overwogen kunnen worden.

### **4.3 Systeemfalen en duurzame versterking AV-sector**

Hoewel de zwakke positie van het nationaal cultureel hoogwaardig product alom onderkend wordt, is de vraag wel of de voorgestelde instrumenten (heffingen en quota) de meest

effectieve en efficiënte oplossing vormen voor het probleem waarmee vooral de onafhankelijke AV-productiesector kampt.

Uit ons onderzoek komt duidelijk naar voren dat er naast het geconstateerde marktfalen, als het gaat om de pluriformiteit en toegankelijkheid van nationaal cultureel AV-product, vooral sprake is van systeemfalen dat voortkomt uit een onevenwichtige keteninrichting.

Een versnipperde productiesector versus sterk geconcentreerde markten voor eindvertoning, hebben geleid tot structurele onevenwichtige onderhandelingsrelaties. Daarbij komt de complexiteit van financiering van AV-producties waarbij de belangen niet altijd gelijkgericht zijn. Ook speelt de grote afhankelijkheid van de publieke financiering via de publieke omroep, die zelf ook fungeert als producent en daarmee concurreert met de buitenproducenten. De bundeling van krachten in de productiesector is wenselijk om schaalvoordelen te kunnen behalen (pooling van resources en vergroting van de onderhandelingskracht). Daarbij zouden de mogelijkheden voor andere verdienmodellen als revenue-sharing verder verkend moeten worden, zodat producenten en makers beter kunnen profiteren van mogelijke marktsuccessen van de eigen producties. Dit vraagt ook om meer ondernemerschap van producenten waarbij de productiesector zelf ook meer risico's durft te nemen. Mogelijk is een zekere consolidatie in de sector daarvoor een voorwaarde. Met verhoogd ondernemerschap ontstaat ook perspectief op verbetering en groei, onder meer in de sterk opkomende VOD-markt (bijvoorbeeld via nationale originals), die niet alleen een bedreiging maar ook een kans voor Nederlands product vormt.

Primair bestaat in de AV-industrie de roep om kwaliteitsverbetering en verdikking van budgetten voor films- en series. Een van de problemen met Nederlandse films is dat er (te) snel gedraaid moet worden. Met meer tijd en geld kun je meer kwaliteit organiseren. Het zou een oplossing kunnen zijn om minder te produceren met meer geld (verdikking). Deze strategie kan leiden tot een selectievere verdeling van de gelden maar het kan ook betekenen dat we 'pareltjes' mislopen. Echter, herverdeling van inkomsten van eindexploitanten alleen lost de huidige problemen in de productiesector niet op en biedt ook geen garantie dat extra of meer hoogwaardige films ook daadwerkelijk tot publiekstrekkingen leiden. Daarnaast dient men vooral vooruit te kijken en aansluiting te zoeken bij de sterke verschuiving van lineair naar non-lineair kijken. Dit vergt onder meer een andere omgang met marktpartijen en meer aandacht voor vernieuwing in combinatie met andere businessmodellen.

Om Nederlandse films, series, documentaires en animaties beter internationaal te laten concurreren zijn naast kwaliteitsimpulsen (educatie, talentontwikkeling en behoud van talent, scenarioverbetering, upgradering filmproductie-infrastructuur) vooral betere samenwerking in de keten nodig, waardoor onder meer de marketingkracht van distributeurs en eindexploitanten gezamenlijk ingezet kan worden voor nationale producties. Dit vergt een vroegtijdige betrokkenheid van spelers uit de keten bij de selectie, financiering en vermarkting van nationaal AV-product. Herbezinning over de toekomstige rolinvulling van de publieke omroep in de AV-keten, zowel wat betreft hun rol in filmfinanciering als in de samenwerking met eindexploitanten op het gebied van VOD, is wellicht productiever dan het belasten van deze partijen met heffingen en quota. Zo zou de omroep nog meer dan nu al het geval is, het centrale kanaal kunnen worden voor verspreiding van nationaal cultureel hoogwaardig AV-product via alle platforms, zoals de Raad voor Cultuur ook voorstelt. Daarbij is de praktijk van het Vlaamse Mediafonds interessant, waar de stimuleringsmiddelen bestemd voor het versterken van de AV-cultuur via publieke en commerciële televisie aangeboden, vrijwel geheel bij onafhankelijke producenten terechtkomen, maar waar de producenten wel een omroep die zich aan uitzending committeert, aan boord moet hebben om voor ondersteuning in aanmerking te komen. Daarmee wordt een gezond spanningsveld in de keten gecreëerd en de disbalans tussen contentproducenten en -afnemers gecorrigeerd, ten gunste van de

onafhankelijke productiesector (zie paragraaf 3.5.5). Stimulering leidt in zo'n geval niet alleen tot hoogwaardige producties, maar versterkt ook de gehele structuur van AV-productie en vertoning.

#### 4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat de ervaren knelpunten vooral voortkomen uit gebreken of onevenwichtigheden in het totale systeem van de AV-sector. De geconstateerde asymmetrie, zowel op het niveau van ondernemingsgrootte en marktopbrengsten als onderhandelingsposities, is historisch zo gegroeid. Het concept circulariteit biedt als metafoor voor een economisch kringloopsysteem op zichzelf geen geschikt instrumentarium om de structurele problemen van de productiesector binnen de AV-keten op te lossen. Ook geeft het concept circulariteit geen economische onderbouwing voor het belasten van eindexploitanten ten behoeve AV-producenten. Het 'rondpompen' van geld alleen leidt niet noodzakelijkerwijs tot structurele verbeteringen in de asymmetrische onderhandelingspositie, tot andere businessmodellen van AV-producenten of tot betere aansluiting van vraag en aanbod op de vertoningsmarkten.

Op basis van markt- en systeemfalen kunnen we gericht analyseren in hoeverre marktinterventies nodig of wenselijk zijn, waarbij we de te verwachten positieve en negatieve effecten en neveneffecten goed moeten afwegen.

Herverdeling van inkomsten van eindexploitanten alleen lost de huidige problemen in de productiesector niet op en biedt ook geen garantie dat extra of meer hoogwaardige films ook daadwerkelijk tot publiekstrekkers leiden. Daarnaast dient men vooral vooruit te kijken en aansluiting te zoeken bij de sterke verschuiving van lineair naar non-lineair kijken. Dit vergt onder meer een andere omgang met marktpartijen verder in de keten en meer aandacht voor vernieuwing in combinatie met andere businessmodellen. Zo biedt de deelmarkt VOD niet enkel bedreigingen voor het nationaal cultureel product, maar ook kansen die tot op heden nog onvoldoende worden benut.



## 5 Conclusies en nabeschuiving

*In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies van het onderzoek dat Dialogic in samenwerking met APE Public Economics en Paul Rutten Onderzoek heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW in de periode oktober-december 2018. Allereerst volgt een korte inleidende beschouwing op het onderzoek en de aangetroffen complexiteit en onderlinge (financiële) afhankelijkheden binnen de AV-sector. Daarna volgt een paragraaf waarin wij beknopt de onderzoeksvragen beantwoorden. Vervolgens sluiten we af met de overall conclusie en een nabeschuiving voor verdere beleidsvoering.*

### 5.1 Inleiding

In dit onderzoek hebben we de economische effecten trachten te duiden die naar verwachting optreden in geval van invoering van heffingen, quota of alternatieve maatregelen ten behoeve van stimulering van Nederlands cultureel audiovisueel product. Tevens hebben wij de economische rationale van de beoogde inzet van de genoemde instrumenten onderzocht en beoordeeld. Daarbij hebben we vooral aandacht besteed aan verwachte veranderingen in consumentenprijzen en consumptie (elasticiteiten), substitutie-effecten die daardoor optreden, evenals de verwachte implicaties voor pluriformiteit en toegankelijkheid van het aanbod. Ook is aandacht besteed aan een aantal mogelijke neveneffecten en eventuele perverse prikkels. Dit hebben we onderzocht voor zowel de eindvraag of vertoningsmarkt (consumentenmarkt), als voor de inkoop- of productiemarkt (zakelijke markt). Daarbij is de vertoningsmarkt voor dit onderzoek afgebakend in de volgende deelsegmenten:

- Lineaire TV (televisieomroep en -distributie);
- Bioscopen en filmtheaters;
- SVOD (subscription video-on-demand);
- TVOD (transactional video-on-demand); en
- AVOD (advertising based video-on-demand).

In dit onderzoek wordt duidelijk dat de complexiteit van de AV-sector de laatste jaren enorm is toegenomen. Dat is gebeurd onder invloed van digitalisering en convergentie van media, telecom en IT, maar ook als gevolg van de opkomst van internationale platforms zoals Netflix, YouTube, Amazon, Facebook en iTunes met hun nieuwe businessmodellen. Ook de financieringsstructuur van AV-productie, waar veel verschillende publieke en private partijen bij betrokken zijn, is complexer geworden. Er is onder meer sprake van toenemende verwevenheid van film- en televisieproductie en -vertoning als gevolg van de opkomst van de nieuwe platforms die beide formats (films en series) op grote schaal aanbieden. Daar komt bij dat de terugverdienschema's door de keten heen, van eindexploitant naar producent en de makers (de zogenoemde recoupmentschema's) weinig transparant zijn. Bovendien verschillen ze sterk per productie. Ook kent de sector een grote mate van asymmetrie in omzetten van het begin en aan het eind van de AV-keten. Dit heeft alles te maken met de levenscyclus van een AV-productie, die via de verschillende kanalen van bioscoop, lineaire televisie tot aan de verschillende varianten van VOD wordt uitgebaat. Waar dat in het verleden in een strikte tijdsvolgorde gebeurde, is dat nu minder het geval. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat er grote onderlinge afhankelijkheden bestaan tussen de verschillende deelmarkten voor eindvertoning. In sommige gevallen betreft het concurrerende kanalen, waartussen substitutie kan plaatsvinden. In andere gevallen is juist sprake van complementariteit en werken ze onderling versterkend. Een cruciale factor in de huidige dynamiek is het groeiend belang VOD, vooral die van SVOD. De opkomst van in het bijzonder Netflix, naast andere platformen, en het groeiende marktbelang van deze aanbieder, heeft tot gevolg

dat de economische balans in het complexe systeem van creatie, productie, distributie en vertoning van AV-producties is gaan schuiven. Dat heeft ook consequenties voor de positie van het Nederlands product. Netflix weet een groot publiek te binden en is een belangrijke factor op de markt van vertoning en productie, internationaal en op lokale markten. Naar het zich laat aanzien zal Netflix in het SVOD-aanbod binnen afzienbare tijd sterke concurrentie gaan ondervinden van nieuwe markttoetreders zoals Disney, Amazon, YouTube en Facebook die allen met een eigen (S)VOD-aanbod komen. De opmars van SVOD vraagt om een antwoord vanuit het overheidsbeleid gericht op de bevordering van een pluriform en toegankelijk AV-product in de verschillende nationale contexten binnen Europa, zoals op Europees niveau al is gebeurd met de herziene AVMD-richtlijn. Dat strekt zich tot op heden uit van het filmbeleid tot het beleid ten aanzien van publieke omroep. Het is gebaseerd op culturele en maatschappelijke doelen en intervenueert met het oog daarop in economische processen. De aanbevelingen van de Raad voor Cultuur, die aanleiding waren voor deze studie, bestrijken dat brede veld en zijn een specifiek pleidooi om ook beleid te formuleren ten aanzien van de genoemde nieuwe aanbieders.

Overheidsbeleid ten aanzien van de audiovisuele sector wordt beargumenteerd en gelegitimeerd op basis van zowel marktfalen als systeemfalen. Van marktfalen kan sprake zijn wanneer er aan een of meerdere van een vijftal criteria is voldaan die we eerder in paragraaf 2.5.2 uiteenzetten. Voor gerichte steun voor de AV-sector met het oog op hoogwaardige kwaliteit, toegankelijkheid en pluriformiteit pleit dat er sprake is van brede culturele relevantie van AV-cultuur die verder gaat dan de individuele producties en die op bredere schaal effect ressorteren dan diegenen die ze consumeren (spill-over en publiek belang).

Tegelijkertijd is er sprake van systeemfalen. Dat geldt wanneer het samenhangend geheel van onderling afhankelijke actoren in een sector onvoldoende zorgt voor een maatschappelijk gewenst en economisch efficiënt resultaat. Hier is sprake van systeemfalen omdat, om tal van aanbodstructurele factoren, de versnipperde productiesector weliswaar tot voldoende aantallen producties komt, maar niet de effectiviteit heeft die uiteindelijk maatschappelijk (cultureel) en economisch gewenst is om de sterk toegenomen internationale concurrentie aan te kunnen. Hier manifesteert zich ook de spanning die bestaat tussen de culturele en economische doelen van het beleid, die we in deze studie meermaals tegenkomen.

Zowel marktfalen als systeemfalen legitimeren marktcorrigerende en structuurversterkende beleidsmaatregelen, in Nederland en elders in Europa, en bieden een verklaring voor de beleidsdruk op dit dossier. Deze argumentatie geldt voor alle landen binnen de Europese Unie en vormt daar de grondslag van het AV-beleid.

Naast markt- en systeemfalen wordt gesproken over non-markt- of overheidsfalen. Daarvan is sprake wanneer overheidsinterventies in een markt, met als doel imperfecties op te lossen, uitmonden in ongewenste of ineffectieve marktresultaten. Dit onderzoek, dat de mogelijke effecten van beoogde stimuleringsmaatregelen gericht op Nederlandse AV-producten onder de loep neemt, moet eraan bijdragen dat de kans op non-markt- of overheidsfalen wordt geminimaliseerd.

## **5.2 Onderzoekscontext en verantwoording**

In de onderzoeksvraag golden de producten films, series, documentaires en animaties als vertrekpunt. Gaandeweg het onderzoek kwam de nadruk meer te liggen op de productie, (in mindere mate distributie) en vertoning van vooral films en (drama)series. Zowel de nationale als internationale beleidsdiscussies over stimulering van nationaal cultureel AV-product vinden hun oorsprong vooral in het filmbeleid. Een zelfde accent treffen we ook aan bij de



internationale institutionele kaders. Dit verklaart de ogenschijnlijke oververtegenwoordiging van vooral film (en in mindere mate series voor TV en VOD) in dit onderzoek.

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen gericht op verwachte economische effecten van invoering van de stimuleringsinstrumenten waren we in eerste instantie vooral op zoek naar marktdata over prijsgevoeligheden (prijselasticiteiten en hoeveelheidsveranderingen) en overstappedrag naar andere vertoningskanalen (substitutie-effecten). Echter, ondanks dat in diverse landen, zoals Denemarken, Duitsland, België en Frankrijk, recentelijk diverse nieuwe stimuleringsinstrumenten ten behoeve van het nationale AV-product zijn ingevoerd, hebben we nauwelijks effectstudies of elasticiteitsanalyses naar dat nieuwe beleid aangetroffen. Verder bleken in Nederland gedetailleerde exploitatiedata van eindexploitanten vanwege concurrentiegevoeligheid slechts zeer beperkt beschikbaar. Dat maakte dat de uitkomsten van dit onderzoek vooral gestoeld zijn op analyse van diepte-interviews en van *wel* beschikbare kwantitatieve bronnen. Verder baseren we onze bevindingen en conclusie op een uitgebreide welvaartstheoretische economische analyse van de voorgestelde set van beleidsinstrumenten (zie Hoofdstuk 3 en Bijlage 1). Hiervoor is intensief gebruik gemaakt van kennis en ervaringen uit de internationale economische en sectorspecifieke literatuur. Dit maakt dat de gevolgde economische redeneringen in dit rapport zeer goed bruikbaar zijn voor verdere verdieping en nuances in de te voeren beleidsdiscussies, maar dat de uitkomsten moeten worden afgezet tegen een zeer dynamische marktontwikkeling in een sector die grote investeringsrisico's kent en waar 90% van de marktsuccessen bepaald wordt door 10% van de AV-producties.

### 5.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Hierna worden de vragen die, op verzoek van het ministerie van OCW, centraal stonden in dit onderzoek stuk voor stuk op compacte wijze beantwoord:

#### **Beschouwing over circulariteit en stimuleringsmaatregelen**

##### ***A1. Wat betekent circulariteit in de Nederlandse audiovisuele sector en hoe zou een (economische) onderbouwing daarvan eruit kunnen zien?***

De term circulariteit is een mooie metafoer om de kringloop van een systeem aan te geven, die de Raad voor Cultuur gebruikt om duidelijk te maken dat de financiële kringloop voor Nederlandse AV-productie 'hapert'. Te veel inkomsten van (vooral buitenlandse) eindexploitanten zouden in de huidige situatie terechtkomen aan het einde van de AV-keten en onvoldoende aangewend worden voor investeringen in Nederlandse AV-producties. Dat zou bij voldoende circulariteit wel het geval zijn, aldus de Raad. Een voldoende economische onderbouwing van deze stelling ontbreekt echter.

De AV-sector bestaat op hoofdlijnen uit de ketenfuncties van productie, distributie en vertoning. Eindexploitanten onderhouden doorgaans geen directe relaties met producenten. Dat wil echter niet zeggen dat er geen geld terugvloeit de sector in. De eindexploitanten sluizen via onder meer distributievergoedingen, RODAP-gelden, ATF-bijdragen en licentiegelden substantiële bedragen (enkele honderden miljoenen euro's per jaar) terug naar de Nederlandse AV-sector. Het merendeel daarvan komt echter bij de televisieomroepen terecht (~75%) en niet direct bij de filmproductiesector, die in omzettermen vele male kleiner is dan televisieomroep. Verschillende eindexploitanten investeren daarnaast direct in licenties voor lineaire TV of VOD-diensten.

Daarnaast veronderstelt de Raad dat opbrengsten uit heffingen en quota - ingezet via een AV-fonds - uiteindelijk zullen bijdragen aan grotere inkomsten van de eindexploitanten, waardoor de circulariteit een impuls krijgt. Door deskundigen wordt betwijfeld of dergelijke te investeren bedragen zullen leiden tot de gewenste succesproducties waarmee de

kringloop daadwerkelijk wordt versneld. Onzeker is bovendien of dit daadwerkelijk leidt tot verhoogde kwaliteit, pluriformiteit en toegankelijkheid die de Raad wenst en die ook uitgangspunt zou moeten vormen van overheidsbeleid ten aanzien van het Nederlandse AV-product.

Tot slot wijzen wij erop dat de asymmetrie in inkomsten tussen de eindexploitanten en Nederlandse producenten niet wordt veroorzaakt door grote rendementen op Nederlands product, maar dat de 'kassuccessen' vooral van buitenlandse bodem zijn. Het Nederlands aandeel bedraagt in 2017 immers 12%. Wel gaan advertentie-inkomsten in toenemende mate naar de grote buitenlandse platforms, waarvan in eerste instantie de (met name commerciële) omroepsector veel last heeft. Echter, het beeld dat de waarde van Nederlandse AV-producties vrijwel geheel wegvloeit naar buitenlandse aandeelhouders ten koste van de Nederlandse filmproductiesector dient te worden bijgesteld.

***A2. Wat betekent een heffingssysteem voor de audiovisuele sector en hoe kan dit bijdragen aan de financiering van het Nederlandse culturele audiovisuele product?***

Het heffingssysteem dat wordt voorgesteld is er in feite vooral op gericht om buitenlandse eindexploitanten te laten bijdragen aan een betere positie van het Nederlandse cultureel hoogwaardig audiovisueel product. Hoe de effecten van een heffing uitwerken volgt verder onder B4. In het algemeen geldt dat een heffing op de omzet van eindexploitanten een sterk marktverstoring effect heeft, waardoor (afhankelijk van de elasticiteit van de vraag en verwachte substitutie-effecten) prijsverhogingen en bijhorende consumptie-effecten op de verschillende deelmarkten aannemelijk zijn.

Daar staat tegenover dat de opbrengsten uit de heffingen (financiële impuls) ingezet kunnen worden ter versterking van de AV-productiesector en verruimend werken op de beschikbare productiebudgetten. In hoeverre de financiële impuls kan compenseren voor de terugloop in de vraag als gevolg van het hefboomeffect, zal afhangen van de efficiëntie waarmee de extra financiële middelen worden ingezet voor kwaliteitsverhoging. Echter, naarmate de opbrengsten van de eindexploitanten afnemen vanwege de impact van de heffing, zullen ook de extra opbrengsten voor het AV-fonds uiteindelijk geringer zijn. Vooral kleinere partijen waar de marge op exploitatie van AV-content beperkt is, zullen hier hinder van ondervinden.

Als er geen directe relatie is tussen de afdracht door een eindexploitant en de producties die hij daarvoor terugkrijgt, wordt de heffing ervaren als een belasting. Als een instrument wordt gekozen waarbij die directe relatie wel bestaat, is er voor de vertoner veel meer sprake van een 'normale investering' waar een tegenprestatie tegenover staat. Tevens zal de vertoner in dat geval meer bereid zijn tot een grotere marketinginspanning om de productie tot een marktsucces te maken. De kans dat hogere inkomsten resulteren en er daadwerkelijk sprake is van een grotere mate van circulariteit, is dan groter.

***A3. Wat betekenen de voorgestelde instrumenten met betrekking tot quota en prominence en hoe kunnen deze de zichtbaarheid, toegankelijkheid en het bereik van het Nederlandse culturele audiovisuele product vergroten?***

Met het opleggen van een quotum voor eindexploitanten wordt beoogd het aandeel Nederlands AV-product binnen de catalogus of programmering te verhogen door een minimum hoeveelheid aanbod verplicht te stellen. Uit de economische analyse blijkt dat een quotum in mindere mate tot prijsverhogingen voor de consument zal leiden dan een heffing, terwijl het aantal aangeboden Nederlandse producties naar alle waarschijnlijkheid wel toeneemt.

Met een quotum bestaat er echter geen invloed op de kwaliteit van de ingekochte producties. Zoals in Frankrijk is gebleken, bestaat het risico dat quota leiden tot bulkinkopen. Een quotum heeft als belangrijkste effect dat vooral eindexploitanten en buitenlandse producenten worden 'belast' en de consument wordt ontzien.

De mate waarin quota leiden tot het stimuleren van cultureel minder hoogwaardige AV-producties (bulk) of juist meer cultureel hoogwaardige nicheproducties zal grotendeels afhangen van de hoogte van de quota. Uit de economische analyse blijkt dat in een markt zonder interventie dergelijke producties niet afgenomen c.q. aangeboden worden, waardoor de films met een lager potentieel publieksbereik eruit worden gefilterd. Het feit dat deze films bij invoering van een quotum wel in het aanbod worden opgenomen, benadrukt de marktverstoring vanuit een economisch perspectief. Daar staat tegenover dat de categorie cultureel hoogwaardige AV-producties juist het soort pluriformiteit is waar de Raad op doelt. Op het moment dat de productie van deze categorie wordt gestimuleerd werkt dit ten behoeve van de efficiëntie van de markt omdat hierbij het marktfalen van een tekort aan pluriformiteit wordt bestreden. Uit het onderzoek blijkt verder dat, hoe hoger het quotum voor Nederlands product, des te groter de kans op het stimuleren van bulkproducties, hetgeen een onbedoeld en ongewenst effect van een quotum is.

Prominence betreft de directe zichtbaarheid en positionering van aanbod voor de consument. Prominence-verplichtingen worden vaak samen met een quotum opgelegd. Louer een quotum kan leiden tot plichtmatige opvulling van een catalogus zonder aandacht voor de zichtbare positionering binnen het totaalaanbod. In de herziene AVMD-richtlijn zit daarom tevens een verplichting voor VOD-aanbieders om Europese werken onder de aandacht van consumenten te brengen (zodat de content waarvoor het minimumquotum geldt niet kan worden 'verstopt' in het aanbod). Er kan hierbij gedacht worden aan het openings scherm van een VOD-platform. Voor bioscopen geldt dat een quotum directer gelieerd is aan prominence; de films kunnen immers moeilijk 'verstopt' worden. Bij bioscopen gaat het bijvoorbeeld om de kwaliteit en promotie van trailers en posters, aspecten die moeilijk gedefinieerd en gecontroleerd kunnen worden. Verwacht wordt dat door het vergroten van de zichtbaarheid van Nederlandse producties deze producties toegankelijker worden. Het is een bekende marketingregel dat regelmatige zichtbaarheid de vertrouwdheid van publiek met een product vergroot.

#### **Impact van stimuleringsmaatregelen**

##### ***B4. Wat is het effect van een heffing op de verschillende type eindexploitanten van culturele audiovisuele producten in de Nederlandse markt?***

Uit de economische analyse volgt dat van de drie onderzochte stimuleringsinstrumenten (heffingen, quota en investeringsverplichtingen) heffingen het meest marktverstorend werken.

Uit de elasticiteitsanalyse volgt dat de prijseffecten voor de consument naar verwachting het grootste zullen zijn bij SVOD, gematigd bij lineaire TV en TVOD en beperkt bij bioscopen en filmtheaters.

Substitutie zal naar verwachting vooral plaatsvinden van lineaire TV naar SVOD en AVOD. AVOD wordt relevanter naarmate betaalde varianten duurder worden. Op het moment dat SVOD-diensten duurder worden, zullen lagere inkomensgroepen meer afhankelijk worden van het aanbod op AVOD-diensten zoals YouTube en Facebook. Contentinhoudelijke kwaliteitsverschillen tussen AVOD en SVOD kunnen ervoor zorgen dat lagere inkomensgroepen minder meeprofiten van investeringen in de cultureel hoogwaardige kwaliteit van het nationaal AV-product, waardoor de toegankelijkheid van het aanbod afneemt. TVOD kent een hoge elasticiteit van de vraag. Invoering van heffingen zal naar verwachting leiden tot

een afname van de omzet, en een negatief effect hebben op pluriformiteit en toegankelijkheid. Het laatst genoemde geldt voornamelijk voor de lage inkomensgroepen en voor jongeren.

Volgens de mediasubstitutie-theorie vindt substitutie met name plaats van traditionele naar nieuwe platformen. Deze theorie is in overeenstemming met de recente, zeer sterke opkomst van SVOD-platformen. De verwachte prijsstijgingen over de verschillende deelmarkten kunnen de trend van mediasubstitutie verder versterken. Zo kan een algehele stijging in de afzetprijs van audiovisuele producten ertoe leiden dat consumenten hun totale consumptie minderen en concentreren binnen bepaalde deelsectoren.

Heffingen zullen naar verwachting de rol van SVOD-platformen vergroten. De groei van SVOD zal concurrentie voor Netflix aantrekken (Amazon Prime, YouTube Premium, Disney+). Dat kan leiden tot een prijsdrukkend effect. VOD-aanbieders zullen in eerste instantie hun concurrentiepositie willen versterken, bijvoorbeeld door het produceren van exclusieve (Nederlandse) content. Dit kan kansen bieden voor Nederlandse producenten, doordat de platformen consumenten kunnen aantrekken met meer lokale content. Dergelijke onderscheidende strategieën kunnen in eerste instantie leiden tot een meer pluriform aanbod, maar bij hevige concurrentie zullen marges afnemen, wat juist weer tot verschromping van het aanbod kan leiden. Kostenoverwegingen zullen namelijk imitatie- en herhalingsstrategieën uitlokken. Ook zal vanuit kostenperspectief de bereidheid van internationale spelers tot investeren in lokale content afnemen.

***B5. Als er een heffing zou worden ingevoerd, welk heffingspercentage zou dan gezien de effecten redelijk zijn, uitgesplitst per type eindexploitant?***

Heffingspercentages die in de buurt liggen van de 2% bieden in de Nederlandse marktsituatie meer dan ruim voldoende extra financiële impuls voor stimulering van de productiesector. Hogere percentages zullen tot grotere marktverstoring en weerstand bij eindexploitanten leiden. Hogere percentages zullen bovendien grotere prijs- en bestedings-effecten teweeg brengen. Percentages lager dan 2% liggen dan meer voor de hand.

Indien wordt gekozen voor invoering van een heffing is zowel differentiatie binnen als tussen deelsegmenten wenselijk (zoals in Duitsland). Met name kleinere en nieuwe eindexploitanten kunnen hiermee worden ontzien. Hiermee neemt echter wel de complexiteit toe, wat extra kosten voor uitvoering, beheer en toezicht met zich mee zal brengen.

Heffingen op televisieomroepen heeft een averechts effect met het oog op de beleidsdoelstellingen, omdat die leiden tot inperking van budgetten beschikbaar voor AV-productie. Heffingen bij bioscopen worden grotendeels geneutraliseerd door de aangekondigde beëindiging van het btw-convenant (ATF-bijdrage). Een heffing zou volgens dit onderzoek het minst ongunstige effect hebben voor de SVOD-markt, mits deze deelmarkt niet als enige wordt belast. Op basis van onze analyse stellen we vast dat het huidige proces van mediasubstitutie tot een versterking van de positie van SVOD-aanbieders leidt en verzwakking tot gevolg heeft of zal hebben van de traditionele deelsegmenten van bioscopen en filmtheaters en lineaire televisie. Het instellen van een heffing voor de laatste twee categorieën vertoners zal het huidige substitutieproces versnellen. Wat de daadwerkelijke effecten zijn voor kwaliteit, pluriformiteit en toegankelijkheid, laat zich op dit moment moeilijk inschatten.

***B6. Wat is het effect van quota en instrumenten op het terrein van prominence voor het Nederlands culturele audiovisueel product op de verschillende type eindexploitanten?***

Quota hebben als voordeel ten opzichte van heffingen dat deze naar verwachting slechts zeer beperkte prijseffecten zullen hebben op de consumentenmarkt. Wel leidt een quotum tot verstoring in marktoptimalisering van (de verhouding binnen- en buitenlands) aanbod op de consumptiemarkt, waardoor de vraag kan afnemen. Daarbij blijft het effect van een quotum op het culturele niveau van het aanbod onzeker. Dit zal grotendeels afhangen van de hoogte van het quotum. Een te hoog quotum kan leiden tot het inkopen van bulkfilms en verschraving van kwaliteit (zie casus Frankrijk).

Een prominenteverplichting zorgt er deels voor dat dit laatste effect wordt afgezwakt. Het wordt vaak samen met een quotum opgelegd omdat enkel een quotum kan leiden tot plichtmatige opvulling van een catalogus. Verwacht wordt dat door het vergroten van de zichtbaarheid van Nederlandse producties deze producties toegankelijker worden. Het is echter onzeker of een grotere prominente van Nederlandse content ook in alle deelmarkten tot een grotere afname van deze producten leidt. Zo blijkt specifiek voor TVOD dat kijkers vaak direct navigeren naar wat ze willen kijken zonder daarbij eerst het startscherm te passeren. Bij SVOD kan een consument weliswaar niet om het startscherm heen maar daar spelen specifieke uitdagingen in toezicht: Hoe (gegeven dat startschermen gepersonaliseerd worden) en wanneer (gegeven dat de content van de verschillende platforms met hoge frequentie vernieuwd wordt) controleer en handhaaf je de zichtbaarheid van Nederlandse content?

***B7. Als er quota zouden worden ingevoerd, wat zou dan qua omvang redelijk zijn gezien de effecten, uitgesplitst per type eindexploitanten?***

Uit ons onderzoek valt niet af te leiden wat de optimale omvang van een quotum per deelmarkt zou moeten zijn. Wel kunnen we uit de internationale analyse afleiden dat, conform de herziene AVMD-richtlijn, de opgelegde quota voor Europees product voor VOD gemiddeld 30% bedraagt in Europese landen die dit al hebben ingevoerd en voor omroepen meer dan 50% in alle EU-landen.

Hogere quota kennen een groter risico op aankoop van bulkcontent dan lagere quota. Uit de economische analyse komt naar voren dat quota minder dan heffingen prijs- en inkomensherverdelingseffecten hebben, maar dat de effectiviteit van het instrument voor het vergroten van de pluriformiteit beperkt lijkt, omdat vanaf een zeker niveau vooral bulkcontent zal worden aangetrokken. Op welk niveau het omslagpunt ligt, valt in deze studie niet te bepalen.

### **Alternatieve stimuleringsmaatregelen**

***C8. Zijn er naast heffingen en quota andere instrumenten om het Nederlands cultureel audiovisueel product te stimuleren, zowel als het gaat om de financiering ervan als om de toegankelijkheid en zichtbaarheid ervan?***

Als belangrijkste alternatief financieel instrument is in dit onderzoek de investeringsverplichting nader beschouwd. Een investeringsverplichting kan aan Nederlandse en buitenlandse eindexploitanten worden opgelegd met als doel een verplicht percentage van de in Nederland gemaakte omzet te besteden aan nieuwe nationale producties. Dit zou kunnen door investeringen in originele nationale producties, coproducties of via afname van licenties. Als variant zou (een deel van) het percentage naar eigen inzicht ook kunnen worden afgedragen aan een AV-fonds. Daarmee wordt de investeringsverplichting een variant of combinatie van een heffing en een quotum, maar met een iets andere werking en impact.

Een investeringsverplichting is beperkender dan een quotum, maar beduidend minder marktverstoring dan een heffing. Een quotum is minder verstoring, omdat de

eindexploitant dan meer keuze heeft om zijn middelen te besteden. Een investeringsverplichting werkt naar verwachting in eerste instantie vooral kwantiteit-verhogend en zal niet automatisch leiden tot meer pluriformiteit of een hogere kwaliteit van het aanbod. Ook kan concentratie optreden door selectie van een beperkt aantal producenten waarmee de samenwerking wordt aangegaan. Het grote voordeel is echter dat de exploitant zelf investeert in de productie en daarmee een prikkel heeft om de producties ook succesvol te laten zijn. Daarmee wordt de werking van de markt minder verstoord dan door een heffing. Vertoners profiteren direct van succesvolle exploitatie wat ertoe zal leiden dat ze het eigen marketingapparaat gericht inzetten. In het geval van internationale SVOD-platforms kan dat ook leiden tot de marketing van Nederlands product op de internationale markt waarop deze platforms doorgaans actief zijn, inclusief het onder de aandacht brengen van de Nederlandse content bij de juiste doelgroepen op basis van gepersonaliseerde marketing. Een dergelijk voordeel zal minder snel optreden bij een heffing waarvan de opbrengsten worden besteed via een fonds. Ook bij een quotum is de prikkel om de extra toegevoegde nationale producties met bijzondere marketinginspanningen te honoreren aanzienlijk kleiner. Eerder zullen goedkopere films en series worden aangekocht om aan het quotum te kunnen voldoen.

Een investeringsverplichting is minder marktverstoring voor de grotere eindexploitanten dan voor kleinere, waarvan een groot aantal momenteel in het geheel niet investeert in AV-content, waar grote exploitanten dit al doen, of daar al plannen voor hebben. Bij voorkeur wordt er met een omzetrempel en/of staffels gewerkt waardoor kleinere exploitanten op de verschillende deelmarkten (deels) worden ontzien. Overigens zal een investeringsverplichting voor VOD-diensten ter hoogte van 2% per 2020 ingevoerd worden in Denemarken. Ook in België zal in 2019 een 2% investeringsverplichting van kracht worden voor VOD-aanbieders. Een dergelijk percentage wordt in de markt door een aantal partijen als niet onredelijk gezien, ondanks dat echt enthousiasme hiervoor ontbreekt.

Een tweede alternatief is de verruiming van de Film Production Incentive die momenteel door het Nederlands Filmfonds wordt uitgevoerd. Het gaat hier om een subsidieregeling waarbij producenten die audiovisuele producties in Nederland realiseren en hun investeringen doen binnen de Nederlandse AV-productie-infrastructuur in aanmerking komen voor financiële compensatie uit de algemene middelen. Daarvan profiteren niet alleen Nederlandse AV-producties, maar ook buitenlandse producenten van internationale producties die in Nederland draaien, waardoor de levensvatbaarheid van de AV-productie infrastructuur wordt versterkt. De verhoging van het budget van de Production Incentive en de verruiming van het toepassingsgebied vergroot niet alleen het investeringsvermogen van de sector, maar ondersteunt ook de facilitaire sector en levert daarnaast geen verstoring van de marktverhoudingen voor eindexploitanten op. Een ander voordeel is dat de uitvoeringsstructuur al is ingericht, ervaringen met de maatregel zijn opgedaan en dat daarmee de bijkomende beheerskosten beperkt zijn.

Ook heeft het stimuleringsinstrument geen ongewenste inkomensherverdelingseffecten tot gevolg zoals die die resulteren uit mogelijke prijsverhogingen die vertoners kunnen gaan doorvoeren als reacties op heffingen en die relatief gezien zwaarder doorwegen in de minder koopkrachtige groepen van de samenleving. Voor hen zouden AV-producties daardoor minder toegankelijk worden, de internationale, maar ook de Nederlandse. Omdat een heffing uitwerkt als een belasting, die in laatste instantie door de consument c.q. de belastingbetaler wordt opgebracht, zou de gewenste financiering ook uit algemene middelen gehaald kunnen worden. Naast verruiming van de Production Incentive, kan ook gedacht worden aan extra middelen voor selectieve productiesteun. De verhouding tussen automatische (Production Incentive) en selectieve productiesteun is een nader uit te werken vraagstuk voor het Filmbeleid.



## 5.4 Conclusie en nabeschuiving

Hierna presenteren we allereerst de belangrijkste hoofdconclusies van deze studie. Vanwege de vastgestelde complexiteit van het vraagstuk en de beperkingen waar we in dit onderzoek tegenaan gelopen zijn, volgt tevens een nabeschuiving waarin we op deze conclusies reflecteren binnen de bredere dynamische context van het AV-sector en het te voeren filmbeleid.

### 5.4.1 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit de deze studie zijn:

1. De Nederlandse AV-productiesector ervaart een sterk toegenomen concurrentie van internationale films en series die via verschillende (interactieve) kanalen aan het Nederlandse publiek worden aangeboden. De productiesector is vooral bezorgd in hoeverre in de toekomst voldoende financiële investeringsmiddelen beschikbaar komen om tot meer kwaliteitsproducties te kunnen komen, waarmee de toegenomen internationale concurrentie beter kan worden beantwoord en het marktaandeel van het Nederlands AV-product weer kan toenemen.
2. De analyse van de 'circulariteit' door de Raad voor Cultuur geeft weliswaar een originele illustratie van de economische kringloop van het financiële systeem binnen het de AV-sector, maar geeft een onvoldoende economische onderbouwing voor de voorgestelde maatregelen (opleggen van heffingen, quota en prominente verplichtingen). De verhoudingsgewijze hoge inkomsten van de eindexploitanten van AV-producties ten opzichte van de Nederlandse AV-producenten worden niet behaald met Nederlands product, maar de 'kassuccessen' zijn vooral van buitenlandse bodem. Daarnaast dragen eindexploitanten - in het bijzonder telecom- en kabelbedrijven - substantiële vergoedingen af (o.a. distributievergoedingen, RODAP- en licentiegelden), die terugvloeien naar de AV-sector. Het merendeel daarvan komt echter bij de omroepen terecht en niet (direct) bij de AV-producenten. Verschillende eindexploitanten betalen daarnaast licentievergoedingen voor AV-producties ten behoeve van VOD-diensten. Verder dragen bioscopen bij aan contentfinanciering via de ATF-bijdrage. Tot slot biedt de opkomst van internationale SVOD-platforms ook kansen voor Nederlandse producenten om hun producties op te vertonen. Het beeld dat de waarde van Nederlandse AV-producties vrijwel geheel wegvloeit naar buitenlandse aandeelhouders ten koste van de Nederlandse filmproductiesector dient dan ook te worden bijgesteld.
3. Zowel de invoering van heffingen als van quota hebben op basis van de uitgevoerde economische analyse naar verwachting duidelijke marktversturende effecten. Daarbij gaat het om prijs-, hoeveelheids-, substitutie en inkomensherverdelingseffecten, waardoor de vastgestelde problemen in de sector niet duurzaam lijken te worden opgelost. De beoogde interventies, bedoeld om marktfalen te corrigeren, gaan gepaard met non-marktfalen en onvoorziene neveneffecten die het beoogde doel van de maatregelen (grotendeels) teniet doen. Daarnaast constateren we vormen van systeemfalen die structureel ingebed zijn in de structuur van de AV-sector (onevenwichtige onderhandelingsrelaties, complexe en in-transparante financieringsconstructies, onvoldoende ketensamenwerking).
4. Positiever is het onderzoek over de inzet van een investeringsverplichting voor eindexploitanten omdat dit instrument meer marktconform werkt dan een heffing of een quotum en een prikkel biedt voor ondernemerschap bij zowel eindexploitanten als producenten. Door meer samenwerking in de keten kan tevens gewerkt worden aan

vernieuwing van businessmodellen, innovatie en duurzame verbetering van de ketenstructuur. Een tweede alternatief vormt de uitbreiding van de bestaande Production Incentive, die vanuit algemene middelen wordt gefinancierd en naar onze inschatting efficiënter en doelmatiger kan bijdragen aan de beoogde effecten en die ook qua haalbaarheid beter scoort dan de voorgestelde maatregelen (heffingen en quota).

5. Vanwege de geconstateerde marktdynamiek en (financiële) complexiteit van de sector in combinatie met en de onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende deelsegmenten, is het nauwelijks mogelijk om met een enkel financieel instrumentarium het vastgestelde markt- en systeemfalen te corrigeren. Er blijken weinig knoppen te bestaan waar beleidsmakers aan kunnen draaien zonder repercussies in termen van onvoorziene neveneffecten (non-marktfalen of overheidsfalen). Zoals de Raad zelf ook in zijn advies aangeeft is een breder programma aan maatregelen nodig, wat in feite vraagt om een policy-mix.

#### 5.4.2 Nabeschuiving

Een belangrijke bevinding van deze studie is dat het toevoegen van een nieuwe stimuleringsmaatregel aan de bestaande set, met de bedoeling de kwaliteit, toegankelijkheid en pluriformiteit van het Nederlandse aanbod van films, documentaires, dramaseries en animaties te verhogen, een grondige toets verdient op doelmatigheid en doeltreffendheid met het oog op de nagestreefde werking ervan.

In dit onderzoek zijn we nagegaan wat de mogelijke effecten van een heffing bij eindexploitanten en een quotum voor vertoners van audiovisuele producten zouden kunnen zijn in het licht van het bovenstaande. Dat levert een breed pallet aan mogelijke effecten en afhankelijkheden op, waarbij we op basis van een welvaartstheoretische analyse per voorgestelde maatregel voor verschillende deelmarkten en subsectoren conclusies hebben kunnen trekken. Onze conclusies wijzen zeker niet ondubbelzinnig op een positief effect van heffingen en quota in het licht van de geformuleerde doelstellingen. De maatregelen grijpen in op de marktwerking in een set van aan elkaar gerelateerde deelsectoren en hebben verwachte effecten die slechts beperkt overeenkomen met de geformuleerde doelen en tegelijkertijd mogelijk neveneffecten sorteren die de bijdrage aan de beoogde oorspronkelijke intenties overschaduwden of zelfs elimineren. We hebben dan ook geen harde economische rationale gevonden om correcties voor het marktfalen ten aanzien van te beperkte pluriformiteit, kwaliteit en toegankelijkheid te verhalen op eindexploitanten.

We suggereren een tweetal alternatieven: (1) een investeringsverplichting en (2) een mogelijke uitbreiding van de Film Production Incentive, die naar onze inschatting doeltreffender en doelmatiger bijdragen aan de beoogde effecten en die ook qua haalbaarheid beter scoren dan de voorgestelde maatregelen.

Tenslotte hebben we het bestaan van een aantal situaties en processen vastgesteld die voor ons een deel van de verklaring van de geconstateerde zwakke positie van het Nederlands AV-product en de daaraan gekoppelde productiesector verklaren, die door geen van de voorgestelde of mogelijk alternatieve stimuleringsmaatregelen worden geadresseerd. Die zijn eerder eigen aan het systeem van AV-productie in Nederland en zijn slechts door een systemische aanpak te verbeteren. Geen van de instrumenten die we in deze studie hebben onderzocht zal naar verwachting leiden tot een pluriformer en toegankelijker aanbod, zonder extra structuurversterkende maatregelen. Zo hebben we onder andere, samen met sector-experts vastgesteld dat er sprake is van onevenwichtige machts- en onderhandelingsverhoudingen in de keten, tussen producenten en (eind)exploitanten, die leiden tot een systematische achterstand van de productiesector. Daarbij is er sprake van



een breed scala van eindexploitanten waar producenten van AV-cultuur zich toe moeten verhouden. Van filmdistributeurs en – vertoners tot kabelexploitanten en telecombedrijven en de commerciële en publieke omroep, waarbij de laatste van overheidswege een bijzondere opdracht meekrijgt voor wat betreft de Nederlandse AV-cultuur. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben het speelveld van de AV-productie verder gecompliceerd. Convergentie en digitalisering hebben geleid tot een herschikking van de verhoudingen tussen bestaande spelers in de markt en liggen aan de basis van de opkomst van nieuwe spelers, waaronder de door de Raad genoemde platforms als Netflix, Google en Facebook, maar straks ook Disney, Amazon, Apple en anderen. Waar hiervoor sprake was van machtsongelijkheid tussen verschillende spelers stroomop- en stroomafwaarts in de keten, producenten en eindexploitanten, wordt er nu een nieuwe dimensie aan toegevoegd, de verhouding tussen de bedreigde traditionele spelers en de schijnbaar almachtige superplatforms. Het behoeft verder geen betoog dat het voor Nederlandse producenten ingewikkelder wordt om zich op de juiste wijze te verhouden tot hun mogelijke en feitelijke afzetkanalen. Zeker in het licht van het feit dat we hebben vastgesteld dat de producentenmarkt enorm versnipperd is en dat een zekere consolidatie in die markt een welkome ontwikkeling zou zijn. Ook kwamen we tot de conclusie dat het huidige productie- en ondersteuningssysteem eerder de hoeveelheid aan producties stimuleert dan producties mogelijk maakt die kunnen steunen op een royaal budget waarmee een groter publiek bereikt en aangesproken kan worden. Dat geldt overigens niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere landen, zo werd ons duidelijk. Verder is ons ook diverse malen verteld dat het ondernemerschap aan de filmproductiekant voor verbetering vatbaar is.

Deze overwegingen hebben bij ons tot de conclusie geleid dat de oplossing voor de gepercipieerde bedreiging van de positie van de Nederlandse AV-cultuur door de Raad zeker op de middellange termijn niet gediend is met het introduceren van een of meer nieuwe stimuleringsinstrumenten, zoals een heffing of een quotum, als die niet op een gedegen manier is ingebed in een mix van beleidsinstrumenten die draagvlak in de sector heeft en die op integraliteit getoetst is. De voorgestelde instrumenten waren mogelijk in het verleden een oplossing voor vergelijkbare problemen, maar anno nu zijn ze minder effectief en efficiënt. In feite worden de oorzaken van het onderliggende probleem, namelijk de complexe financieringsstructuur van Nederlandse AV-producties, het ontbreken van nieuwe businessmodellen en onvoldoende ondernemerschap en schaalgrootte aan de kant van de producenten niet met de voorgestelde instrumenten aangepakt. Er is daarom behoefte aan herijking van het systeem die aansluit op de dynamiek in de AV-sector. Wanneer er op korte termijn instrumenten nodig zijn om de internationale platforms stakeholder te maken in de ontwikkeling en exploitatie van Nederlands AV-product zien we meer in een investeringsverplichting, waarbij de mogelijke neveneffecten zoveel mogelijk ingedamd moeten worden. Maar dan nog bevelen wij eerder aan dat de gehele set van beleidsinstrumenten van de nationale overheid gericht op of rakend aan de AV-sector en de AV-cultuur in lijn gebracht wordt met de nieuwe ontwikkelingen, de beleidsuitgangspunten en de nieuwe verhoudingen binnen de sector.

Opvallend is ook de voortdurende complexiteit in de discussie binnen de sector. Zo wordt het concept kwaliteit meervoudig gebruikt en vaak pragmatisch ingezet om verschillende redeneringen en opvattingen te legitimeren. Dat geldt ook voor een deel voor de verschillende doelstellingen die worden gehanteerd om interventies in de AV-markt te legitimeren die laveren tussen economische en culturele doelen, die soms harmoniëren en op een ander moment weer strijdig zijn. Een interessante tegenstelling die in debatten over filmbeleid soms wordt gehanteerd of wellicht soms geconstrueerd, is die tussen de zogenaamde kleine, kwetsbare film en de doorgaans vooral nagestreefde grote kassuccessen. Volgens sommigen behoeven ze een eigen beleidsdomein, anderen zien minder een onderscheid.

De sector zou zich samen met de overheid tot doel moeten stellen om zich te verbinden op een sterker nationale en internationale positie van Nederland in het landschap van de Europese AV-cultuur. Daarbij dienen zowel de overheid als de sector zich opgaven te stellen en mogelijk een samenwerking te bezegelen in convenanten of overeenkomsten, bijvoorbeeld om gezamenlijk privaat kapitaal aan te trekken, maar ook om de ontwikkeling van talent tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid te maken. Er is inmiddels sprake van een aantal 'best practices' van landen en regio's die in geen enkel opzicht internationaal structureel beter geïmplementeerd zijn dan Nederland, maar die erin geslaagd zijn om op basis van private en publieke inspanningen de AV-sector in brede zin op een lijn te krijgen, of daarmee bezig zijn, en op basis daarvan successen boeken. Een aantal Scandinavische landen heeft de voorbije jaren laten zien dat dergelijke inspanningen vrucht kunnen dragen. De casus Denemarken spreekt internationaal tot de verbeelding en lijkt een voorbeeld voor andere landen. In Vlaanderen wordt langs vergelijkbare lijnen gewerkt, zonder onmiddellijk in een copy-paste modus te opereren. Binnen zo'n context, waarin beleid wordt ingepast in een strategie die in een nauw verband met de stakeholders in de sector wordt uitgezet, is uiteraard ook plaats voor individuele stimuleringsmaatregelen, wanneer ze passen in de overall strategie die is uitgezet. Echter de complexiteit en de integraliteit van de huidige ontwikkelingen vragen om meer dan snelle oplossingen.

# Bijlage 1. Economische analyse van heffingen en quota

De Raad van Cultuur beschrijft een gebrek aan pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de AV-sector als een argument voor marktinterventie. Ten eerste worden de marktmechanismen benoemd die kenmerkend zijn voor de AV-sector en die ten gronde liggen aan een gebrek aan pluriformiteit. Aan de hand van economische welvaartstheorie wordt vervolgens beschreven hoe dit in een markt voor publieke diensten ten koste kan gaan voor de marktefficiëntie. De Raad noemt verschillende instrumenten als suggesties om pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de AV-sector te vergroten: heffingen, quota en prominence. Het invoeren van deze maatregelen dient daarmee een pluriformer en toegankelijker aanbod te creëren. Hiermee worden het 'marktfalen' bestreden. Daarentegen creëren interventies tegelijkertijd non-marktfalen die resulteren in een lagere kwantiteit en een hogere prijs. Wanneer de 'prijs' van non-marktfalen hoger is dan de prijs van het marktfalen dat zij bestrijden, is het wellicht wenselijker om niet te interveniëren. Om een afweging te kunnen maken tussen markt- en non-marktfalen met en zonder marktinterventie, worden hieronder de theoretische economische effecten van heffingen en quota beschreven.

## ***Economische argumentatie voor marktinterventie***

In het rapport van de Raad voor Cultuur *Zicht op zo veel meer* (2018) worden "pluriformiteit en toegankelijkheid" benoemd als de twee publieke waarden die dienen te worden vertegenwoordigd door het Nederlandse audiovisuele aanbod. Deze normatieve stelling geeft aan hoe de situatie op de Nederlandse audiovisuele markt volgens de Raad zou moeten zijn. Hierbij is het theoretisch optimum een toegankelijk en pluriform audiovisueel aanbod. De Raad beschrijft in het rapport hoe de huidige dynamiek in de audiovisuele sector ten koste gaat van de pluriformiteit en toegankelijkheid van het AV-aanbod.

Zo beschrijft zij dat door een groeiend online mediagebruik, de superplatforms in toenemende mate in staat zijn om invloed uit te oefenen aan welke content de consument blootgesteld wordt. In het samenstellen van deze content, zijn zij gericht op het maximaliseren van het aantal eyeballs en niet op culturele of publieke waarden. Door deze dynamiek wijkt volgens de Raad het huidige aanbod in toenemende mate af van het theoretisch optimum van pluriformiteit en toegankelijkheid. Dit ziet de Raad als een reden voor marktinterventie. In Box 5 staat de economisch-theoretische onderbouwing beschreven aan de hand van economische welvaartstheorie.

### **Publieke goederen en marktfalen**

In de neoklassieke economische theorie van competitieve markten zorgt de markt voor de meest efficiënte allocatie van goederen, waardoor elke vorm van interventie louter zorgt voor marktverstoring. Daarentegen beschrijft economische welvaartstheorie verschillende scenario's waarin marktmechanismen niet resulteren in de meest efficiënte allocatie. Deze scenario's staan bekend als 'marktfalen' omdat de markt er niet in slaagt om het meest optimale marktevenwicht te creëren. Een voorbeeld van marktfalen is de markt voor publieke goederen.

Publieke goederen zijn goederen die niet-uitsluitbaar (1) en niet-rivaliserend (2) zijn. Dit houdt in dat:

- 1) Niemand van gebruik van de goederen kan worden uitgesloten
- 2) Het gebruik van het goed door één actor het vermogen van andere actoren om het goed te gebruiken niet beperkt.

In dit geval zijn de publieke waarden uitgedragen door de Raad van Cultuur de publieke goederen. Het verspreiden van deze waarden door middel van het verwezenlijken van een pluriform en toegankelijk aanbod, dient daarbij de samenleving als geheel. Echter staan hier kosten tegenover (Doyle 2012).<sup>135</sup> Omdat de baten van het uitdragen van deze waarden niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend zijn, zal niemand in de markt de (gehele) kosten op zich nemen. Een vrije markt resulteert daarom in een te lage stimulering van pluriformiteit en bereikbaarheid dan in het theoretisch optimum. Markt-interventie wordt in beleidsvorming vaak gelegitimeerd aan de hand van dergelijke marktfalen

*Box 5. Economisch normatieve argumentatie voor marktinterventie.*

De beredenering in Box 5 is normatief omdat het een theoretisch optimum beschrijft, namelijk een pluriform en toegankelijk AV-aanbod. Bovendien wordt een afwijking van de huidige situatie van het theoretisch optimum gebruikt ter argumentatie voor marktinterventie. Uitgaande van dit theoretisch optimum, is er inderdaad empirisch bewijs dat de markt niet uit zichzelf een pluriform aanbod tot stand zal brengen. Het empirisch bewijs is beschreven in Box 6.

### **Verdienmodellen, schaalvoordelen en pluriformiteit**

Doyle (2002)<sup>136</sup> beschrijft dat de verdienmodellen van de AV-producenten en eindexploitanten grotendeels zijn gebaseerd op synergie- en schaalvoordelen<sup>1</sup> en het minimaliseren van risico. Initiële productiekosten zijn zeer fors in de audiovisuele productie. Daarentegen kan hergebruik plaatsvinden tegen weinig additionele kosten (Doyle, 2012). Dat geldt binnen de context van digitale distributie in versterkte mate in vergelijking met het analoge tijdperk omdat de distributiekosten spectaculair afnemen (vgl. Rutten en van Bockxmeer, 2003) en de schaalvoordelen bij gevolg enorm toenemen. Volgens Withers (2006)<sup>137</sup> typeert dit audiovisuele productie als een informatiegoed, gezien de consumptie van het goed het gebruik voor andere consumenten niet beperkt.<sup>2</sup> Als gevolg van deze schaalvoordelen worden elementen uit producties, zoals karakters, structuren en verhaallijnen, die in het verleden successen hebben behaald op grote schaal geïmiteerd en herhaald in nieuwe producties, om het behalen van een "hit" te vergroten. Hierdoor worden zowel de opbouw als de inhoud van producties steeds homogener (Burri, 2012)<sup>138</sup>. Bovendien is het produceren van 'afwijkende' producties zeer risicovol. Zo beschrijft Caves (2000)<sup>139</sup> dat audiovisuele producties grotendeels als een "ervaring" worden beleefd, waardoor de populariteit van de film grotendeels subjectief en nauwelijks voorspelbaar is. Hij noemt dat het *nobody knows* principe.<sup>4</sup> Deze onvoorspelbaarheid, in combinatie met de hoge investeringskosten die met een audiovisuele productie gepaard gaan, zorgen ervoor dat producenten op grote schaal risicobeperkende strategieën toepassen, die herhaling en imitatie opnieuw in de hand spelen. Als gevolg hiervan kan elke producent die wenst een niveau van pluriformiteit aan te bieden hoger dan dat de vrije markt toelaat, dit louter realiseren door middel van overheidssteun in de vorm van subsidies en andere beleidsinstrumenten, of wanneer hij of zij een risico neemt dat bedrijfseconomisch gezien zeer risicovol is. Het spanningsveld tussen het theoretisch optimum volgens de Raad en de 'natuurlijke' marktuitsluiting nodigt uit tot marktinterventie.

*Box 6. Verdienmodellen, schaalvoordelen en pluriformiteit*

<sup>135</sup> Doyle, G. (2012): Audio-visual services: International trade and cultural Policy. *ADB Working Paper Series, No. 355, Asian Development Bank Institute (ADB)*.

<sup>136</sup> Doyle, G. (2002). Media Ownership – the Economics and Politics of Convergence and Concentration in the U.K, and European Media. *Journal of Cultural Economics*, 27(3), 290 – 293.

<sup>137</sup> Withers, K. (2006). *Intellectual Property and the Knowledge Economy*. London: Institute for Public Policy Research.

<sup>138</sup> Burri-Nenova, M. (2012) Cultural Diversity and the EC Audiovisual Media Services Directive: Beyond the Handsome Rhetoric

<sup>139</sup> Caves, R. 2000. *Creative Industries: Contracts between Art and Commerce*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Zoals beschreven door Kumb (2016)<sup>140</sup> wil het feit dat de markt afwijkt van het theoretisch optimum wil zeggen dat de markt met interventie per definitie efficiënter zal zijn. Ten eerste zal dit in grote mate afhangen van de effectiviteit van de instrumenten om het marktfalen tegen te gaan. Bovendien kan interventie zorgen voor non-marktfalen of overheidsfalen. Dit concept verwijst naar inefficiënties in de markt die niet worden veroorzaakt door de markt zelf, maar door interventies binnen de markt, veelal van overheidswege geïntroduceerd. Als de interventies op grotere schaal non-marktfalen aanrichten dan ze marktfalen herstellen, zal de efficiëntie er netto op achteruit gaan. Hierdoor kan het wenselijker zijn om niet te interfereren, ook als de huidige situatie afwijkt van het theoretisch optimum. Om te evalueren of dit inderdaad het geval is, zal de efficiëntie van de markt met en zonder interventie worden vergeleken.

### **Theoretische economische effecten van heffingen**

Heffingen en quota worden vaak in één adem genoemd. Echter betreft dit vaak importheffingen, terwijl het soort heffingen dat wordt aangedragen door de Raad wordt geheven over de gehele omzet van de eindexploitant. Dit gebeurt ongeacht of de audiovisuele productie wordt geïmporteerd, zoals het geval is voor internationale producties, of binnenlands wordt geproduceerd. *De facto* betreft het daarom een 'per-unit' belasting in het geval de belasting evenredig wordt geheven over de omzet ( $P * Q$ ).

In de uitgangssituatie zonder heffing is de prijs die de consument betaalt voor het product gelijk aan de prijs die de eindexploitant ontvangt, zoals weergegeven in Figuur 17 (links). De vraagcurve (D) snijdt de aanbodcurve (S1) bij de evenwichtsprijs P1 en evenwichtskwantiteit Q1.

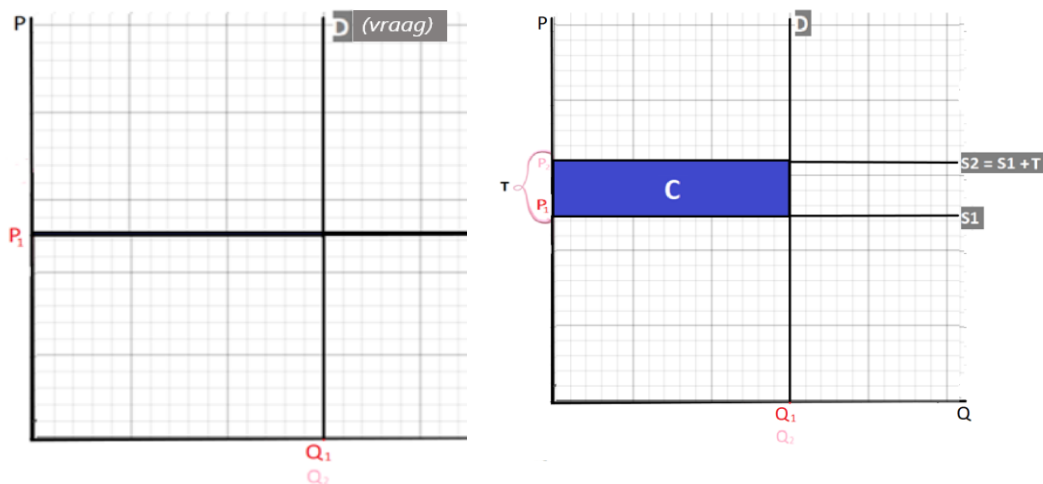
Deze situatie verandert na het invoeren van een heffing. Een heffing creëert een 'hefboom' tussen de prijs die de consument betaalt en de prijs die de eindexploitant ontvangt per product. Hierdoor zijn de consumptieprijs en de afzetprijs niet meer aan elkaar gelijk. De heffing is ter hoogte T in deze analyse. Dit is het verschil tussen de consumptieprijs en de afzetprijs. Bij wie de heffing terecht komt, hangt af van de prijselasticiteit van de markt.

Prijselasticiteit is de procentuele afname (toename) in de vraag (aanbod) wanneer de prijs met 1 procent toeneemt. Wanneer de prijselasticiteit groter dan 1 is, is de vraag (aanbod) prijselastisch, aangezien de procentuele verandering groter is dan de procentuele verandering in de prijs. Bij prijsinelasticiteit is de procentuele verandering kleiner dan de procentuele verandering in de prijs. Een coëfficiënt kleiner dan 1 wordt genoteerd als prijsinelastisch. De steilheid van de vraag- en aanbodcurve geeft de prijselasticiteit weer: hoe *steiler* de curve, hoe *minder* prijselastisch de vraag.

Als de prijselasticiteit van de vraag perfect elastisch is en de prijselasticiteit van het aanbod perfect inelastisch, zal de heffing volledig in rekening komen van de consument. Deze situatie is weergegeven in Figuur 17 (rechts).

---

<sup>140</sup> Kumb, F. (2018), *Local Movie Supply in the German Motion Picture industry*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 19 – 20.



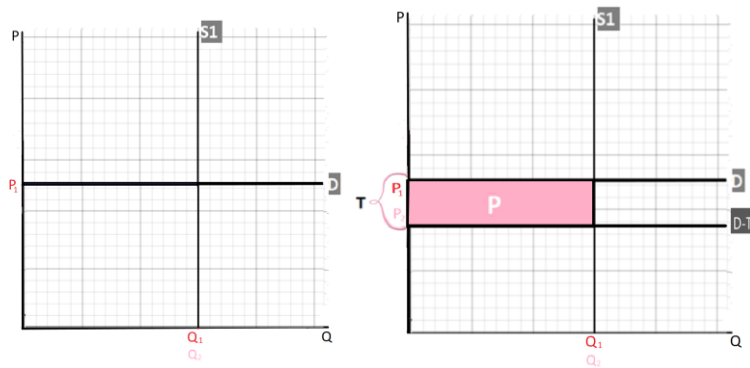
Figuur 17. Een perfect prijselastisch aanbod en een perfect prijsinelastische vraag op de afzetmarkt, voor (links) en na (rechts) de heffing

Als gevolg van de heffing ligt de prijs die de consument betaalt ( $P_2$ ) hoger dan de prijs die de eindexploitant ontvangt ( $P_1$ ). Door de perfect prijsinelastische vraag blijft de evenwichtskwantiteit gelijk: de consument wil deze kwantiteit consumeren ongeacht de prijs die hiervoor wordt betaald. Het aanbod is perfect prijselastisch: de producent wil niet opereren in de markt voor een marktprijs lager dan  $P_1$  en vanaf deze prijs oneindig produceren. Als gevolg wordt de heffing volledig doorberekend in een prijsverhoging voor de consument. De heffing ( $T$ ) is in deze situatie gelijk aan de prijsstijging ( $C$ ). De producent ontvangt exact dezelfde prijs voor het product als voor de heffing.

De andere uiterste marktsituatie wordt gevormd door een perfect prijselastische vraag en een perfect inelastisch aanbod. Een perfect prijsinelastisch aanbod houdt in dat de producent een bepaalde kwantiteit wil afzetten, ongeacht de prijs. Een perfect prijselastische vraag houdt in dat de consument alleen wil consumeren voor een bepaalde prijs en dat de hoeveelheid die de consument voor deze prijs wil consumeren oneindig is.

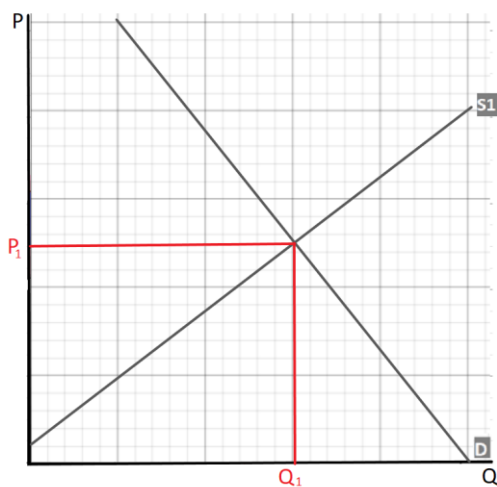
Deze situatie wordt geïllustreerd door een horizontale vraagcurve en een verticale aanbodcurve in Figuur 18. Na de heffing blijft de prijs voor de consument gelijk aan  $P_1$ . De gehele heffing vertaalt zich als een additionele variabele kostenpost voor de eindexploitant.

Om de marge tussen kosten en prijs zoveel mogelijk in stand te houden kan de eindexploitant er voor kiezen om overige kosten te drukken, bijvoorbeeld door te pogen AV producties tegen een lagere prijs in te kopen op de productmarkt waarbij hij of zij gebruik maakt van zijn of haar groter marktmacht in vergelijking met producenten van audiovisuele content. Het drukken van de kosten op deze wijze kan leiden tot vershraling van de kwaliteit van het aanbod, omdat producenten gedwongen kunnen zijn tegen lagere kosten te werken. De mogelijkheid dat een dergelijke vershraling van kwaliteit plaats zal vinden in AV-markten met een beperkte mogelijkheid tot prijsstijging, werd benoemd in gesprekken met experts en stakeholders in het kader van dit onderzoek.



Figuur 18. Een perfect prijsinelastisch aanbod en een perfect prijselastische vraag op de afzetmarkt, voor (links) en na (rechts) de heffing

Dergelijke extreme marktsituaties dienen slechts ter illustratie van de gevolgen van de relatieve prijselasticiteiten. Een meer accurate weerspiegeling van de marktsituatie die van toepassing is op de AV-sector, is een markt waarbij zowel de vraag als het aanbod tot op zekere mate prijselastisch zijn. Voor de producent is de prijselasticiteit positief: hoe hoger de prijs, hoe meer de producent wil afzetten in de markt. De aanbodcurve heeft daarom een positieve richtingscoëfficiënt. Voor de consument is de richtingscoëfficiënt negatief, omdat de vraag negatief afhangt van de prijs van het product. Deze marktsituatie is weergegeven in Figuur 19. In de grafiek aan de linkerkant is er geen heffing, waardoor de consumptie- en afzetprijs beide gelijk zijn aan  $P_1$ .



Figuur 19. De afzetmarkt voor de heffing met aanbod ( $S_1$ ) en vraag ( $D$ )

De heffing ( $T$ ) schuift de aanbodcurve naar links, van  $S_1$  naar  $S_2$ . De verschuiving is precies evenredig met de hoogte van  $T$ . Omdat beide de vraag en het aanbod deels elastisch zijn, dragen zowel de consument en de producent de lasten van de heffing. De som van de prijsstijging ( $C$ ) en de lastenverhoging voor de producent ( $P$ ) is gelijk aan de hoogte van de heffing ( $T$ ):

$$T = C + P$$

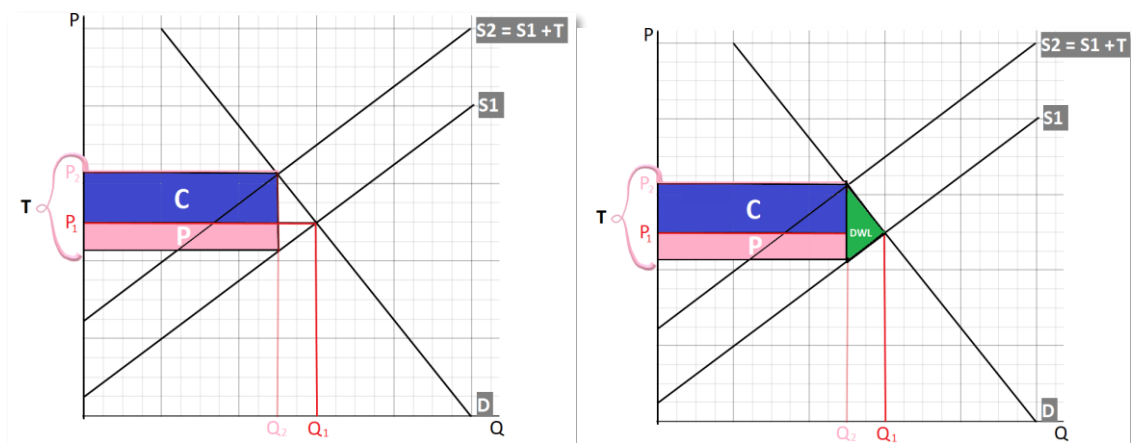
$$C = P_2 - P_1 = \text{stijging in de consumentenprijs}$$

Echter de lasten die de producent ( $P$ ) draagt, zijn minder dan  $T$  wanneer de prijs van  $P_1$  naar  $P_2$  verschuift. De toegenomen lasten komen dus ook deels op de schouders van de

consument terecht door middel van een prijsverhoging (C). Echter, door de hogere prijs en de verschuiving van de aanbodcurve is de kwantiteit in het nieuwe marktevenwicht kleiner dan in het scenario zonder de heffing: de totale kwantiteit neemt af van  $Q_1$  naar  $Q_2$ .

Een ander effect van het feit dat zowel de vraag en het aanbod deels prijselastisch zijn, is dat de totale kwantiteit in de markt afneemt. Dit is geïllustreerd in Figuur 20 waar de kwantiteit na de heffing ( $Q_2$ ) lager is dan de kwantiteit voor de heffing ( $Q_1$ ). Hoe hoger de totale prijselasticiteit in de markt, hoe hoger de afname in de totale kwantiteit ( $Q_1 - Q_2$ ) als gevolg van de heffing.

De afname in de kwantiteit leidt tot een afname van de totale welvaart binnen de markt, beter bekend onder de Engelse term Deadweight Loss (DWL). Het totale welvaartsverlies als gevolg van de heffing is groen gemarkeerd in Figuur 20. Dit is de totale welvaart van zowel consumenten als producenten die opereren in de markt zonder de heffing, maar niet langer in de markt met de heffing. Het verlies van de welvaart van deze actoren is een belangrijk evaluatie instrument voor het totale non-markt falen dat worden veroorzaakt door de interventie. Hoe hoger de totale prijselasticiteit binnen de markt, hoe hoger het verlies in kwantiteit en hoe hoger het non-marktfalen als gevolg van de interventie.



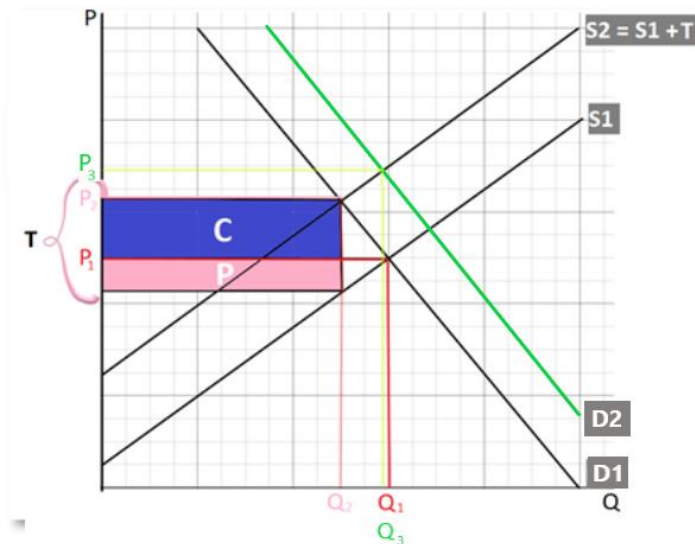
Figuur 20a en b. De afzetmarkt na de heffing, zonder (a) en met (b) markering van het welvaartsverlies

### Het effect van de financiële impuls ('kwaliteitsverhoging')

De effecten die zojuist zijn beschreven zijn de directe effecten op het marktmechanisme tussen de consumentenprijs en de prijs die de exploitant ontvangt. Echter is de heffing een *middel* om de financiële positie van de AV-producenten te versterken. Het geld dat met de heffing wordt opgehaald dient ten goede te komen aan de Nederlandse productiesector. Een dergelijke versterking kan twee gevolgen hebben.

Het eerste gevolg is het effect zoals beoogd door de Raad, namelijk het verhogen van de kwaliteit van AV-producties. De Raad beschrijft dit als een "verdikking" van de financiële middelen die beschikbaar zijn per productie "zodat er per aflevering meer geld te besteden is". Wanneer de kwaliteit als gevolg van de financiële impuls toeneemt, wordt het aantrekkelijker om audiovisuele producties te consumeren. Bij *ceteris paribus* kwaliteitsverhoging neemt de vraag toe. Dit kan leiden tot een hogere consumptie per consument binnen Nederland en/of uit internationale doorbraken van Nederlandse audiovisuele producties. Een dergelijke uitbreiding in vraag wordt geïllustreerd door een verplaatsing van de vraagcurve naar rechts: voor eenzelfde prijs, wordt er meer afgenomen. Dit effect is geïllustreerd in Figuur 21.

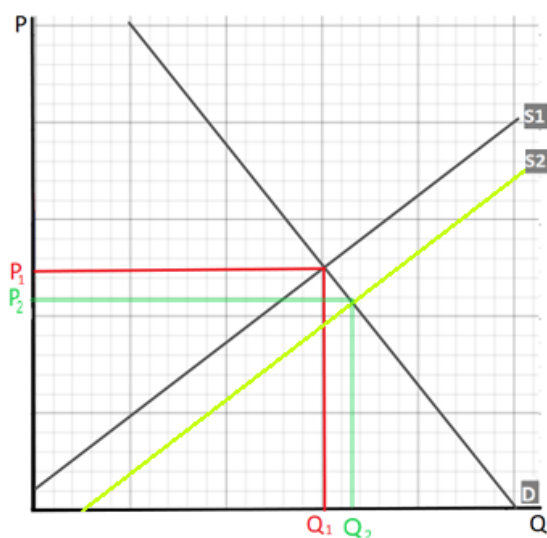




Figuur 21: Heffing en kwaliteitsverhoging van het AV-aanbod

Als gevolg van de verschuiving nemen zowel de evenwichtsprijs ( $P_3$ ) als de -kwantiteit ( $Q_3$ ) toe vergeleken met het scenario waarin de heffing louter het hefboomeffect veroorzaakt, geïllustreerd door  $P_2$  en  $Q_2$ . In hoeverre het kwaliteitseffect kan compenseren door de terugloop in de vraag als gevolg van het hefboomeffect, zal afhangen van de efficiëntie waarmee de financiële middelen worden vertaald in een kwaliteitsverhoging. Een tweede factor is de gevoeligheid van de vraag voor veranderingen in de kwaliteit. In dit scenario zal volgens de welvaartstheorie de prijs nog verder toenemen. Het kwaliteitseffect versterkt hierbij het hefboomeffect. Hierdoor zal de toegankelijkheid van audiovisuele producties nog sterker afnemen. Bovendien is dit effect naar verwachting het grootst voor de lage inkomensgroepen.

Ten tweede kan, in plaats van de kwaliteit *per* productie, juist het aantal audiovisuele producties toenemen. Zo kan een toename in de financiële middelen binnen de sector het aantrekkelijk en gemakkelijker maken om audiovisuele producties tot stand te laten te komen. De kwantiteit neemt als gevolg toe op de productiemarkt. Dit is geïllustreerd in Figuur 22.

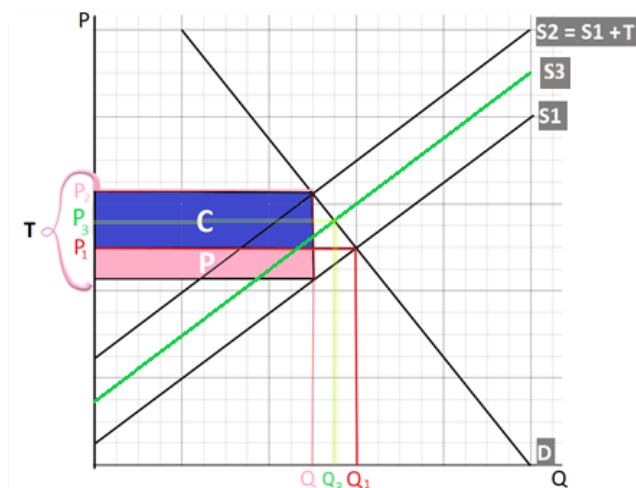


Figuur 22: Heffing en kwantiteitsverhoging van het AV-aanbod: de productiemarkt

Figuur 22 illustreert de stijging in het aanbod van AV-producties als gevolg van de versterkte financiering. De aanbodcurve schuift hierbij naar rechts: voor dezelfde prijs worden er meer AV-producties aangeboden. Deze ontwikkelingen staan in contrast met het scenario in Figuur 20a waarbij de heffing louter het hefboomeffect veroorzaakt en hierbij de productiemarkt onberoerd laat.

Als gevolg van een hoger aanbod daalt de marktprijs en stijgt de evenwichtskwantiteit op de productiemarkt. De eindexploitant koopt als gevolg meer in, voor een lagere prijs per productie. Hierdoor zal het totale aanbod op de consumptiemarkt stijgen, waardoor de aanbodcurve ook op deze markt naar rechts verschuift. Deze ontwikkeling is geïllustreerd in Figuur 23. Zodoende compenseert het kwantiteitseffect (deels) de daling in de kwantiteit en de stijging in de consumptieprijzen als gevolg van het hefboomeffect.

Daarentegen beperkt de mate waarmee de kwantiteit toeneemt als gevolg van de toename van financiële middelen binnen de AV-productie mogelijkheden tot de verdikking van middelen *per* productie. Op het moment dat de stijging in de kwantiteit geheel ten koste gaat van de stijging in kwaliteit *per* productie, is er sprake van welvaartsverlies. Het kwantiteitseffect zal namelijk alleen deels het hefboomeffect kunnen compenseren, waardoor de totale marktkwantiteit alsnog afneemt.



Figuur 23: Heffing en kwantiteitsverhoging van het AV-aanbod: de consumptiemarkt

### Theoretische economische effecten van quota

In tegenstelling tot een heffing, is een quotum een instrument dat primair inspeelt op de *relatieve* kwantiteit van binnenlandse en buitenlandse producties. Bij importquota gebeurt dit door het aandeel geïmporteerde goederen in de markt te beperken. Importquota zijn daarmee meer protectionistisch van aard. Importquota worden normaliter ingevoerd door het *maximum* aandeel of absolute aantal buitenlandse goederen te specificeren. In het geval van de AV-sector gaat het juist om een *minimum* aandeel *binnenlandse* producties in de AV-markt. Echter, betreft dit een formaliteit en zal het netto effect op de marktmechanismen en -uitkomsten gelijk blijven. Ter illustratie: een quotum van maximaal 80% buitenlandse producties of minimaal 20% binnenlandse producties zal tot een identiek marktevenwicht leiden.

De voorzitter van de Raad van cultuur noemde een quotum van 15% als een mogelijke richting voor streamingdiensten<sup>141</sup>. Volgens 'Zicht op zo veel meer' schommelt het Nederlands aandeel in het totale aanbod op Netflix rond de vijf procent. Een dergelijk quotum zou het Nederlands aandeel in het aanbod als gevolg verdriedubbelen. Voor bioscopen zou de stijging minder significant zijn: het huidige aandeel Nederlandse producties in de Nederlandse bioscopen schommelde in 2017 rond de 12 procent (Bioscoopmonitor, 2017). Echter is het niet ongebruikelijk voor landen om het percentage hoger in te stellen in de bioscopen dan voor de online-streamingdiensten, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk. Een tweede verschil met heffingen is dat quota zich primair richten op de markt van de AV-productie. Quota beïnvloeden de relatieve afname van de eindexploitant van Nederlandse films, televisieseries, documentaires en animaties. Hierdoor veranderen quota *indirect* het relatieve aanbod op de consumentenmarkt en daarbij mogelijk ook indirect de uiteindelijke relatieve afname van Nederlandse en buitenlandse producties. De consument kan immers nog steeds bepalen om het Nederlandse aanbod niet te kijken.

#### *Heterogeniteit van het aanbod*

Films zijn zeer heterogeen voor de eindexploitant. Caves (2000) spreekt in dat verband van 'infinite variety'.<sup>142</sup> De bijdrage aan de totale omzet van de eindexploitant per productie is afhankelijk van hoe vaak het product zal worden bekeken. In de bioscoopsector zal dit worden gemeten aan het aantal bezoeken, terwijl op SVOD-platformen dit wordt berekend aan de hand van het aantal uur dat er naar een AV-productie wordt gekeken. Zo gebruikt Netflix consumentendatamining om de mate te bepalen waarmee content bijdraagt aan de bereidheid van de consument om te betalen voor een Netflix abonnement. Deze informatie is grotendeels bepalend in de kostenanalyse van elke licentieovereenkomst die wordt afgesloten. De kosten van de licentie worden hierbij afgewogen tegen de baten. Het is daarom niet de prijs per productie die bepalend is, maar de ratio van de kosten tegen de verwachte populariteit en de afzet van de productie. Dit geldt ook voor andere deelmarkten. Zo is het maximaliseren van het aantal keren dat content wordt bekeken het hoofddoel van Advertising Video On Demand (AVOD) platformen en commerciële televisiezenders. Door experts wordt dit businessmodel beschreven als 'concurrentie om eyeballs'. Een groter publiek resulteert namelijk in een hogere prijs waartegen de AVOD-eindexploitanten hun advertentie-inventaris kunnen aanbieden.

Het verwachte gebruik wordt in de SVOD- en televisiesector uitgedrukt in het aantal kijkuren en in de TVOD- en bioscoopsector het aantal keer dat een film wordt bekeken. De P zoals bovenaan de Y-as weergegeven is gebaseerd op de licentieprijzen relatief aan het verwachte totale gebruik door de consumenten. Box 7 illustreert dit aan de hand van een voorbeeld.

#### **Arthouse film versus Blockbuster**

De bioscoopexploitant heeft bij het samenstellen van het aanbod in zijn bioscoop voor komende maand nog ruimte voor één extra film. Om een film aan te bieden moet de bioscoopexploitant eenmalig licentiekosten betalen aan de distributeur. Hierna mag de film onbeperkt gedraaid worden. Er worden op dat moment twee films aangeboden op de productiemarkt:

---

<sup>141</sup> Zie "Netflix moet Nederlandse producties aanbieden" de Volkskrant, 22 februari 2018: <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/netflix-moet-nederlandse-producties-aanbieden-adviseert-raad-voor-cultuur~b192bd56/>

<sup>142</sup> Products are differentiated by quality and uniqueness; each product is a distinct combination of inputs leading to infinite variety options (e.g., works of creative writing, whether poetry, novel, screenplays or otherwise).

**Film A: Arthouse film**

Licentiekosten: 4000 *euro*

Verwachte aantal bezoekers: 500

Kosten per verwachte bezoeker:  $\frac{\text{licentiekosten}}{\text{verwacht aantal bezoekers}} = \frac{4000}{500} = 8$

**Film B: Blockbuster**

Licentiekosten: 20000 *euro*

Verwachte aantal bezoekers: 5000

Kosten per verwachte bezoeker:  $\frac{\text{licentiekosten}}{\text{verwacht aantal bezoekers}} = \frac{20000}{5000} = 4$

De licentiekosten per paar "eyeballs" is dus twee keer zo goedkoop voor de Blockbuster film dan voor de Arthouse film, terwijl in absolute termen de Arthouse film 5 keer zo goedkoop is. Echter zijn het de kosten per paar eyeballs die relevant zijn voor de eindexploitant. De blockbuster film is dus gezien de verwachte populariteit goedkoper dan de Arthouse film.

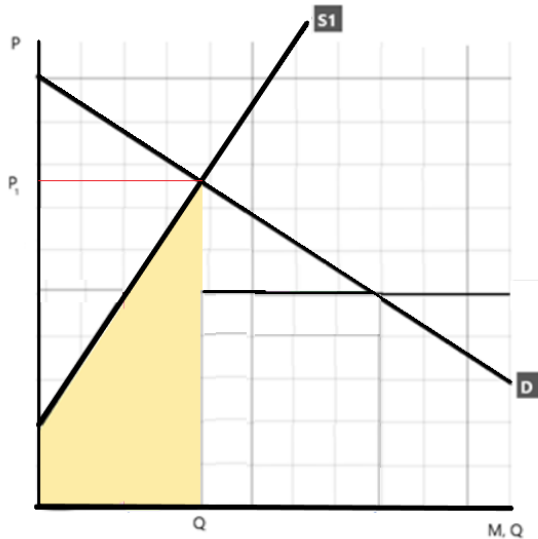
*Box 7. Voorbeeld productdifferentiatie films.*

De films aan de meest linkerkant van de aanbodcurve zijn daarom per definitie niet de goedkoopste films in absolute zin, maar de films waarbij de licentiekosten het laagst zijn per kijkuur/consument. Tot deze groep kunnen ook de blockbusterfilms behoren, zoals in Box 7. Deze films zijn weliswaar duurder in de aanschaf dan minder populaire films, maar het grote aantal kijkers dat deze groep weet te trekken kan ertoe leiden dat de kosten per gebruik(er) daarentegen lager zijn.

*De productiemarkt*

De gesloten productiemarkt

Om de economische effecten van quota op de productiemarkt te analyseren, zal er eerst een analyse worden gemaakt van de effecten van internationale concurrentie op de Nederlandse markt. De uitgaanssituatie is een gesloten markt. Dit houdt in dat buitenlandse producenten geen toegang hebben tot de Nederlandse markt. Het aanbod (S1) bestaat daarom alleen uit Nederlandse producenten. De vraagcurve (D) bestaat uit de geaggregeerde vraag van alle eindexploitanten op de Nederlandse markt: VOD-diensten, bioscoopexploitanten en aanbieders van televisiepakketten. De vraagcurve snijdt de aanbodcurve ter hoogte van evenwichtsprijs  $P_1$  en evenwichtskwantiteit  $Q$ .

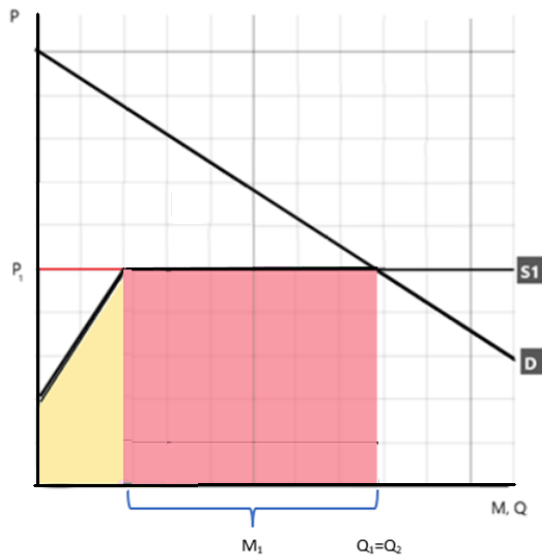


*Figuur 24. De gesloten productiemarkt*

#### De open productiemarkt

Op het moment dat de markt zich opent, kunnen ook internationale producenten hun producten aanbieden op de Nederlandse markt. Het aantal 'geïmporteerde' (d.w.z. buitenlandse) producties is gelijk aan  $M_1$ .

De internationale producenten opereren op de wereldmarkt. De concurrentie op de wereldmarkt is groot, waardoor er een wereldprijs ontstaat. Voor deze wereldprijs is het aanbod in de Nederlandse markt oneindig, waardoor de aanbodcurve op dit prijsniveau horizontaal loopt. Een horizontaal internationaal aanbod illustreert het feit dat de hoogte van de wereldprijs niet afhankelijk is van verschuivingen in de vraag op de Nederlandse markt.



*Figuur 25. De open productiemarkt*

Het deel van de aanbodcurve vóór de kink bestaat uit Nederlandse AV-producties die onder de wereldprijs worden aangeboden. Dit zijn dezelfde producenten als in Figuur 24. De Nederlandse producenten die in Figuur 24 zich in het gele vlak bevinden maar boven de

wereldprijs producties aanbieden, zullen in een open markt niet langer opereren. Als gevolg bestaat de productie in een open markt zonder interventie uit:

- 1) Nederlandse AV-producties die onder de wereldprijs worden aangeboden: totale omzet in geel gemarkeerd.
- 2) Geïmporteerde producties ( $M_1$ ), d.w.z. internationale films: het totale aanbod vanaf de kink tot  $Q_1$

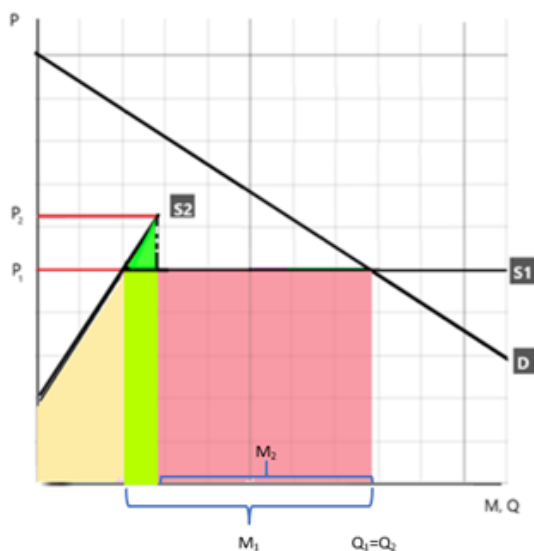
De prijs ( $P_1$ ) is dus lager in een open markt, maar de kwantiteit is hoger.

#### De open productiemarkt met quotum

Op het moment dat een quotum wordt ingevoerd, wordt het aandeel van internationale producties in de markt vastgelegd. In Figuur 26 is het maximum aantal geïmporteerde (d.w.z. internationale) producties gelijk aan  $M_2$ . Hierdoor neemt het aanbod internationale films gedwongen af. Echter blijft de vraagcurve intact. Hierdoor ontstaat er ruimte op de markt voor Nederlandse producenten wiens producties net boven de wereldprijs worden aangeboden. De verandering in het aanbod als gevolg van het quotum wordt geïllustreerd door de nieuwe aanbodcurve ( $S_2$ ).

De evenwichtskwantiteit op de markt blijft onveranderd na de invoering van het quotum. Hierdoor is er geen welvaartsverlies op de markt. Daarentegen neemt de kwantiteit buitenlandse producties af en neemt de kwantiteit Nederlandse producties toe, zowel in relatieve als in absolute zin.

De wereldprijs ( $P_1$ ) blijft intact, aangezien deze niet afhangt van de afgenomen kwantiteit op de Nederlandse markt. Daarentegen stijgt de prijs voor Nederlandse producties van  $P_1$  naar  $P_2$ . Als gevolg van het quotum zijn er daarom nu twee prijzen op de productiemarkt: een prijs voor Nederlandse producties ( $P_2$ ) en een prijs voor buitenlandse producties ( $P_1$ ), waarbij  $P_2$  hoger ligt dan  $P_1$ .

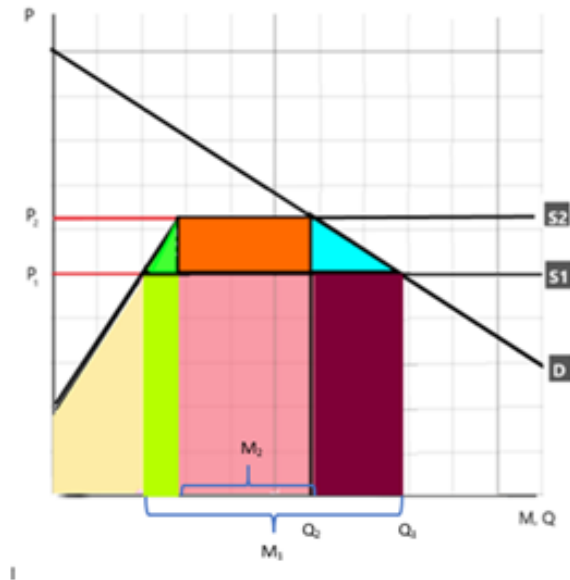


Figuur 26. De open productiemarkt met quotum

#### De open productiemarkt met quotum: alternatief scenario

In een alternatief scenario is er geen prijsdifferentiatie mogelijk tussen buitenlandse en binnenlandse films. Dit scenario is geïllustreerd in Figuur 27. In dit scenario wordt er ook een hogere prijs betaald voor internationale films als gevolg van het quotum. De marktprijs na de invoering van het quotum ligt voor zowel binnen- als buitenlandse producenten ter hoogte

van  $P_2$ . Als gevolg van deze prijsstijgingen neemt de totale kwantiteit binnen de markt af van  $Q_1$  naar  $Q_2$ . Door deze afname is er in dit scenario sprake van welvaartsverlies dat wordt geïllustreerd door het de Bordeauxrode en blauwe vlaktes in Figuur 27. Het oranje vlak illustreert de welvaartstoename voor de buitenlandse producenten wiens productie nu wordt afgezet tegen een hogere prijs. Het groene driehoekje illustreert de welvaartstoename van de Nederlandse producenten die als gevolg van het quotum hun product boven de wereldprijs kunnen afzetten.



Figuur 27. De productiemarkt met quotum zonder prijsdifferentiatie

In gesprekken met experts kwam echter naar voren dat gezien de bescheiden omvang van de Nederlandse markt, veranderingen op de Nederlandse markt de wereldprijs vrijwel niet zullen beïnvloeden. Het scenario zoals geïllustreerd in Figuur 26 wordt dan ook aannemelijker beschouwd. Het scenario in Figuur 27 zal meer van toepassing zijn voor nationale markten van een grotere omvang, zoals in de VS of Frankrijk.

### **Het niveau van quota en kwaliteitseffecten**

Als gevolg van het quotum zal er een groep producties wel worden afgenomen die zonder quotum niet afgenomen zou worden omdat die weinig publiek trekt. De licenties van deze producties zijn relatief duurder in termen van kosten per kijkuur/consument dan de licenties van de films die ook zonder het quotum worden afgenomen. In economische termen is de door de quota bevoordeelde groep daarmee minder kostefficiënt in het maximaliseren van het totale gebruik, waardoor de gemiddelde kostenefficiëntie van de AV-productiemarkt daalt. In een markt zonder interventie worden deze producties niet afgenomen, waardoor de films met een lage kostenefficiëntie eruit worden gefilterd. Het feit dat deze films nu wel worden afgenomen, benadrukt de marktverstoring.

Vanuit een cultureel perspectief is het feit dat deze producenten nu wel een kans krijgen minder eenduidig te benaderen. Een scenario is dat niet het gebrek aan kwaliteit, maar de exclusiviteit van de film ervoor zorgt dat de film maar een beperkt publiek trekt. Nederlandse films zijn nog meer afhankelijk van een breed publiek en de bijbehorende schaalvoordelen dan internationale producties, omdat schaalvoordelen gezien het kleine taalgebied al beperkt zijn. Echter, door het invoeren van quota maken ook specifieke filmgenres die minder grote doelgroepen aanspreken, een kans om hun productie af te zetten. Hierdoor worden schaalvoordelen minder allesbepalend en kan de pluriformiteit binnen de sector toenemen. Dit

laatste effect is genoemd als doelstelling door de Raad van Cultuur. Een ander scenario suggereert dat het aandeel van kwalitatief minder hoogwaardige films toeneemt naarmate de hoogte van het quotum toeneemt. Zo beschrijft het Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2016)<sup>143</sup> in een impactanalyse dat naar aanleiding van een quotum van 20% aan Franse films opgelegd aan de SVOD-kanalen, deze kanalen vooral veel "bulkfilms" zijn gaan opkopen om enkel aan het quotum te voldoen. Het Conseil beschrijft dat de kwaliteit van deze films dermate laag is, dat de relatieve kwaliteit van Franse films ten opzichte van internationale films achteruit gaat, waardoor de algehele populariteit van de Franse cinema afneemt onder het Franse publiek. Deze effecten staan in contrast met het beoogde doel van het quotum, namelijk het promoten en stimuleren van nationaal AV-product.

De mate waarin quota leiden tot het stimuleren van lage kwaliteit films ('bulk') of exclusieve producties zal grotendeels afhangen van de hoogte van de quota.

---

<sup>143</sup> Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2016). *Effets économiques du décret n°2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande*. Direction des études, des affaires économiques et de la prospective.



## Bijlage 2. Overzicht quickscan landenstudies

In deze bijlage wordt van een aantal landen een overzicht gegeven van steunmaatregelen in de nationale AV-sector. Hierbij is specifiek aandacht voor heffingen en quota. De situatie in Vlaanderen wordt wat uitgebreider behandeld dan de andere landen, we hebben in Vlaanderen dan ook aanvullende interviews afgenomen (zie Bijlage 3).

Land	Denemarken
Taalgebied	5,8 miljoen inwoners
Marktaandeel nationale film	21%
Aantal bezoeken aan films	11,9 miljoen (waarvan 2,5 miljoen aan Deense films) – 2,1 bezoeken per capita
Omschrijving filmfonds(en)	<p>Het budget van DFI (het nationale filmfonds) bedraagt +- €67 miljoen per jaar. DFI steunt de productie van 20-25 speelfilms en 25-30 documentaires en korte films per jaar. De middelen worden toegekend via drie regelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selectieve steun via het 'film commissioner scheme': filmconsulenten beoordelen aanvragen op artistieke of kwalitatieve aspecten.</li> <li>• Market-system ondersteunt films met een breed publiek.</li> <li>• The New Danish Screen for talent development ondersteunt films die de ontwikkeling van talent en experimenten versterken.</li> </ul> <p>Gemiddeld wordt 39% van het productiebudget (gemiddeld budget van 3,3 miljoen euro) van Deense speelfilms gesubsidieerd door het DFI.</p>
Heffingen	Geen heffingen.
Quota	Geen quota voor bioscopen en VOD.
Alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investeringsverplichting van 2% van de Deense omzet van VOD-platforms in Deenstalige content (vanaf 2020).</li> <li>• Investeringsverplichting Deense publieke omroepen: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ DR (de Deense staatsomroep): jaarlijks €40 miljoen aan onafhankelijke producties</li> <li>◦ DR en TV2: jaarlijks €9 miljoen in Deense films.</li> </ul> </li> </ul> <p>Niet-financiële stimuleringsmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De DR heeft de productiekosten per aflevering verhoogd (<b>verdikking</b>), er worden hierdoor minder series gemaakt met hetzelfde totaalbudget.</li> <li>• Focus op <b>talent en training</b> (Danish national filmschool) wordt aangewezen als één van de succesfactoren</li> <li>• <b>Samenwerking tussen Scandinavische landen</b> (coproducties) en het neerzetten van de Scandinavische sfeer heeft voor grote internationale successen gezorgd. Het Nordisk Film and TV Fund heeft een rol gespeeld in het faciliteren van werk tussen de vijf lidstaten.</li> </ul>

Land	Duitsland
Taalgebied	80,6 miljoen inwoners, 95 miljoen moedertaalsprekers
Marktaandeel nationale film	22,7%
Aantal bezoeken aan films	122,3 miljoen (waarvan 27,7 miljoen aan Duitse films) – 1,5 bezoeken per capita
Omschrijving filmfonds(en)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het budget van het Duits Federaal Filmfonds (DFFF) lag de afgelopen jaren steeds rond de € 50-70 miljoen, in 2018 is dit verhoogd naar € 150 miljoen, dit is automatische steun.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Op federaal niveau is er ongeveer € 76 miljoen aan selectieve steun beschikbaar.</li> <li>Duitsland kent veel regionale fondsen die samen voor meer dan € 155 miljoen aan steun verlenen.</li> </ul>
Heffingen	Duitsland heeft een "filmheffing". De hoogte van de heffing wordt verschillend berekend per type eindexploitant bovendien wordt gebruik gemaakt van een gestaffeld systeem (heffing afhankelijk van de omzet) maar bedraagt over het algemeen 0-3% van de filmgerelateerde omzet.
Quota	Geen quota.
Alternatieven	

Land	Frankrijk
Taalgebied	67,12 miljoen inwoners (ongeveer 220 miljoen met Frans als moedertaal).
Marktaandeel nationale film	37,4% <sup>144</sup> .
Aantal bezoeken aan films	209,2 miljoen (waarvan 78,2 miljoen aan Franse films) – 3,2 bezoeken per capita.
Omschrijving filmfonds(en)	Frankrijk is relatief protectionistisch ten opzichte van de eigen filmsector. Frankrijk heeft een groot taalgebied, hiernaast hebben Fransen een grotere voorkeur voor films in hun eigen taal dan Nederlanders. Er is een groot nationaal filmfonds, het Centre National de la Cinématographie (CNC). Het CNC heeft een budget van ongeveer +- €800 miljoen per jaar en ondersteunt de Franse filmsector. Dit budget komt grotendeels voor uit een heffing.
Heffingen	Frankrijk kent een heffing van 2% van de opbrengsten uit de verkoop en verhuur van videomateriaal (ook VOD & platformen), een heffing op bioscoopkaartjes (10%) en een heffing op omroepen en distributeurs van audiovisuele content.
Quota	AV: 60% Europees, 40% Frans <sup>145</sup> . VOD: 60% Europees, 20% van het aanbod Franstalig.
Alternatieven	<p>Franse stimuleringsmaatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>National Tax Credit: 30% theatrical films; 25% audiovisual works, max. 30 miljoen per film. Audiovisueel afhankelijk van het aantal minuten.</li> <li>The Tax Rebate for International Productions (TRIP): 30% van gemaakte kosten, max. 30 miljoen per film.<sup>146</sup></li> <li>Investeringsverplichting: Voor omroepen en TVOD en SVOD. Hoogte afhankelijk van het type dienst, de omvang van het aantal producties en de verstreken tijd na een bioscooprelease.</li> </ul>

Land	Ierland
Taalgebied	5 miljoen inwoners (ongeveer 335 miljoen mensen met Engels als eerste taal en 430 miljoen mensen met Engels als tweede taal)
Marktaandeel nationale film	2,4%
Aantal bezoeken aan films	16 miljoen (waarvan 384.000 aan Ierse films) – 3,2 bezoeken per capita
Omschrijving filmfonds(en)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Screen Ireland heeft een budget van € 14,2 miljoen (2018) om selectieve steun te geven aan films, documentaires, televisie en animatie.</li> </ul>

<sup>144</sup> [https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/2018-press-releases/-/asset\\_publisher/qCvKtWM6Klji/content/cinema-attendance-in-the-eu-confirms-strength-in-20-1](https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/2018-press-releases/-/asset_publisher/qCvKtWM6Klji/content/cinema-attendance-in-the-eu-confirms-strength-in-20-1)

<sup>145</sup> Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023038244&dateTexte=20160922>

<sup>146</sup> <https://www.cnc.fr/web/en/tax-rebate>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het Sound and Vision Scheme van de Broadcasting Authority Ireland steunt de ontwikkeling van "high quality programmes based on Irish culture, heritage and experience". De steun wordt gegeven aan televisie- en radioprogramma's en bedraagt ongeveer € 12 miljoen per jaar.</li> </ul>
Heffingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een heffing van 7% van de tv license fee, waarmee het Sound en Vision Scheme gefinancierd wordt.</li> <li>Een heffing van 0,37-2,12% over de inkomsten van alle omroepen, om de kosten van de Broadcasting Authority Ireland te dekken.</li> </ul>
Quota	Geen quota voor bioscopen en VOD.
Alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ierland kent een tax incentive (<i>Section 481</i>) waardoor de producent minder belasting (<i>corporation tax</i>) hoeft te betalen. Het belastingvoordeel bedraagt maximaal 32% van de in aanmerking komende Ierse uitgaven.</li> <li>De publieke omroep (RTE) dient jaarlijks € 40 miljoen te investeren in onafhankelijke producties.</li> </ul>

Land	Nederland
Taalgebied	17,1 miljoen
Marktaandeel nationale film	12,0%
Aantal bezoeken aan films	36,0 miljoen (waarvan 4,3 miljoen aan Nederlandse films) – 2,1 bezoeken per capita
Omschrijving filmfonds(en)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het budget van het Filmfonds bedraagt in de periode 2017-2020 gemiddeld €48,9 miljoen per jaar. In 2018 is de verdeling: <ul style="list-style-type: none"> <li>Selectieve productiesteun: €26 miljoen</li> <li>Automatische steun (Film Production Incentive): €19 miljoen</li> <li>Overig: €3,6 miljoen</li> </ul> </li> <li>Het CoBO fonds heeft een budget van ongeveer €15,5 miljoen per jaar aan selectieve steun voor coproducties. Hiervan is €4 miljoen per jaar gereserveerd voor speelfilms.</li> <li>Het Abraham Tuschinski Fonds haalt jaarlijks ongeveer €5,3 miljoen op bij bioscoopexploitanten en film distributeurs. Dit geld wordt selectief toebedeeld aan acht tot twaalf films per jaar.</li> </ul>
Heffingen	€0,15 per bioscoopkaartje, geheven bij bioscoopexploitanten (60%) en film distributeurs (40%), ten behoeve van het ATF.
Quota	Geen quota voor bioscopen en VOD.
Alternatieven	<p>Investeringsverplichtingen voor de NPO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>16,5% van het programmabudget dient te worden besteed bij externe producten voor het vervaardigen van onafhankelijke Europese producties.</li> <li>€16,6 miljoen euro dient te worden geïnvesteerd in het NPO-fonds voor kwalitatief hoogwaardig Nederlands drama, documentaires en talentontwikkeling.</li> </ul>

Land	Noorwegen
Taalgebied	5,3 miljoen inwoners
Marktaandeel nationale film	18,1%
Aantal bezoeken aan films	11,8 miljoen (waarvan 2,1 miljoen Noorse films) – 1,4 bezoeken per capita.
Omschrijving filmfonds(en)	Noorwegen heeft een kleine afzetmarkt. Dit heeft geleid tot audiovisueel beleid met een regionale insteek en veel overheidsstimulering. Zonder overheidssteun zou er

	<p>in Noorwegen geen filmsector bestaan. Er zijn verschillende filmfondsen in Noorwegen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ten eerste is er het Norwegian Film Institute (NFI), dit fonds wordt grotendeels (97%) gefinancierd door de overheid en ondersteunt verschillende regionale fondsen. Hiermee wordt de productie van films gestimuleerd. Het NFI heeft een budget van 66 miljoen, zij hebben in 2016 hier 46,9 miljoen van besteed. Dit is besteed voor ontwikkeling, productie en promotie van films, documentaires, series en interactieve games. Hiermee zijn 25 films mogelijk gemaakt in 2016 (19 fictie, 6 documentaires).</li> <li>Hiernaast is er het fonds Film &amp; Kino, dit is ook een branchevereniging voor bioscopen. Dit fonds ontvangt een deel van haar budget uit heffingen. Dit wordt besteed aan distributie en de organisatie van festivals.</li> </ul>
Heffingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.5% van de omzet van bioscopen.</li> <li>€ 0,35 per verkochte/verhuurde DVD/Blu-ray.</li> </ul>
Quota	Geen quota.
Alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale financiering, regionaal gestuurd beleid. Voor de ontwikkeling, productie en promotie van films, documentaires, korte films, TV-drama en interactieve games in 2015.</li> <li>Tax rebate: 25% voor internationale films en series sinds 2015.</li> </ul>

Land	Polen
Taalgebied	37,95 miljoen inwoners
Marktaandeel nationale film	23,4%
Aantal bezoeken aan films	56,6 miljoen (waarvan 13,2 miljoen Poolse films) – 1,4 bezoeken per capita
Omschrijving filmfondsen	In Polen is audiovisueel beleid nog relatief jong. Dit is voornamelijk politiek, en deels cultureel onderlegd. De beleidsdoelen waren in eerste instantie demonopolisering, het creëren van een commerciële sector en de transformatie van een staat gecontroleerde omroeporganisatie in een sterk en onafhankelijke publieke organisatie (die in een publieke markt kan overleven). Het Polish Instytut Sztuki Filmowej (PISF), ook wel <i>Polish Film Institute</i> , heeft een jaarlijks budget van ongeveer 34 miljoen.
Heffingen	Polen heeft een heffing van 1,5% op verschillende mediadiensten (tv, film, kabel-exploitanten). Deze heffing geldt niet voor <i>Video on Demand</i> -diensten. Via het PISF wordt dit uitgegeven aan productie, promotie, distributie en training.
Quota	Televisie: 50% Europees, 33% Pools. VOD: 20% Europees, waaronder Pools.
Alternatieven	In Oost Europa wordt veel gestreden om het binnenhalen van films/internationale producties. Polen is hier relatief laat bij aangesloten, maar is momenteel bezig met het invoeren van een alternatief stimuleringsinstrument. Verwacht wordt dat dit in de herfst van 2018 van kracht wordt: <ul style="list-style-type: none"> <li>Tax breaks/incentives: 30% cash rebate (op kosten) for qualifying productions (door Polish Film Institute). Budget: 46 miljoen.</li> </ul> Ook moet de Poolse publieke omroep (TVP) 1,5% van de tv-gelden investeren in film.

Land	Verenigd Koninkrijk
Taalgebied	66 miljoen inwoners, grote internationale afzetmarkt (ongeveer 335 miljoen mensen met Engels als eerste taal en 430 miljoen mensen met Engels als tweede taal)
Marktaandeel nationale film	37,4%
Aantal bezoeken aan films	170,6 miljoen (waarvan 63.8 miljoen aan Britse films) – 2,6 bezoeken per capita

Omschrijving film-fonds(en)	Het Verenigd Koninkrijk kent verschillende fondsen die in 2016 samen voor ongeveer £185 aan selectieve steun verleenden. <sup>147</sup>
Heffingen	Geen heffingen.
Quota	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tegenwoordig geen quota voor bioscopen en VOD.</li> <li>Van 1927 tot 1985 kende het VK een quotum voor het aantal Britse films in bioscopen. Een veelgenoemd negatief effect van dit quotum waren de zogenaamde Quota Quickies: films van lage kwaliteit die gemaakt werden om aan het quotum te voldoen.</li> </ul>
Alternatieven	Het VK heeft een tax incentive (UK Tax Relief). Het voordeel bedraagt maximaal 25% van de in aanmerking komende uitgaven. In 2016 bedroeg de steun via het tax incentive £338.

Land	Vlaanderen
Taalgebied	Vlaanderen: 6,6 miljoen inwoners (57,5%), Wallonië 3,6 miljoen inwoners (32%), Brussel: 2,0 miljoen inwoners (10,5%) Omvang taalgebied voor Vlaamse film: omstreeks 24 miljoen inwoners (Vlaanderen en Nederland)
Film en Audiovisuele Productie en Aanbod	<p>Bioscoopreleases van Vlaamse (co)producties: 2017: 29 grote producties en 11 kleinere producties, respectievelijk 30 fictiefilms, 9 documentaire en 1 animatie. 36 met steun van het VAF (Vlaams Audiovisueel Fonds), 4 zonder steun</p> <p>Vertoning van Vlaamse films op televisie: In 2017 werden 86 Vlaamse (co)producties op Vlaamse omroepen vertoond. In totaal stemden 11,3 miljoen kijkers af. Televisieseries op de Vlaamse televisie: Op televisie stemden 67.2 miljoen kijkers af op reeksen die gemaakt werden met steun van het VAF en/of Screen Flanders (de voorbije twee jaar was dit cijfer stabiel rond 49 miljoen).</p> <p>Internationale positie van de Vlaamse audiovisuele productie: Vlaamse audiovisuele creaties sleepten in 2017 236 internationale filmprijzen en een veelvoud aan selecties voor festivals en competities in de wacht.</p>
Marktaandeel nationale film	11,9% (2017)
Aantal bezoeken aan films	19,6 miljoen bioscoopbezoeken (3,0 per capita) in 2017, een daling van 11% t.o.v. van 2016. Daarvan waren 1,7 miljoen bezoeken aan Vlaamse films, (0,3 per capita), een daling van 0,2 miljoen t.o.v. 2016 en 0,8 miljoen t.o.v. 2015. 79% van de bezoeken aan Vlaamse films komt op het conto van door VAF gesteunde films. Top 5 films verantwoordelijk voor 51% van de bezoeken. Top 3 voor 39%.
Omschrijving film-fonds(en)	<p>Het Vlaams Audiovisueel Fonds (VAF) is verantwoordelijk is voor steunverlening aan de filmsector (VAF/Filmfonds), voor ondersteuning van televisieseries (VAF/Mediafonds) en voor ondersteuning van de gamesector (VAF/Gamefonds). Ook wordt het primair economisch in programma Screen Flanders uitgevoerd onder de vleugels van het VAF. VAF opereert in zes domeinen: (1) vorming &amp; educatie, (2) creatie (3) communicatie &amp; promotie, (4) kennisopbouw, (5) verspreiding filmcultuur en (6) economische maatregelen.</p> <p>Het budget (dotatie) van VAF/Filmfonds voor 2017 bedroeg ruim € 17,2 miljoen, waarvan 10,4 miljoen ter ondersteuning van creatie. Het budget (dotatie) voor het VAF/Mediafonds voor datzelfde jaar was € 6 miljoen, waarvan € 5,6 miljoen voor creatie, terwijl het VAF/Gamefonds over € 730 duizend kon beschikken (dotatie), waarvan € 675 duizend aan creatie werd besteed.</p> <p>In 2017 verleende het VAF/Filmfonds productiesteun aan vijftig Vlaamse projecten voor een bedrag van € 7,3 miljoen. Van het VAF/Mediafonds ontvingen 11 Vlaamse</p>

<sup>147</sup> BFI Statistical yearbook 2017, p. 4.

	<p>televisieseries ('reeksen') samen € 4.7 miljoen productiesteun. Binnen het VAF/Gamefonds ging € 0,6 miljoen naar (pre)productiesteun voor games.</p> <p>Het economisch fonds Screen Flanders investeerde in 2017 € 4.5 miljoen in binnen- en buitenlandse producties verdeeld over 24 projecten (twee minder dan in 2016). De hefboom (verhouding structurele investeringen in het Vlaamse Gewest en toegekende steun) lag gemiddeld op 7,7.</p>
Heffingen	Zie investeringsverplichtingen, de optie om indirect te investeren via het VAF komt neer op een heffing.
Quota	Geen quota
Alternatieven	<p>Investeringsverplichtingen:</p> <p>Voor publieke lineaire televisiediensten geldt een verplichte afname van audiovisuele producties bij onafhankelijke producenten van 18,5% van de totale begroting. Kabel- en telecomdistributeurs moeten per abonnee € 1,3 investeren in Vlaamse producties.</p> <p>Per januari 2019 worden niet-lineaire audiovisuele aanbieders (indien omzet &gt;€0,5 miljoen) verplicht om 2% van de omzet van het tweede jaar voorafgaand aan het jaar van de bijdrageplicht direct of indirect te investeren in Vlaamse producties. Voor 2019 komt dat voor Vlaanderen alvast neer op € 1 miljoen. Het kan gaan om licenties, coproducties of eigen producties.</p> <p>Sinds 2002 België kent een tax shelter voor audiovisuele producties. Door de tax shelter worden investeringen in audiovisuele producties fiscaal aantrekkelijk. Investeerders krijgen een extra belastingvrijstelling (30% van de investering vanaf 5000 euro) en een extra financieel rendement samen goed voor een rendement van bijna 10%. Daarmee kunnen producenten gemakkelijker financiering verwerven. 90% van de investeringen moeten in België plaatsvinden. Een producent kan tot 70% van de productie via de tax shelter financieren. De redenering is dat een belangrijk deel van de gedeelde opbrengsten voor de fiscus gecompenseerd worden door extra inkomsten voor en werkgelegenheid in de audiovisuele industrie. De tax shelter moet zorgen voor een impuls voor lokale Belgische producties, maar ook voor een aantrekkelijk klimaat voor het aantrekken van buitenlandse producties, met gebruikmaking van de facilitaire sector in België. In de periode 2004-2015 vloeide naar schatting ruim één miljard euro tax shelter geld richting audiovisuele sector. Door geldende voorschriften voor ondersteuning van televisieseries door het VAF/Media is het weinig aantrekkelijk voor publieke en commerciële omroepen om audiovisuele producties in huis te realiseren. Echter, zij spelen wel een cruciale rol bij de mogelijke toekenning van ingediende productievoorstellen omdat de indienende producent altijd het initiële (financiële) commitment van een omroep moet laten zien. Dat is voorwaardelijk voor toekenning.</p>

Land	Zweden
Taalgebied	10 miljoen
Marktaandeel nationale film	15%
Aantal bezoeken aan films	+ -17,8 miljoen (waarvan 2,7 miljoen aan Zweedse films) – 1,8 bezoeken per capita
Omschrijving filmfonds(en)	Zweden kent 21 filmfondsen: 2 nationaal en 19 regionaal. Het primaire Zweedse filmfonds SFI heeft een budget van €55,8 miljoen dat direct wordt gefinancierd door de Zweedse overheid. SFI steunt de productie van + - 45 speelfilms en documentaires per jaar. Gemiddeld wordt 35% van het productiebudget (gemiddeld budget van 3,3 miljoen euro) van Zweedse speelfilms gesubsidieerd door het SFI.
Heffingen	Tot 2017 een 10% heffing op de omzet van bioscopen met meer dan 5 voorstellingen per week, dit leverde ongeveer €17 miljoen op voor het SFI. Dit is afgeschaft

	en in plaats daarvan is het btw-tarief op bioscoopkaartjes verhoogd van 6% naar 25%. <sup>148</sup>
Quota	Geen quota voor bioscopen en VOD
Alternatieven	Investeringsverplichting van 2% van de omzet van VOD-platforms in Zweedse content (in voorbereiding). Inzet op Scandinavische branding (Nordisk Film & TV Fond)

---

<sup>148</sup> <http://www.nordiskfilmogtvfond.com/news/stories/new-film-policy-creates-major-roar-in-swedish-industry>





## Bijlage 3. Overzicht interviewrespondenten

Naam	Organisatie	Functie
<b>Experts</b>		
Dr. Hannes Datta	TiU	Associate Professor digital media consumption
Prof. dr. Nico van Eijk	UvA	Hoogleraar informatierecht
Nicolai van Gorp	eEconomics	Zelfstandig econoom – expert platformen
Prof. dr. Sigrid Hemels	EUR	Hoogleraar Belastingrecht
Prof. dr. Peter Kavelaars	EUR	Professor of Economics of Taxation
Berend Jan Langenberg	EUR	Universitair docent economische aspecten kunst en cultuur
Dr. Paul de Bijl	Radicand Economics / UU	Expert mededinging, regulering, digitale economie en digitale platformen
David Lauwen	Het Creatief Kapitaal	Business en financiële professional
Steven Peters	ABN AMRO	Sectoreconoom Technologie, Media en Telecom
Dr. Joost Poort	UvA	Expert marktordeningsvraagstukken, auteursrecht, telecommunicatie, economie van cultuur en erfgoed
Edwin van Twist	ABN AMRO	Strategisch adviseur media
<b>Vlaamse AV-spelers</b>		
Peter Bouckaert	Eyeworks Film & TV Drama	Filmproducent
Frauke Devriendt	VOFTP	Bedrijfsjurist
Erwin Provoost	Vlaams Audiovisueel Fonds	Directeur
Jan Theys	De Mensen NV	Executive producer
<b>Stakeholders</b>		
Doreen Boonekamp	Filmfonds	Directeur/bestuurder
Jonathan Mees	Filmfonds	Communicatiemanager publicatie & onderzoek
Iris Pander	FPN	Project manager
Anna Pedroli	FPN	Directeur
Marleen Slot	FPN	Voorzitter bestuur
Maurice Hoogeveen	KPN	Senior adviseur public affairs
Jos Huigen	KPN	Directeur Europese Zaken
Arie Landsmeer	NCP	Directeur
Koji Nelissen	NCP	Bestuurslid
Janneke Slöetjes	Netflix	Director Public Policy EMEA
Mathieu Andriessen	NLconnect	Directeur
Wilma Koetje	NL Connect	Content Manager
Anne-Lieke Mol	NPO	Hoofd Strategie & Beleid
Gulian Nolthenius	NVBF	Directeur
Jan Huib Pannekoek	NVBF / ATF	Senior beleidsmedewerker
Anne de Jong	NVPI	Algemeen directeur
Paul Sollefeld	NVPI	Directeur legal & Public Affairs
Doron Kurz	Pathé	Director Commerce
Marcel Eswilder	VodafoneZiggo	Senior Legal Counsel
Stein Smeets	VodafoneZiggo	Regulatory Affairs Officer
Raymond van der Vliet	VodafoneZiggo	Director Content & Programming
Remon Guitjens	Vue	CFO



**Contact:**

Dialogic innovatie & interactie  
Hooghiemstraplein 33-36  
3514 AX Utrecht  
Tel. +31 (0)30 215 05 80  
[www.dialogic.nl](http://www.dialogic.nl)

