

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Den Haag

21 september 2004

Ons kenmerk

DK/F/04/44793

Onderwerp

Filmstimuleringsbeleid

Naar aanleiding van het overleg met u op 30 juni jl. over het filmstimuleringsbeleid en de motie Dittrich/Rijpstra, wil ik u met deze brief informeren over mijn visie op en de mogelijkheden voor het toekomstige filmstimuleringsbeleid.

Bij brief van 25 juni 2003 heeft het kabinet aangekondigd dat het tijdelijk pakket stimuleringsmaatregelen voor de filmindustrie niet zou worden gecontinueerd<sup>1</sup>. Het kabinet is van mening dat het geven van structurele impulsen aan een bedrijfstak niet strookt met het uitgangspunt van economisch beleid, dat financiële steun, in welke vorm dan ook, tijdelijk dient te zijn en dat daarna een sector op eigen benen dient te kunnen staan.

Het kabinet heeft ter uitvoering van de motie Bakker/ De Grave de fiscale onderdelen van dit pakket in het Belastingplan 2004 effectief met een jaar verlengd tot 1 januari 2005. Verder werd in de motie verzocht om in overleg met de filmsector te komen tot een nieuwe opzet voor de financiering van Nederlandse films en de Kamer daarover op Prinsjesdag 2004 te berichten. In antwoord op Kamervragen heb ik bij brief van 8 maart 2004 aangegeven dat ik mij zal buigen over de vraag op welke wijze toekomstig beleid vorm kan krijgen<sup>2</sup>. De afgelopen maanden heb ik onderzoek gedaan naar instrumenten voor filmfinanciering. Hieronder volgt een inventarisatie, alsook de mogelijkheden ervan voor het filmbeleid na 2004.

Terugkijkend op het afgelopen jaar spitste de discussie over het filmstimuleringsbeleid zich niet zozeer toe op de resultaten die in de afgelopen jaren zijn bereikt maar veeleer op het financierings*instrument* waarmee het filmstimuleringsbeleid in de toekomst zou moeten worden vormgegeven.

De hoofddoelstelling van het pakket maatregelen, een economisch levensvatbare bedrijfstak, is weliswaar niet bereikt, maar er is zeker sprake van een hoger productievolume en een betere marktoriëntatie van de Nederlandse speelfilm.

In Europa komen weinig speelfilms tot stand zonder overheidssteun, in welke vorm dan ook. De oorzaak hiervan is het kleine taalgebied van de verschillende landen en het daarmee gepaard gaande beperkte afzetgebied van speelfilms. Binnen de Nederlandse context zijn verliezen van minimaal 50%

---

<sup>1</sup> Brief van 25 juni 2003, Kamerstukken II, 2002 - 2003, 25 434, nr 17.

<sup>2</sup> Handelingen 2003-2004, nr. 988, Tweede Kamer.

eerder regel dan uitzondering. Toch streef ik ernaar om – waar mogelijk – aspecten van marktwerking te betrekken bij de totstandkoming van speelfilms.

#### *Specifieke fiscale filmregelingen*

Een belangrijk onderdeel van het tijdelijke pakket filmstimuleringsmaatregelen van de afgelopen jaren waren de fiscale mogelijkheden om private investeringen in Nederlandse speelfilms aantrekkelijk te maken. Vanwege de herziening van het belastingstelsel en negatieve ervaringen rond de fiscale regeling in de eerste jaren van het filmstimuleringsbeleid – er was sprake van fiscale oriëntatie (en bijbehorende belastingderving) in plaats van markt oriëntatie – zijn medio 2002 de FIA (Film investeringsaftrek) en de WA Film (Willekeurige Afschrijving Film) in het leven geroepen. De derving van inkomsten werd beperkt en daarmee de 'overheidsuitgaven'. In aanvulling op de belastingmaatregelen werd de Regeling voor Publieksfilms geïntroduceerd, een subsidieregeling voor middelgrote, op de Benelux-markt gerichte CV-films, die nodig was om ook voor deze films een interessant minimumrendement te kunnen bieden aan particuliere investeerders. Voor deze aanvullende subsidieregeling was in de periode 2002 en 2003 € 6,8 mln. per jaar beschikbaar.

Het via fiscale weg aantrekken van particulier kapitaal heeft als nadeel dat het aanzienlijke structurerings- en beheerskosten oproept, waardoor - in combinatie met verliezen die oplopen tot boven de 50% - een relatief hoge derving/subsidie nodig is om een minimaal rendement aan private investeerders te kunnen garanderen. Van 'venture capital' is hierbij in wezen geen sprake. De zeer sterke fiscale stimulans die nodig is om particulier kapitaal te (kunnen) binden, leidt tot een vrijwel continue spanning met de eigenlijke gedachte achter zo'n regeling. De ontwikkeling van specifieke fiscale regelingen voor de filmsector wordt zodoende niet beoogd.

Ook de filmsector is van mening dat de huidige regelingen niet voldoen, maar doet op basis van het rapport van belastingadviseurs Baker & McKenzie suggesties voor enkele nieuwe fiscale varianten. Alles afwegende wijst het kabinet een hernieuwde inzet van fiscale maatregelen voor de filmsector echter van de hand. Afgezien van de verschillende praktische bezwaren die kleven aan een fiscale regeling, speelt hier het eerder genoemde uitgangspunt van economisch beleid dat een sector op eigen benen dient te kunnen staan. Het kabinet kiest er daarom voor dit economische principe uiteindelijk te laten prevaleren en de filmsector niet langer een voorkeursbehandeling te geven boven andere sectoren.

Een oplossing zou kunnen zijn het ondersteunen van films door middel van subsidies, als tegenhanger van het generieke instrument van fiscale regelingen. Ik ben er echter geen voorstander van om de bijdragen uit private investeringen en de fiscale regelingen, die met name in de beginjaren van het pakket filmstimuleringsmaatregelen hebben geleid tot een groter productievolume van speelfilms, te compenseren met subsidie. Ik ben van mening dat ook het subsidie-instrument niet het geëigende instrument is om de behaalde resultaten van de afgelopen jaren op het gebied van marktwerking, publieksbereik en marktaandeel van de Nederlandse speelfilm te behouden. Het gevoerde filmstimuleringsbeleid had onder andere de versterking van de filmsector als (sub)doelstelling en heeft naar mijn mening ook hiertoe geleid in de vorm van een zekere cultuuromslag en professionalisering bij de producenten. Het subsidie-instrument draagt mijns inziens niet bij aan de verdere ontwikkeling hiervan. Om dit doel te bereiken zie ik meer in de ontwikkeling van een garantiefonds, waarop ik verder in deze brief terugkom.

#### *Bestaande, generieke fiscale regelingen*

Belastingadvieskantoor Ernst & Young heeft in opdracht van OCW bestaande, generieke fiscale regelingen onderzocht op mogelijkheden voor filmfinanciering. Ernst & Young komt in zijn rapport tot de conclusie dat de eventueel bruikbare regelingen 'Cultureel beleggen' en 'Beleggingen in durfkapitaal (vroegere Tante Agaath-lening)' te weinig opleveren en teveel aanvullende subsidie vragen om particuliere investeerders een interessant rendement te bieden. Hierdoor zou de verhouding tussen subsidie en private investeringen nog schever worden dan in de huidige situatie met de FIA.

Het in opdracht van de filmsector opgestelde rapport van Baker & McKenzie heeft dezelfde generieke fiscale regelingen onderzocht als hierboven genoemd en komt eveneens tot de conclusie dat deze regelingen geen interessante optie vormen voor de filmsector.

Naar aanleiding van de door de CDA-fractie gesuggereerde mogelijkheid om filmproducenten tegemoet te komen door toepassing van de extra zelfstandigenaftrek voor starters en de willekeurige afschrijving voor starters het volgende. De genoemde instrumenten zijn gericht op (de continuïteit van) startende ondernemers in de inkomstenbelasting. De meeste films worden echter geproduceerd door rechtspersonen die onder de vennootschapsbelasting vallen. Zodoende kunnen zij geen gebruik maken van deze regelingen. Bovendien is het financiële effect van deze startersregelingen onvoldoende groot om een substantiële bijdrage te leveren aan de financieringsbehoefte van startende filmproducenten.

#### *Opslag op bioscoopkaartjes*

In verschillende Europese landen, waaronder Frankrijk, Duitsland en Zweden, bestaat een wettelijke regeling die bepaalt dat een deel van de opbrengst van het bioscoopbezoek wordt afgedragen ten behoeve van filmproductie. Van een opslag op bioscoopkaartjes is het kabinet om verschillende redenen geen voorstander. Ten eerste kan een dergelijk instrument alleen op basis van vrijwilligheid worden ingezet en niet wettelijk worden opgelegd. In dit verband kan worden gewezen op de in de jaren negentig doorgevoerde BTW-verlaging op bioscoopkaartjes en de hiermee samenhangende vrijwillige terugsluis van het voordeel door de bioscoopsector. In ruil voor de hiervoor genoemde verlaging van het BTW-tarief op het bioscoopkaartjes heeft de bioscoopsector in 1999 toegezegd jaarlijks een vast bedrag van € 900.000,- te doteren aan het Nederlands Fonds voor de Film. Uitgaande van de bioscoopomzetten van de meest recente jaren, dient het voordeel naar huidige maatstaven te worden geschat op een veelvoud van dit oorspronkelijke bedrag. De bijdrage verhogen tot het werkelijk genoten voordeel (bestaande uit de verlaging van het BTW-tarief) is juridisch echter niet afdwingbaar. Ten tweede is uit internationale vergelijking gebleken dat het bioscoopkaartje in Nederland een relatief hoge prijs heeft. Een verhoging van de prijs zou een verlaging van publieksaantallen kunnen betekenen.

De bioscoopexploitanten en filmdistributeurs hebben thans in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten een plan ontwikkeld dat uitgaat van een jaarlijkse bijdrage van de exploitanten en distributeurs ter hoogte van € 2 mln. tot € 2,7 mln. aan een nog op te richten distributie- en marketingfonds. Het doel van dit fonds is om de Nederlandse speelfilm goed in de markt te plaatsen en daarmee het in de afgelopen jaren gestegen marktaandeel te behouden. Distributeurs kunnen een bijdrage uit dit 'revolving' fonds ontvangen voor de distributie- en marketingkosten op voorwaarde dat zij dit bedrag matchen. Bij succes van een film stroomt een deel van de opbrengsten terug naar het fonds en ook naar de producent van de film, die dit dan weer kan aanwenden voor de ontwikkeling van nieuwe projecten. Het plan wordt op dit moment door de verschillende partijen uitgewerkt. De sector heeft aan de oprichting van het fonds de voorwaarde verbonden dat er een bevredigend alternatief komt voor het huidige filmstimuleringsbeleid. Het kabinet juicht het plan uiteraard toe, maar wijst er tevens op dat de hoogte van de bijdrage nog steeds ver onder het niveau van de winst als gevolg van de verlaging van het BTW-tarief ligt.

#### *Publieke Omroep*

De Publieke Omroep en de filmsector versterken elkaar. Tussen beide sectoren vindt op verschillende manieren samenwerking plaats: van coproductie tot sponsoring van filmfestivals door omroepen. Zoals in een eerdere brief aan u aangekondigd, heb ik in het voorjaar de Publieke Omroep gevraagd om een toekomstvisie op de samenwerking met de filmsector en een uitgewerkt plan daarvoor. Inmiddels heeft de Publieke Omroep mij op hoofdlijnen geïnformeerd over de kaders waarbinnen haar filmbeleid de komende jaren gestalte zal krijgen. De Publieke Omroep zal dit beleid nader concretiseren in haar Meerjarenbegroting.

De plannen bevatten onderdelen die mij aanspreken. Zo zal de Publieke Omroep een meerjarig budget vaststellen en per net een samenhangend filmbeleid ontwikkelen. Hiermee wordt inzichtelijkheid

gecreëerd, waar de filmsector belang bij heeft. Ook wil de Publieke Omroep verbeteringen aanbrengen in het beleid betreffende uitzending en herhaling van speelfilms. De financiële bijdrage in de productie van speelfilms, ca. € 9 mln. per jaar (Coproductiefonds Binnenlandse Omroep, Fonds Omroep Reserve, Stimuleringsfonds, Telescoop, individuele omroepen) wil de Publieke Omroep op peil houden. Tegen de achtergrond van de aan de Publieke Omroep opgelegde bezuiniging, beschouw ik een verhoging van de bijdrage aan speelfilmproductie als niet realistisch. Ik zal met de Publieke Omroep in overleg treden over de nadere uitwerking van het filmbeleid, waarbij ik ook de bijdrage van OCW aan het Telefilmproject zal betrekken. U wordt hierover op de hoogte gesteld via de Media-begroting, waaruit de afgelopen jaren met een bedrag ter hoogte van € 3,2 mln. per jaar aan het Telefilmproject is bijgedragen.

#### *Nederlands Fonds voor de Film*

Door de beëindiging van het huidige filmstimuleringsbeleid en het daarmee wegvallen van de Regeling voor Publieksfilms (€ 6,8 mln. per jaar in 2002 en 2003, € 3,5 mln. in 2004), zal het Nederlands Fonds voor de Film de komende jaren minder kunnen bijdragen aan de productie van speelfilms. Behalve het tijdelijke budget voor de Regeling voor Publieksfilms ontving het fonds voor de realisering van speelfilms in de periode 2001-2004 uit de cultuurnota een subsidie ter hoogte van € 5,8 mln. per jaar. Dit budget heb ik voor de komende cultuurnotaperiode verhoogd met € 700.000,-. Ik volg hiermee het advies van de Raad voor Cultuur, maar hanteer hierbij niet het strikte onderscheid van de raad tussen arthouse-films, kwaliteitsfilms en publieksfilms. Mij gaat het er vooral om dat er kwalitatief goede films gemaakt worden, ongeacht of ze bedoeld zijn voor een klein of een groot publiek.

Op de vraag van D66 kamerlid Bakker over de wijze waarop de belastingdienst in de toekomst de subsidie van het Nederlands Fonds voor de Film (NFF) zal beschouwen, kan ik het volgende antwoorden. De fiscale behandeling van de bijdrage van het NFF berust op een goedkeuring die is terug te voeren op het Besluit van de staatssecretaris van Financiën d.d. 7 december 1998, nr. DB98/1382. Het Besluit maakte onderdeel uit van het pakket stimuleringsmaatregelen voor de film. Na een tussentijdse verlenging in 2003 is deze goedkeuring ter uitvoering van de motie Bakker/ De Grave begin 2004 eenmalig verlengd tot 1 januari 2005. Verder is van belang dat de staatssecretaris van Financiën in zijn brief van 3 juni 2004, nr. DGB 2004-3005 de Kamer een rapportage heeft gestuurd inzake het zogenoemde contra legem onderzoek. In bijlage 3 bij deze brief is een overzicht gegeven van de resultaten van het onderzoek naar contra legem in de uitvoering. Daarin is aangegeven dat bepaalde beleidsbesluiten met betrekking tot film-cv's verder gaan dan het gewone wettelijke goedkoopmansgebruik, en als contra legem moeten worden aangemerkt.

#### *Europese subsidies*

De Europese Unie kent een stimuleringsprogramma voor de audiovisuele sector, Media Plus. Het primaire doel van dit programma is het vergroten van het concurrentievermogen van de Europese audiovisuele sector en het bevorderen van de circulatie van Europese audiovisuele werken binnen en buiten de EU. De opzet van het programma is om complementair te werken aan het audiovisuele beleid van de afzonderlijke lidstaten en is daarom niet gericht op de productie van audiovisuele werken. De belangrijkste subdoelen van het programma zijn de distributie van Europese niet-nationale audiovisuele werken, de promotie van de Europese audiovisuele werken, Europese samenwerking op het gebied van opleidingen en de ontwikkeling van nieuwe technologieën binnen de audiovisuele sector. Het huidige programma loopt in 2006 af en de Europese Commissie heeft in juli jl. een voorstel gedaan voor het vervolgprogramma.

Omdat het Europese beleid niet primair is gericht op de *productie* van speelfilms, biedt het geen directe bijdrage aan de filmfinanciering in Nederland.

#### *Garantiefonds*

Zoals u eerder is meegedeeld, heeft de staatssecretaris van Economische Zaken in het begin van dit jaar kenbaar gemaakt haar relatie met de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film en het daaraan gelieerde Fine BV - inclusief de achtergestelde lening ter hoogte van € 5,6 mln. - aan OCW over te

willen dragen. De Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film is door EZ opgericht om te fungeren als makelaar tussen de filmsector, het bankwezen en private investeerders. De stichting en Fine BV hebben de afgelopen jaren expertise opgebouwd op het gebied van het aantrekken van private investeringen en, behalve voor CV-films, ook private investeringen aangetrokken voor films die zonder fiscaliteit tot stand zijn gekomen.

Ik heb de stichting en Fine BV gevraagd om een plan te ontwikkelen om private investeringen voor speelfilms aan te trekken, zonder daarbij gebruik te maken van een specifieke fiscale regeling. Op 6 september jl. heb ik (een aanzet tot) een plan van de stichting en Fine BV ontvangen dat uitgaat van een tweetal opties. De eerste optie houdt een substantiële en structurele verhoging in van bestaande subsidies voor speelfilms. Ik deel de opvatting van de stichting en Fine BV dat deze optie op gespannen voet staat met de gewenste verzakelijking en marktoriëntatie van de sector. De tweede optie is de ontwikkeling van een garantiefonds, dat in combinatie met een subsidieregeling, zoals de huidige Regeling voor Publieksfilms, mogelijkheden biedt voor het aantrekken van privaat kapitaal. De stichting en Fine BV hebben deze optie nog niet in detail uitgewerkt, maar stellen dat een garantiefonds vraagt om een fundamenteel andere opzet van de wijze waarop verschillende instrumenten - zoals o.a. subsidies en het door de exploitanten en distributeurs op te richten distributie- en marketingfonds - op elkaar worden afgestemd. De overheid zou het garantiefonds dan ook in nauw overleg met de belangrijkste spelers in het veld, niet in de laatste plaats met de producenten en filmdistributeurs, moeten ontwikkelen. Behalve de structurele financiering van een subsidieregeling zoals de Regeling voor Publieksfilms, dienen middelen gevonden te worden voor het garantiefonds. Een nadere uitwerking van dit plan zal moeten uitwijzen welke verschillende budgetten nodig zijn om het fonds te kunnen laten functioneren.

De komende maanden zal ik het plan voor een garantiefonds in samenspraak met de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film, Fine BV en de filmsector uitwerken. Op basis daarvan kan eventueel het garantiefonds worden vormgegeven. De te kiezen beheers- en bestuursstructuur van het garantiefonds, de toekomst van de stichting en Fine BV en de relatie tussen (de functies van) het garantiefonds en het Nederlands Fonds voor de Film zullen afhangen van de uitwerking van het plan. Aangezien het kabinet op dit moment niet de ruimte heeft om het garantiefonds te voorzien van de gewenste financiële middelen en een subsidieregeling als de Regeling voor Publieksfilms te bekostigen, ga ik er vooralsnog van uit dat het garantiefonds van start gaat met (het restant van) de achtergestelde lening die destijds bij de start van de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film door EZ aan de stichting is verstrekt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(mr. Medy C. van der Laan)

O N D E R  
N C S i M  
L T U U R  
N E T E M  
S C H A P