



Aan: Ministerie van OCW
T.a.v. Staatssecretaris van Cultuur
mw. mr. M.C. van der Laan
Postbus 16375
2500 DJ 's Gravenhage

Boekmanstichting-Bibliotheek
Herengracht 415
1017 BP Amsterdam
Tel.: 6243739 *M04-193*

Datum: 28 april 2004

Betreft: Nieuwe opzet filmfinanciering/privaat kapitaal

Bijlage: (1) Analyse fiscaliteiten m.b.t. het aantrekken van privaat kapitaal, Baker & Mckenzie

Geachte mevrouw Van der Laan,

Zoals aangekondigd, leggen wij u als Werkgroep Filmstimuleringsbeleid (WFSB) gezamenlijk een analyse voor van de noodzaak en mogelijkheden om ook in de toekomst private investeringen voor filmfinanciering te genereren, naast cultuursubsidies.¹ Onze analyse is deels gebaseerd op een inventarisatie van fiscale mogelijkheden, die in opdracht van de WFSB is opgesteld door Baker & McKenzie (Bijlage). Door de zwakke infrastructuur voor filmfinanciering en de specifieke kenmerken van de filmsector is fiscaal flankerend beleid immers een randvoorwaarde voor het genereren van privaat kapitaal. Dat geldt zowel voor Nederland als voor de Europese filmsector als geheel.

Wij beogen met deze exercitie aanknopingspunten te bieden voor een constructieve discussie met u en de betrokken bewindslieden van Economische Zaken en Financiën over de wijze waarop het groeiende succes van de Nederlandse film, dat met het huidige beleid tot stand is gebracht, kan worden gecontinueerd. Concreet gaat het erom per 1 januari 2005 tot een nieuwe opzet voor de filmfinanciering te komen, zoals gevraagd in de motie Bakker/ de Grave d.d. 8 oktober 2003.²

Kort samengevat, komen wij tot de conclusie:

1. Generieke fiscale maatregelen zullen nauwelijks een rol kunnen spelen bij het aantrekken van privaat kapitaal. Ze zijn niet of onvoldoende van toepassing.
2. Het is van belang dat ook in de toekomst fiscale zekerheid bestaat over de afschrijvingssystematiek van films. Concreet zou de Willekeurige Afschrijving film en het Besluit over de fiscale behandeling van Filmfondsbijdragen kunnen worden gecontinueerd. Als alternatief kan een specifieke regeling worden afgesproken met de Belastingdienst over de wijze waarop ontwikkelings- en productiekosten ten laste van het resultaat van een filmonderneming moeten worden gebracht, inclusief de fiscale behandeling van de filmfondsbijdragen.
3. Naar analogie van de 'Afdrachtvermindering zeevaart' zou een regeling voor de film kunnen worden uitgewerkt die leidt tot verlaging van productiekosten.
4. Hoewel de regering het standpunt inneemt dat een specifieke filmmaatregel in de toekomst is uitgesloten, blijkt uit de inventarisatie dat voor het aantrekken van privaat kapitaal een fiscale faciliteit nodig is, die de facto neerkomt op overheveling van de FIA naar de Vennootschapsbelasting.

In combinatie met voorstel 3 of 4 wordt door de WFSB onderzocht of – in overleg met de sector – een stimuleringsmaatregel voor de ontwikkeling en uitbreng van films kan worden bekostigd met een aanvullende (sector)bijdrage van distributeurs en bioscoopexploitanten.

¹ Bij brief van 15 maart 2004 reageerde de Werkgroep Filmstimuleringsbeleid (WFSB) op de beantwoording door minister Brinkhorst van de Kamervragen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, Aangangsels van de Handelingen, 988). De vragen waren geformuleerd naar aanleiding van de uitgangspuntennotitie van de WFSB d.d. 15 december 2003. In de beantwoording geeft de Staatssecretaris van Cultuur aan de mogelijkheden te willen onderzoeken om ook in de toekomst privaat kapitaal voor filmfinanciering te genereren.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29200, nr. 49.

Resultaten

De motie Bakker/de Grave d.d. 8 oktober 2003 stelt vast dat - ondanks de frequente onderbrekingen en beperkingen van de zgn. film-CV regeling – de Nederlandse speelfilm dankzij het filmstimuleringsbeleid een 'effectieve impuls' heeft gekregen. Films die over de afgelopen vijf jaar met fiscale faciliteiten zijn gefinancierd, hebben de grootste bijdrage geleverd aan het groeiende bioscoopsucces.³ Dit blijkt onder meer uit de toename van risicodragende investeringen door distributeurs in de productie en uitbreng van deze films. Ook het imago van de Nederlandse film bij het publiek is verbeterd en het succes van Nederlandse films op buitenlandse festivals is toegenomen.

In 2003 trokken Nederlandse films een record aantal van ruim drie miljoen bezoekers en is het marktaandeel gestegen tot ruim 13%, circa 10% meer dan vijf jaar ervoor. Uit de bezoekersaantallen blijkt dat sinds de feitelijke invoering van het filmstimuleringsbeleid begin 1999 meer goede Nederlandse films zijn uitgebracht die de concurrentie met de buitenlandse films aankunnen. In 2002 komt het gemiddelde aantal bezoekers per filmkopie zelfs uit boven dat van de Amerikaanse concurrentie. De conclusie is dan ook dat mede dankzij de fiscale maatregelen de Nederlandse filmsector commerciëler is gaan opereren. Niet alleen het aantal bioscoopkopieën stijgt, maar ook het aantal Nederlandse films dat meer dan 100.000 bezoekers trekt.

Over de overheidskosten van de film-CV regeling is veel te doen geweest in de media en de politiek. Circa 90% van de totale fiscale derving viel echter in de eerste twee jaar na de invoering van regeling. Daarbij heeft het ministerie van Financiën zijn oorspronkelijke berekeningen inmiddels bijgesteld.⁴ Zonder de 'inverdien-effecten' mee te rekenen, zou de maximale derving ten hoogste € 150 miljoen bedragen (inclusief de niet filmspecifieke investeringsaftrek van voor 2001). Waarschijnlijker is echter dat deze veel lager uitvalt (circa € 100 miljoen), ervan uitgaande dat de filmopbrengsten ten minste 30% van de productiekosten bedragen en het aantal feitelijk gerealiseerde films lager ligt dan Financiën aanneemt.

Ook over de hoofddoelstelling en de beoogde duur van het filmstimuleringsbeleid was het nodige te doen. Uitsluitend in de initiële beleidsbrief van juni 1997 wordt een keer gesproken over het creëren van een 'economisch levensvatbare bedrijfstak'.⁵ En hoewel geen langlopende staatsteun werd beoogd, had de termijn van vijf jaar vooral te maken met het voornemen om de maatregelen periodiek te evalueren. Het concrete pakket maatregelen dat aan de Kamer werd gepresenteerd werd dan ook niet in die termen geclausuleerd.⁶ In de media werd de vermeende hoofddoelstelling echter wel breed uitgemeten naar aanleiding van het Berenschot-rapport 'Evaluatie van de stimuleringsmaatregelen voor de Nederlandse film 1999 – 2003'. Feitelijk merkten de onderzoekers hierover op dat 'een economisch levensvatbare filmsector' geen *realistische* doelstelling is en dat dit doel niet bereikt had kunnen worden binnen een periode van vijf jaar.

Niet alleen de Nederlandse filmsector maar ook de Europese filmindustrie wordt gekenmerkt door kleinschalige productiebedrijven, subsidieafhankelijkheid, een gering investeringsniveau en een arbeidsintensief productieproces. Hierdoor blijft de filmsector in veel landen gevangen in een vicieuze cirkel: gebrek aan investeringen en marktgerichtheid ondermijnen het commerciële succes van de nationale filmproductie; de inkomsten vallen daardoor tegen en de distributie- en vertoningsmarkt haakt af, waardoor de nationale productie marginaliseert en de investeringsbereidheid verder afneemt. Berenschot constateert dan ook terecht dat het succes van het Nederlandse beleid vooral afgemeten moet worden aan de realisatie van de zogenaamde subdoelstellingen (toegenomen marktorientatie, professionalisering en tot op zekere hoogte versterking van filminfrastructuur). De cruciale toename in productievolume schrijft het onderzoeksbureau toe aan de fiscale faciliteiten voor de film.⁷

³ Brochure: 'Film-CV's en marktontwikkeling Nederlandse film', Fine BV 2003.

⁴ Brief van de staatssecretarissen van Economische Zaken, van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 25 434, nr. 19.

⁵ Brief van de Minister van Economische Zaken en de staatssecretarissen van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 – 1997, 25434, nr. 1.

⁶ Ibid., Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 – 1998, 25434, nr. 3.

⁷ 'Evaluatie van de stimuleringsmaatregelen voor de Nederlandse film 1999 – 2003', Berenschot, september 2003, p. 4.

Randvoorwaarden

Private investeerders participeren rechtstreeks in productiebedrijven of indirect - meestal via financiële intermediairs - in filmproducties. Fiscale faciliteiten van nationale overheden spelen doorgaans een doorslaggevende rol om het per definitie hoge risicoprofiel van filminvesteringen te verlagen en de rendementsverwachtingen (na belasting) te verbeteren. Dat geldt grosso modo voor de Europese filmsector als gevolg van de kleinschaligheid van productiebedrijven en het feit dat commercieel succes van een individuele film uiteindelijk afhankelijk is van een aantal onvoorspelbare factoren, zoals publieke smaak, culturele trends, talent en het 'verhaal'.⁸

In de discussie over de toekomst van de Europese filmindustrie staan fiscale maatregelen daarom hoog op de agenda. Want niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen zoals Luxemburg, Ierland en Engeland hebben met name deze maatregelen aantoonbare effecten gesorteerd in termen van extra beschikbare productiemiddelen, professionalisering, structuurversterking en kwaliteit van de nationale productie. De stelling is dat *"Tax incentives, therefore, should be seen as a very important instrument of public intervention as part of audiovisual policy. They are the ideal complement of direct support mechanisms and, like those other mechanisms, they fulfil both cultural and economic objectives. ...it is recommended that the European Institutions adopt a positive stance towards tax incentives and do not subject them to scrutiny without reference to their function within audiovisual policy. Rather, the EU can play a positive role in stimulating the setting up of national schemes that promote European co-productions."*⁹

Onderbouwing

Aan de introductie van de fiscale maatregelen in Nederland ging een grondige analyse vooraf. Het ministerie van Financiën nam al in 1997 het initiatief tot een werkgroep die rapporteerde in hoeverre en op welke wijze fiscale maatregelen konden worden ingezet ter versterking van de Nederlandse filminfrastructuur.¹⁰ Observaties in dit rapport over de aard en problematiek van de filmindustrie zijn nog steeds relevant. Ze zijn eerder kenmerkend voor filmfinanciering dan specifiek van toepassing op de Nederlandse situatie. Zo wordt terecht opgemerkt dat met name door de combinatie van grote arbeidsintensiviteit en de toepassing van zeer moderne technologie de filmindustrie zich in beginsel kan kwalificeren als structureel onderdeel van het nationale industriebeleid. De bedrijfstak zou ook internationaal worden gekenmerkt door een wankel evenwicht tussen een op commerciële leest geschoeid productieapparaat aan de ene kant en creatieve innovatie aan de andere kant. En er wordt in het rapport gerefereerd aan de bekende stelregel dat enkele topfilms de verliezen van een groot aantal flops goed moeten maken, waardoor het risiconiveau van filminvesteringen uitzonderlijk hoog ligt.¹¹

De gedachte achter het Financiën-rapport was dat fiscaal flankerend beleid een positief effect heeft op de ontwikkeling en versterking van de filminfrastructuur door de investeringsbereidheid en het productievolume te vergroten. De resultaten van het huidige beleid bevestigen dit. Het is dan ook opmerkelijk dat deze inzichten door de departementen van Financiën en Economische Zaken inmiddels blijken te zijn verlaten, met als legitimatie het rapport Berenschot dat feitelijk een genuanceerd en overwegend positief standpunt inneemt over de bereikte resultaten in de Nederlandse filmsector. Om te voorkomen dat de Nederlandse film weer marginaliseert en het publiek hoofdzakelijk is aangewezen op het aanbod van buitenlandse films, blijft het toenmalige departementale standpunt - ook nu - gerechtvaardigd dat "het scheppen van ontplooiingsmogelijkheden hier te lande zowel in cultureel als economisch opzicht een zinvolle investering is."¹²

⁸ Vgl. huidige probleem analyse van DG EAC voor het nieuw Media Programma van de Europese Commissie. Daarbij komen ook de mogelijkheid van garantiefondsen aan bod; dit heeft echter geen betrekking op Nederland.

⁹ Conclusies van de Taormina Conferentie (Meeting of Experts on the reform of the instruments to encourage the European Audiovisual Industry), november 2003 onder het Italiaans Voorzitterschap van de Europese Unie.

¹⁰ Rapport van de Werkgroep fiscale stimuleringsmaatregelen film, ministerie van Financiën 1997 (kenmerk AFP97/382M0).

¹¹ Ibid. (paragraaf 2.2.).

¹² Ibid. p.6.

Voorstellen

Inmiddels is het ministerie van Financiën zelfs niet meer bereid een inventarisatie te maken van generieke fiscale maatregelen die mogelijk kunnen worden ingezet voor de filmfinanciering. Omdat uit de beantwoording van de Kamervragen vooral onwil spreekt, heeft de filmsector het initiatief genomen tot deze exercitie (zie Bijlage).¹³ Dit moet immers de aanknopingspunten bieden om ook in de toekomst privaat kapitaal te genereren.

De beëindiging van de Filminvesteringsaftrek (FIA) per ultimo 2004, zal in de eerste plaats zijn weerslag hebben op de hoogte van productiebudgetten en investeringen in de uitbreng van films. Als deze onder het Europese gemiddelde vallen, zal de Nederlandse filmsector onherroepelijk weer gevangen raken in de vicieuze cirkel van onderinvesteringen in ontwikkeling, productie en distributie die leiden tot geringe winstmarges en daardoor tot geringe investeringsbereidheid van marktpartijen als distributeurs. Hierdoor zal de sector weer vervallen in subsidieafhankelijkheid met alle gevolgen van dien voor de verdere professionalisering van de branche. Ook voor facilitaire bedrijven dreigt kaalslag omdat in de ons omringende landen fiscale regelingen bestaan waaraan bestedingsverplichtingen zijn gekoppeld, die Nederlandse producenten nu al dwingen naar deze landen uit te wijken. Deze tendens zal worden versterkt bij het uitblijven van een nieuwe regeling in Nederland. Ter vervanging van de FIA zullen dan ook ten minste maatregelen moeten worden getroffen om de productiebudgetten en de investeringen in de uitbreng op peil te houden.

(1) De inventarisatie van Baker & McKenzie van de generieke maatregelen is weinig hoopgevend. Zoals ook de staatssecretaris van Financiën zelf al constateert bij de beantwoording van de Kamervragen zou een specifieke regeling ter vervanging van de huidige fiscale faciliteiten circa 50% van de verliezen af moeten kunnen dekken om ook na 2004 privaat kapitaal aan te kunnen trekken. Noch de regeling voor cultureel beleggen, noch de overige opties bieden die mogelijkheid.

(2) Wel wijst Baker & McKenzie er in deze context op dat fiscale zekerheid op zichzelf van groot belang is voor de filmfinanciering. De Willekeurige Afschrijving op films (WA-film) en het Besluit over de fiscale behandeling van de bijdragen van het Nederlands Fonds voor de Film ('Filmfonds') zouden bij voorkeur gehandhaafd moeten blijven (resp. par. 2.5 en 2.3). Dit creëert de noodzakelijke helderheid over de afschrijvingsystematiek voor films. Daarbij moet worden voorkomen dat Filmfonds-bijdragen (kunnen) worden wegbelast. In het rapport van het ministerie van Financiën uit 1997 wordt als alternatief voorgesteld een door de belastingdienst goed te keuren algemene gedragslijn te introduceren voor het ten laste brengen van het resultaat van de (ontwikkeling- en productie)kosten van films. Deze regeling met de belastingdienst zou voor een afgebakende periode kunnen worden vastgesteld, inclusief de fiscale behandeling van de bijdragen van het Filmfonds.¹⁴

(3) Als aanvulling op de inventarisatie van generieke fiscale maatregelen in boxen 1 en 3, heeft Baker & McKenzie een aantal kostprijsverlagende belastingfaciliteiten geïnterpreteerd. Voor de arbeidsintensieve filmsector lijkt het interessant een regeling uit te werken naar analogie van de 'Afdracht vermindering zeevaart' (par. 4.2.1). Ter vervanging van de FIA zal dit niet leiden tot meer privaat kapitaal voor filmproductie. Een gelijke regeling voor de film kan er echter wel toe bijdragen dat Nederlandse films ook in de toekomst qua productiewaarde op Europees niveau blijven, waardoor ze kunnen blijven concurreren met het buitenlandse aanbod. Kostenreductie sorteert immers tot op zekere hoogte hetzelfde (markt)effect en heeft als bijkomend voordeel dat er minder geld wegvloeit naar financiële intermediairs. Om die redenen heeft de minister van Financiën in Engeland onlangs een kostprijs verlagende fiscale faciliteit voorgesteld ter vervanging van de huidige *sale & lease back* regeling die zich vooral richtte op het aantrekken van privaat kapitaal voor de film. Het effect wordt ingeschat op 20% kostenvermindering van de productiekosten.

¹³ De Directeur-generaal Cultuur en Media deed bij brief van 18 februari jl. (kenmerk DK/F/2004/6458) daartoe een concreet verzoek aan de voorzitters van het Filmfonds en de Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film (aandeelhouder Fine BV).

¹⁴ Rapport van de Werkgroep fiscale stimuleringsmaatregelen film, ministerie van Financiën 1997, kenmerk AFP97/382M0, par. 3.1.

(4) Op verzoek van de NVS en de Federatie Filmbelangen heeft Baker & McKenzie ten slotte een analyse gemaakt van de mogelijkheden om de recent ingevoerde Belgische belastingmaatregel voor de film te vertalen naar de Nederlandse situatie. Binnen de huidige systematiek zou dit nieuwe wetgeving vereisen die met zich meebrengt dat de FIA wordt overgeheveld van de Inkomstenbelasting naar de Vennootschapsbelasting. Alleen een dergelijke ingreep biedt ook voor de toekomst daadwerkelijk uitzicht op de noodzakelijke private investeringen in de film. Als positieve neveneffecten van een dergelijke maatregel noemt Baker & McKenzie de verdere professionalisering van de filmsector, terwijl de uitvoeringskosten naar verwachting laag zullen zijn.

Met het voorgaande hopen wij een bijdrage te hebben geleverd aan uw streven om nader te onderzoeken of ook in de toekomst private investeringen kunnen worden gegenereerd ter versterking van de Nederlandse filmsector. Wij zijn ervan overtuigd dat privaat kapitaal in aanvulling op subsidies noodzakelijk zal zijn om het succes van de Nederlandse film te continueren. Als mogelijk alternatief zou de voorgestelde kostenreducerende maatregel nader kunnen worden uitgewerkt. In aanvulling hierop moet echter financiering worden gevonden voor de uitbreng van films. Dit is immers cruciaal voor het succes en dus de marktgroei van de Nederlandse film. Op dit moment onderzoekt de NVS in samenwerking met de distributeurs en bioscoopexploitanten de mogelijkheid om hiervoor een extra bedrag vrij te maken, naast reeds bestaande investeringen in de productie en vooral uitbreng van films. Dit initiatief is overigens gekoppeld aan het voorstel om de FIA over te hevelen naar de Vennootschapsbelasting. Een eigen bijdrage van de branche aan de versterking van de Nederlandse film zou immers een filmspecifieke maatregel beter rechtvaardigen.

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid tot een nadere toelichting op onze voorstellen. Wij hechten er dan ook zeer aan op korte termijn verder met u van gedachte te kunnen wisselen over dit onderwerp.

Hoogachtend,
Namens de Werkgroep Filmstimuleringsbeleid,

Jaap Nieuwenhuis
Voorzitter

Cc: - Minister van Economische Zaken, mr. L.J. Brinkhorst
- Staatssecretaris van Financiën, mr. drs. J.G. Wijn