

Hulp van overheidswege aan de filmindustrie*

Eric Bodson

INLEIDING

Deze studie van de overheidssteun aan de filmindustrie vertrekt van de analyse van de wettelijke bepalingen aangaande deze vorm van overheidshulp en breidt zich dan uit tot de juridisch-economische implicaties van het bestaand hulpregime en een beoordeling in het licht van het E.E.G. verdrag (art. 92).

Materieel object van studie zijn de maatregelen inzake de hulp van de Belgische overheid (de Staat) aan de nationale filmindustrie (productie, distributie, exploitatie) bij het probleem van de financiering van haar activiteiten.

Formeel object zijn de juridisch-economische implicaties van het bestaande hulpregime in nationaal en gemeenschapsrechtelijk perspectief. Gepoogd werd een analyse te geven van het wettelijk kader, een summiere beschrijving van de technieken van directe financieringssteun: criteria, modaliteiten, bronnen, kwalificatie van de juridische aard.

Daarnaast wordt op marginale wijze een opsomming gegeven van de verschillende vormen van indirecte financieringssteun. In verband met de directe financieringssteun werd aandacht besteed aan de toepasselijkheid van de subsidieregeling (een probleem dat de juristen nog te weinig heeft geboeid) en de vraag van de rechtszekerheid. Gepast leek ook een voorlopige evaluatie van de overheidshulp in het licht van haar economisch-financiële implicaties. Tenslotte wordt de Belgische wetgeving getoetst aan art. 92, 93 van het Verdrag van Rome en wordt nagegaan of de hulp aan onze nationale filmindustrie verenigbaar kan geacht worden met de gemeenschappelijke markt in het licht van de politiek van de Europese Commissie.

Deze studie zal trachten juridisch-economische elementen aan te voeren die relevant zijn voor de beoordeling van de opportuniteit van de staatssteun aan de filmindustrie en de complexiteit van de gestelde problematiek enigszins analyseren. Maar in de eerste plaats zal de vraag gesteld worden naar de juridische implicaties van het bestaande hulpverleningsregime.

* Deze tekst werd geschreven onder begeleiding van GUIDO DECLERCQ (ass. bij prof. VAN GERVEN) (1979).

1.0. OVERHEIDSSTEUN EN DE CRISIS IN DE FILMINDUSTRIE: NATIONAAL PERSPECTIEF.

1.1. De Belgische filmindustrie: Situatieschets

Het lijkt weinig verantwoord te spreken van een crisis in de Belgische filmindustrie, die te vergelijken is met de situatie in de ons omringende landen. Voor de II^o W.O. kende West-Europa enkele belangrijke filmindustriën (Frankrijk, Duitsland, Italië), na de oorlog werd onze filmmarkt overspoeld door Amerikaanse produkten. Deze concurrentie werd voor veel Europese bedrijven fataal.

Maar België heeft nooit een echte filmindustrie gekend, met uitzondering van de exploitatiesector, omdat onze markt te klein is om een winstgevende productie op touw te zetten. Slechts in de jaren zestig, toen vanwege de overheid belangstelling werd getoond en subsidies vrij kwamen, is een kleine, semi-professionele filmindustrie gegroeid. Tot vandaag kan men zeggen dat deze filmindustrie overeind blijft dankzij de overheidssteun. Staatssteun is een faktor waar de Belgische filmproductie om demografische redenen niet buiten kan (1).

De distributiesector wordt grotendeels beheerst door buitenlandse firma's, terwijl onze nationale verdelers geen steun ontvangen.

Van crisis in de filmindustrie kan men wel spreken in de sector van de exploitatie. Jarenlang is het filmpubliek blijven teruglopen en nu zitten we met een te groot aantal filmzalen. Ongetwijfeld zullen in de nabije toekomst heel wat filmzaaluitbaters hun activiteit moeten beëindigen omdat die niet meer winstgevend is. De overheidssteun voor exploitanten is ontoereikend om hun inkomenstekorten te kunnen compenseren (2).

Het lijkt dus te ongenueanceerd om te spreken van een crisis in de filmindustrie en deze crisis in te roepen als verantwoording voor de hulpverlening vanwege de overheid.

1.2. Staatssteun als financieringstechniek - instrument van sectoriële economische en kulturele politiek

Vooraf wordt ingegaan op de economische specificiteit van de filmproductiesector en het financieringsrisico: de omstandigheden die de rechtvaardiging zijn voor overheidssteun. Daarna worden de objectieven geschetst die de overheid nastreeft met haar tussenkomst in de filmproductie.

(1) TAELEMAN, E., Lands filmbeleid, *De Andere Sinema*, feb. 1979, p. 18.

(2) Voor een beschrijving van de situatie van de filmexploitatiebedrijven zie de studie van M. Pattyn en Dr. G. D'Olieslager, *Een sociologische studie over de exploitatie van de Nederlandstalige bioscoopzalen in België*, Brussel, 1972.

Rechtvaardiging

Zoals reeds besproken is een beroep doen op de zogenaamde crisis in de filmindustrie geen afdoende verantwoording. De grondslag voor overheidstussenkomst bij de financiering ligt veeleer in de economische eigenheid van het filmprodukt, het grote financieringsrisico en het kleine marktaandeel van de Belgische film.

De film, resultaat van een technisch-artistiek productieproces, is geen serieprodukt, maar een individueel produkt of prototype (3). Dit feit heeft tot gevolg dat de wet van de massaproductie niet of slechts gedeeltelijk kan spelen (bij grotere productie van eenzelfde produkt daalt de gemiddelde kostprijs) (4). Of de uitgaven uiteindelijk door de opbrengsten zullen gedekt worden (bereiken van het financieringsevenwicht) is bij de filmproductie een grote factor van onzekerheid.

De kostprijs kan bij zorgvuldige planning nog vrij exact geraamd worden, maar de weersomstandigheden bij buitenopnamen en de ziekte van acteurs kunnen deze kostenplanning op onvoorzienbare wijze danig in de war sturen. De opbrengsten van de film zijn zo mogelijk nog moeilijker te voorspellen.

Het gevolg van het niet spelen van de wet van de massaproductie en het hoge financieringsrisico, is dat er geen verband bestaat tussen de kostprijs van de film en de uiteindelijke verkoopswaarde of de opbrengst.

Voeg bij het hoog financieringsrisico, de relatief hoge kostprijs voor een lange speelfilm, de lage financiële basis (beperkt eigen kapitaal van onze overwegend kleine en middelgrote productieondernemingen) en de te geringe opbrengst van de doorsnee Belgische film vanwege het te geringe aandeel dat op de filmmarkt voor onze eigen produkties bereikbaar is, en het wordt duidelijk dat de vraag naar de financiering het centrale probleem is in onze filmproductieindustrie.

De objectieven van overheidssteun moeten dus gerealiseerd worden door een oplossing te bieden voor dit financieringsprobleem (5). Dit probleem heeft de filmproductie een eigen financieringsstructuur gegeven. Een relatief klein aandeel wordt gedragen door de ondernemingen zelf, het privé-kapitaal en de banken, het grootste aandeel van de financiering daarentegen wordt gedragen door de subsidies en kredieten van de overheid.

(3) C. DEGAND, *Le cinéma . . . cette industrie*, Editions Techniques et Economiques, 1972, p. 126.

(4) W. KESLER, *Die Filnwirtschaft im Gemeinsamen Markt*, Berlijn, 1976, p. 30.

(5) Voor meer over de financieringsbronnen en -structuur: M. VAN BELLINGHEN en X. VERBEKE, *Krediet en financieringstechnieken*, Seminarie Leuven 1979.

Objectieven

De algemene staatssteun bestaat, voorzover ze automatisch is gericht op de bevordering van een onafhankelijke commerciële filmproductie, in de verhoging van de financiële basis van de productieondernemingen. Het verwijderde doel van de automatische staatssteun is de ondersteuning en de expansie van leefbare productieondernemingen en de nationale film-industrie in haar geheel.

Het doel van de selectieve staatssteun is de medewerking aan het tot stand komen van cultureel en artistiek waardevolle produkties van eigen bodem, het scheppen van een leefklimaat voor de culturele film en de promotie en de verspreiding van de eigen cultuur door het medium film. Hiertoe neemt de overheid participaties in het hoge financieringsrisico voor een bepaalde film, meer dan de financiële basis van de productieonderneming te verhogen. Aan deze verschillende objectieven beantwoorden ook verschillende instrumenten: subsidies versus kredieten.

De financieringshulp wordt georganiseerd door twee ministeries: het Ministerie van Economische Zaken verleent een automatische subsidie en het Ministerie van Cultuur doet aan selectieve kredietverlening.

1.3. Het institutioneel aspect van de overheidssteun aan de filmindustrie

1.3.1. Indeling

De bestaande steunmaatregelen behoren tot verschillende naast elkaar bestaande systemen met een eigen juridische reglementering. Ze vormen geen eenvormig of coherent regime. Vandaar dat het schema dat volgt enigszins kunstmatig is.

Ze steunt op een dubbele onderscheiding:

1° Tussen directe en indirecte vormen van financieringshulp. Omdat, gezien de uiteenlopende kwalitatieve en kwantitatieve betekenis van de verschillende vormen van steun, het niet de bedoeling is in extenso elke vorm van overheidssteun te analyseren, wordt dit onderscheid gemaakt. Alleen de directe vormen van financieringssteun zullen bestudeerd worden. Directe financieringshulp is elk onmiddellijk financieel voordeel dat wordt toegekend en vaak wordt aangeduid met de algemene maar misleidende term subsidie. Indirecte financieringshulp is elke andere tussenkomst van de overheid die een indirecte stimulans is voor de film-industrie.

2° Een verder onderscheid moet gemaakt worden naargelang de betrokken ministeries die de steun organiseren. Dit omdat men bij de studie van het juridische kader der steunmaatregelen niet kan volstaan met het analyseren van de wetteksten zonder daarbij de administratieve praktijk die uit de toepassing van de teksten is gegroeid te betrekken en omdat de filosofie van de steunmaatregelen verschilt naargelang het betrokken ministerie.

Verder zal hoofdzakelijk de steun aan de filmproductiesector aan bod komen. Eventuele steun aan de distributie of exploitatie wordt slechts terloops vermeld.

1.3.2. Juridisch kader

De wettelijke basis voor de verschillende steunmaatregelen wordt gevormd door een aantal Koninklijke Besluiten (6), die allen werden genomen in uitvoering van een begrotingswet. Er ligt dus geen bijzondere wet aan de basis die deze steunmaatregelen voorschrijft. Dit houdt in dat de uitvoerende macht de wijze van aanwending van de ter beschikking gestelde fondsen zelf organiseert.

Dit juridisch kader is ondanks de wijzigingen en aanpassingen grondig verouderd. De teksten zullen vervangen worden zodra overeenstemming is bereikt over een nieuwe organisatie van het steunregime.

Op 30 juni 1977 werd in de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap een voorstel van decreet tot oprichting van een Filmfonds ingediend. (Stuk 43 (Bijzondere Zitting 1977) - nr. 1).

Ook aan Franstalige zijde wordt aan hervormingen gewerkt.

1.3.3. Directe financieringssteun: soorten, criteria, modaliteiten.

Voor een goed begrip van de bestaande steunmaatregelen is een globaal onderzoek naar de kwalificatie en de toekenningscriteria te verkiezen boven een systematische analyse van de wettelijke bepalingen. Deze aanpak sluit aan bij het relatief belang van de wetteksten voor de administratieve praktijk.

A. AUTOMATISCHE TOELAGEN AAN PRODUCENTEN VAN BELGISCHE FILMS.

Bij K.B. van 22 oktober 1963 tot hulpverlening aan de Belgische filmnijverheid werd een systeem van *produktiepremies* ingesteld. De toepassing van dit besluit gebeurt door de Minister van Economische Zaken. Met dit steunregime werd beoogd een nationale filmindustrie op de been te helpen, door het aanmoedigen van commerciële speelfilmproducties die succes bij het publiek hebben. Dit gebeurde door de premies te verbinden aan de opbrengsten van de film bij vertoning in cinemazalen. Aldus beslist

(6) K.B. van 22 oktober 1963 (*Stbl.* 5 nov.) tot hulpverlening aan de filmindustrie, gewijzigd door K.B. van 12 mei 1972 (*Stbl.* 27 mei) en K.B. van 24 dec. 1973 (*Stbl.* 31 jan. 1974).

K.B. van 10 nov. 1964 (*Stbl.* 21 nov.) tot bevordering van de Nederlandstalige filmcultuur. Gewijzigd door K.B. van 7 mei 1965 (*Stbl.* 4 juni).

K.B. van 22 juni 1967 (*Stbl.* 6 febr. 1968) ter bevordering van de Franstalige filmcultuur. Gewijzigd door K.B. van 17 febr. 1976 (*Stbl.* 11 maart).

het publiek door z'n belangstelling onrechtstreeks over het honoreren van een bepaalde film met staatssteun.

De toegekende premies zijn een vorm van automatische subsidiëring. *Automatische of verplichte subsidies* moeten door de bevoegde overheid aan de belangstellenden worden verleend zodra zij aan alle bij het reglementair uitvoeringsbesluit gestelde voorwaarden voldoen, zonder dat een bijkomende overheidsbeslissing (administratieve akte) vereist is. De toegekende premies bedragen een bepaald percentage van de exploitatie-opbrengst die de film realiseert. Het K.B. regelt de toekenningsvoorwaarde, de procedure tot erkenning van een Belgische film, de procedure en de modaliteiten van de toekenning der premietoelagen. Daarnaast wordt een Filmcommissie met adviserende bevoegdheid opgericht.

Om voor produktiepremies in aanmerking te komen moet een film, op advies van de Filmcommissie, door de Minister als Belgisch erkend worden (7). Erkende films die voldoen aan de andere bij de wet gestelde objectieve voorwaarden geven recht op premies aan de producenten die ze aanvragen (8).

Toekenningscriteria:

a. vereiste van erkenning als Belgische film (9).

De wet omschrijft aan welke vereisten moet voldaan zijn om als *Belgische film* erkend te kunnen worden. De minister oordeelt discretionair of deze vereisten effectief nagekomen zijn.

b. objectieve vereisten (10).

- Uitgesloten zijn reclame of publicitaire films ten gunste van bepaalde produkties, diensten, ondernemingen of merken. Eveneens uitgesloten zijn films door de overheid besteld, behoudens de films waarvan de commerciële distributie aan de producent wordt overgelaten.

De film moet aan bepaalde minimumkwaliteitsvereisten voldoen. De minister kan weigeren, na advies van de filmcommissie, films te subsidiëren vanwege ontoereikend geachte kwaliteiten.

- Andere vereisten hebben betrekking op de verplichte vermelding van een aantal gegevens over de film.

- Tenslotte moet een film om voor subsidies in aanmerking te komen een bepaalde minimumlengte hebben.

(7) Art. 2, lid 2 van het K.B. van 22 okt. 1963.

(8) Arrest Cauvin, R.v.St., 17 okt. 1958, *Arr. R.v.St.*, 1958, 724.

(9) Art. 3 - zie voor de eigenaardige notie: 'nationaliteit van een film': Lyon-Caen, Cinema et Marché Commun, *Rev. Trim.dr. Comm.*, 1963, 15. Hij bestempelt de notie van 'nationale film' die in een ontwerp van E.E.G. Richtlijn wordt geïntroduceerd als 'une donnée juridiquement fausse' en 'pratiquement inefficace'.

(10) Art. 2, lid 1 en 3.

Modaliteiten en procedure van de toekenning:

a. Zoals vermeld, worden in de subsidies ten behoeve van de produktie verleend in de vorm van premies die een percentage zijn van de bruto-exploitatieopbrengsten van de film. Alleen de opbrengsten van de films die deel uitmaken van een avondvullend of volledig programma en die vertoond worden in een openbare cinemazaal komen voor de premieberekening in aanmerking.

b. De procedure kan als volgt geschematiseerd worden: Vooreerst moet een aanvraag ingediend worden tot erkenning van een Belgische film en tot subsidiëring. De Filmcommissie brengt aan de minister een advies uit. Deze neemt eventueel een erkenningsbesluit. Per kwartaal van het kalenderjaar mag dan een aanvraag tot premies gebeuren (11). De uitbetaling gebeurt op het einde van het begrotingsjaar.

B. AUTOMATISCHE TOELAGEN AAN FILMZAALEXPLOITANTEN (12)

Aan de exploitanten van filmzalen, die in hun zaal films draaien die uit België en de andere lidstaten van de E.E.G. afkomstig zijn en daarenboven erkend zijn als behorende tot de nationaliteit van een van die lidstaten, kent de wet een premie toe. Deze subsidies worden eveneens toegekend door het Ministerie van Economische Zaken aan de geïnteresseerde exploitanten die er op grond van K.B. van 22 oktober 1963 tot hulpverlening aan de filmnijverheid recht op hebben.

C. SELECTIEVE PRODUKTIESTEUN VOOR CULTURELE FILMS

Bij K.B. van 10 november 1964 tot bevordering van de nederlandsstalige filmcultuur werd de basis gelegd voor een politiek van *selectieve steun* aan Vlaamse culturele films, door het Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur.

De filosofie van deze overheidssteun verschilt grondig van de automatische produktiepremies van het Ministerie van Economische Zaken, die het stimuleren van commercieel haalbare produkties tot doel hebben.

Ook de gebruikte financieringstechniek is verschillend. Het Ministerie van Nederlandse Cultuur wil selectieve en kwalitatief gerichte steun verlenen. Daarom komen alleen culturele produkties in aanmerking. Er wordt beoogd vooral produkties met hogere artistieke kwaliteiten te ondersteunen en te bevorderen. Door deze selectie komen slechts een beperkt aantal produkties voor financieringshulp in aanmerking. Daarenboven zal

(11) Art. 6

De aanvraag gebeurt op modelformulieren van het Min. v. Economische Zaken en wordt opgemaakt in 4 exemplaren.

(12) Art. 5, in fine van dit K.B..

deze hulp een producent aanzetten een bepaalde film te maken, wat niet het geval is bij de a posteriori subsidies van Economische Zaken.

Deze steun aan culturele films wordt ten onrechte ook door de wet toe-
lage of subsidie genoemd. Zeker wanneer deze term in strikt juridische
zin wordt gebruikt (13). Maar evenmin kan deze steun opgevat worden
als een loutere subsidie in de ruimere economische zin. De overheid,
zoals hierna blijkt, doet immers meer dan geld geven. Het hulpverle-
ningssysteem gaat verder dan een eenvoudige steun aan de financiering,
het is een systeem van *co-financiering* of zelfs co-productie (14) tussen
de producent en het Ministerie.

Sinds de uitvaardiging van het basis-K.B. van 10 nov. 1964 werden de
praktische mogelijkheden van de wettelijke formules door de Minister
uitgebreid en aangevuld zodat het huidige hulpverleningssysteem niet
meer geheel juridisch gedekt wordt door het 'fel verouderde' K.B. De kern
van het co-financieringssysteem bestaat in een *productie-overeenkomst*
(15) tussen het Ministerie en een filmproducent, waarbij de producent een
renteloze lening wordt toegestaan, bij wijze van *voorschot op de netto-
ontvangsten* van de film ('avances sur recettes'), met het oog op de
productie van een bepaalde in de overeenkomst omschreven film, onder de
voorwaarden bij deze overeenkomst bepaald.

De producent kan deze lening onder gunstige terugbetalingsvoorwaarden
aflossen. Naast deze kredietverlening bestaat voor producenten de moge-
lijkheid om ten behoeve van gerealiseerde films premies te bekomen.

Toekenningsvoorwaarden :

Komen in aanmerking voor produktiesteun: Belgische culturele films
waarvan ontwerp en draaiboek in het Nederlands zijn gesteld evenals de
oorspronkelijke visie van de film (16).

- Een aantal vereisten hebben betrekking op de Belgische nationaliteit.
- De wet omschrijft het begrip culturele film niet. Als culturele film in de
enge zin worden beschouwd: films over een artistiek object. Daarnaast
wordt met culturele films voornamelijk de verfilming van literaire werken
zoals romans bedoeld, evenals de animatiefilm of tekenfilm. Uitgesloten
zijn films met reclamedoeleinden, wetenschappelijke en didactische films,
filmjournaals (17).

(13) SALMON, J., *Les subventions*, Bruylant-Brussel, 1976, p. 26. Zie voor meer uitleg
onder 1.4.3.: juridische definitie van subsidies.

(14) CRISP, *Le secteur cinématographique en Belgique*, *Courrier Hebdomadaire CRISP*, 1
en 8 juli 1977, p. 26. Wat zou leiden tot de vergaande conclusie dat het ministerie coproducent
wordt.

(15) Standaardformulier van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cul-
tuur, Diensten van Nederlandse Cultuur, Koloniënstraat 29/31 te 1000 Brussel, genaamd
Filmproductie-overeenkomst.

(16) Art. 3.

(17) Art. 6.

Voor films die aan al deze vereisten voldoen kan de Minister op gemotiveerd advies van de bij K.B. van 10 november 1964 opgerichte Selectiecommissie voor culturele films en op aanvraag van een producent een besluit nemen tot financiële hulp (18).

Het volstaat dus niet aan alle bij de wet gestelde voorwaarden te voldoen om steun te kunnen genieten. Zoals gezegd is de politiek van het Ministerie selectief en wordt rekening gehouden met andere dan wettelijk vastgestelde, kwalitatieve criteria, alvorens een overheidsbeslissing (individuele administratieve akte) de producent een recht op steun verleent.

De steun aan de filmproductie van het Ministerie van Cultuur gebeurt hoofdzakelijk in tweeërlei vorm.

1° Toelagen verleend met het oog op de produktie van films. Het taalgebruik van de wetgever is misleidend wanneer gesproken wordt over toelagen voor het vervaardigen van films en voorschotten die kunnen worden toegestaan. In feite zijn deze 'toelagen' geldleningen voor de produktie van een lange speelfilm toegekend in het raam van een filmproductieovereenkomst. Deze leningen kunnen beschouwd worden als voorschotten op de ontvangsten van de producent, omdat ze slechts terugbetaalbaar worden op basis van de naderhand gerealiseerde opbrengsten van de film (19). Deze leningen worden renteloos toegestaan. De filmproductieovereenkomst kan beschouwd worden als een standaardcontract of formulier. De overheid bepaalt grotendeels eenzijdig de voorwaarden en de inhoud van de verbintenissen van de partijen.

Het voorwerp van de overeenkomst is de verbintenis van de producent om een bepaalde speelfilm te realiseren. De overheid staat een lening toe voor de produktie van de film onder de voorwaarden in het contract overeengekomen.

Verder bevat het contract clausules over de uitvoeringstermijnen, het toezicht op de uitvoering door een ambtenaar, de regeling over de terugbetaling van de lening door middel van de netto-exploitatieontvangsten van de film.

Als sanctie wordt in een aantal gevallen van niet naleving van de contractuele bepalingen in de onmiddellijke en van rechtswege terugvorderbaarheid van de lening voorzien.

2° Premies ten behoeve van gerealiseerde films.

Ook voor de verdere afwerking van een film worden premies toegekend, dus nadat de produktie gestart is. Na voltooiing kunnen nog premies worden toegekend, wanneer de maker pas later premies vraagt of op zijn aanvraag voor een krediet ongunstig advies werd uitgebracht door de Selectiecommissie.

(18) Art. 10.

(19) Over de techniek van de 'avances sur recettes', zie de grondige uiteenzetting van J.C. BATZ, Contribution à une politique commune de la cinématographie dans le Marché Commun, Institut de Sociologie - Bruxelles - 1968, p. 57-64.

Voor deze beide vormen van produktiefinanciering komen vooral lange speelfilms in aanmerking. Daarnaast worden nog leningen toegestaan aan korte films en wordt bijzondere aandacht besteed aan jonge cineasten.

3° Toelagen verleend met het oog op de uitwerking van een scenario. Naast de steun aan de produktie als dusdanig verleent het Ministerie ook financiële steun aan schrijvers voor het maken van ontwerpen van een filmscenario en het samenstellen van een produktiedossier.

In alle gevallen waarin een beslissing tot toekenning van overheidssteun wordt genomen, moet de Minister het advies inwinnen van de Selectiecommissie voor culturele films. Jammer genoeg wordt dit advies niet gepubliceerd (20). Ook het door de wet opgelegde werkreglement van de Selectiecommissie blijft intern. Als gevolg hiervan is slechts weinig bekend over de werking en de politiek van deze commissie die bij de beslissing van het al dan niet toekennen van leningen of premies een belangrijke rol speelt.

D. DE LEGE FERENDA: OPRICHTING VAN EEN PRODUKTIEFONDS.

De bestaande regimes van overheidssteun worden niet altijd even positief gewaardeerd door de belanghebbende producenten en beroepsgroeperingen.

Vaak wordt de Ministeries verspilling van belastingsgelden of een gebrek aan een samenhangend filmbeleid verweten (21).

De verwachtingen die in 1964 gewekt werden door de oprichting van de «Hoge Raad voor de Nederlandse filmcultuur» voor de uitstippeling van een aangepast filmbeleid in Vlaanderen, konden niet ingelost worden. «Als na enige tijd bleek dat de «Hoge Raad», die aangesteld werd om de problematiek van de filmcultuur in ons land te bestuderen, met geen enkel initiatief inzake filmbeleid naar voren kwam en dat na enkele jaren die Hoge Raad niet eens meer vergaderde. Het werd duidelijk dat het voorlopig genoemd beleid met ontoereikende subsidiëring op advies van de Selectiecommissie, nog lange tijd het enige beleid zou blijven (22).

Men wil met het oog op de uitwerking van een nieuw filmbeleid dit jaar nog de Hoge Raad opnieuw installeren (1979).

(20) Art.10/4° zegt:

«Het advies van de Selectiecommissie is met redenen omkleed. Het wordt in het Bulletin van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur bekendgemaakt».

Het laatste lid van dit artikel wordt niet toegepast.

(21) VAN COTTEM, J., L'aide de l'Etat au cinéma Belge: Qu'avez vous fait de notre argent, *Ciné-Presse*, z.d. en

VAN COTTEM, J., Ministère de la Culture: Une politique absurde et couteuse, *Ciné-Presse*, z.d. .

(22) NELISSEN, I., 's Lands filmbeleid, Na 14 jaar Vlaams filmbeleid, *De Andere Sinema*, jan. 1979, p. 4.

Bezwaren tegen de actuele subsidieringspolitiek van de betrokken ministeries zijn ondermeer versnippering van de inspanningen en beschikbare fondsen, de laattijdigheid van het uitkeren van overheidssubsidies en de te geringe omvang van de beschikbare financiële middelen. Uiteraard zijn er tegen de selectieve hulpverlening bezwaren van de afgewezen kandidaten. Met het oog op de kritieken werd de Selectiecommissie gewijzigd in haar samenstelling. Dit zal wellicht slechts een verschuiving tussen gegadigden en afgewezenen tot gevolg hebben. Het bestaande wantrouwen zal hierdoor niet verdwijnen.

Om te verhelpen aan de fundamentele gebreken van de bestaande hulpverleningssystemen wordt sinds enige jaren gesproken en gediscussieerd over de oprichting van een onafhankelijk werkend *Productiefonds* (23). Een ontwerp van decreet dienaangaande wordt op ministerieel niveau behandeld. De inhoud van het ontwerp komt grotendeels overeen met het voorstel van de Heer De Beul (24).

Beoogd wordt de oprichting van een fonds dat de steun van de verschillende ministeriële departementen overkoepelt. Het fonds wordt beheerd door een Raad van Beheer die beslist over de subsidiëring. Aanvankelijk zal het fonds gestijfd worden door dotaties op de begrotingen van Nederlandse Cultuur en Economische Zaken. Later hoopt men aan autonome financiering te kunnen doen door middel van de opbrengsten van de gesubsidieerde films.

1.3.4. Indirecte vormen van financieringshulp

Verschillende steunmaatregelen van de overheid aan de filmindustrie kunnen niet beschouwd worden als de toekenning van een direct financieel voordeel aan een producent of exploitant zoals in de vorige afdeling beschreven.

De vraag of deze steunmaatregelen een vorm van financieringshulp uitmaken is niet in het algemeen te beslissen. Vaak hebben ze in tegenstelling tot subsidies en kredieten geen duidelijk naspeurbare gevolgen voor de financiering van de industriële activiteiten van de filmsector in het algemeen en de productie in het bijzonder.

Wegen het gebrek aan een duidelijk criterium werd een selectie gemaakt van enkele relevante vormen van overheidshulp voor zover ze mogelijk-kerwijs een gunstige invloed hebben op de productie, distributie en exploitatie van films van eigen bodem.

De hierna volgende opsomming is zeker niet limitatief bedoeld. De marginale behandeling van deze vormen van overheidssteun houdt geen waardering in t.a.v. hun belangrijkheid of opportuniteit, maar staat in verband met de onzekere relatie tot het financieringsprobleem van de

(23) Over de gebreken van de bestaande systemen en een evaluatie zie I.6. .

(24) Voorstel van Decreet van de Heer A. De Beul c.s., houdende oprichting van een Filmfonds, 30 juni 1977, Stuk 43 (B.Z. 1977) Nr. 1.

filmindustrie die de eigenlijke verantwoording is voor de overheidssteun aan de filmindustrie.

Verder komen zij niet in aanmerking bij de beoordeling van de overheidssteun in het kader van de nationale en gemeenschapsrechtelijke subsidieregelingen.

OPSOMMING

1° De instelling van een publiek *filmregister*. Dit is gebeurd door de Minister van Economische Zaken bij K.B. van 20 december 1972. Hiermee wordt beoogd de producenten een morele zekerheid te verschaffen met de bedoeling indirect bij te dragen tot de financiering van de productie door het aanlokken van privé-kapitaal (25). In tegenstelling tot het Franse voorbeeld schijnt de werking van het filmregister een fiasco te zijn.

2° De commerciële promotie van de Belgische film in binnen- en buitenland.

Het Ministerie van Economische Zaken werkt hieraan mee door:

- steun voor deelname aan nationale en internationale festivals en filmmanifestaties,
- verzorging van publicaties over de film,
- subsidies aan de cinematheek,
- medewerking bij het afsluiten van coproductieakkoorden met het buitenland.

3° De internationale verspreiding van de Belgische film wordt verzorgd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken via de ambassades en internationale contacten.

4° Promotie van de film en de filmcultuur door het Ministerie van Nederlandse Cultuur:

- toelagen ten voordele van verenigingen voor de bevordering en verspreiding van de cultuur door de film,
- prijs voor het beste Nederlandstalige filmscenario,
- toelagen voor speciale filmmanifestaties en festivals,
- participatie in internationale coprodukten,
- uitgaven in verband met de verspreiding van de film in het buitenland,
- publicaties ter bevordering van de filmcultuur,
- e.a.

(25) Voor meer gegevens zie A. DELAHAYE en M. JADOT, *Film, filmzaal en filmonderneming*. Handelsfonds, handelaar en handelsvennootschap, seminarie Leuven, 1979.

5° Promotie door het Ministerie van Franstalige Cultuur:

- subsidies aan verenigingen,
- prijs voor het beste filmscenario,
- e.a. . . .

6° Subsidies van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, Gemeenschappelijke sector aan:

- Filmmuseum,
- Filmarchief.

7° Steun en samenwerking met de Televisie.

8° Participatie van verschillende andere ministeriële, provinciale en gemeentelijke cinematografische diensten aan de verspreiding en de promotie van de Belgische film.

9° Er bestaan geen bijzondere fiscale steunmaatregelen aan de filmindustrie die afwijken van de gewone belastingsregelen. Wel zijn er algemene fiscale voordelen waarvan ook filmproducenten kunnen genieten.

Zoals blijkt zijn er verschillende overheidsinitiatieven uitgaande van verschillende instanties ten voordele van de Belgische film en filmindustrie. Toch kon er geen sprake zijn van een samenhangend nationaal filmbeleid. Samenwerking tussen en coördinatie van de bestaande inspanningen zou de efficiëntie en de rendabiliteit van de steunverlening beslist verhogen.

1.4. Directe Financieringssteun: juridische kwalificatie en de toepasselijkheid van de subsidieregeling

1.4.1. Inleiding

«Les subventions revêtent une importance considérable tant par leur montant qu'en raison des conséquences qu'entraîne leur attribution. Le mérite essentiel des subventions est de permettre à l'Etat d'influer sur la vie économique et sociale du pays en respectant la liberté et en bénéficiant ainsi du dynamisme de l'initiative privée. Encore faut-il que ce mode d'action ne prête point à abus». (26).

De overheid beschikt over een uitgebreid arsenaal van technieken ter ondersteuning van de rationele economie. Financiële hulp kan verleend worden door leningen (renteloos of tegen gereduceerde intresten), door staatsgaranties voor de terugbetalingen van leningen die toegestaan werden door erkende kredietinstellingen, door verkoop of verhuring van

(26) SALMON J., Les subventions, Bruylant - Brussel, 1976, p. 14.

goederen en diensten aan voordelige prijzen, door fiscale voordelen en tenslotte door subsidies. Juridische hulp wordt verleend o.a. door erkenning van een reglementerende bevoegdheid, en door de medewerking van de administratie.

Meer nog dan door fiscale voordelen, die aan een strikter regime zijn onderworpen - het fiscaal domein behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de wetgever - geeft de overheid financiële steun aan bedrijven en industriën door subsidies. Ze nemen een belangrijk aandeel van de staatsuitgaven voor hun rekening.

De toekenning van subsidies heeft uitgesproken sociaal-economische gevolgen. Maar elk overheidsoptreden brengt ook belangrijke juridische konsekventies met zich mee. Er worden immers rechtsverhoudingen, rechten en plichten, geschapen, gewijzigd of teniet gedaan door de rechtshandelingen die de overheid bij haar optreden stelt.

Naast de algemene regels van toepassing op overheidshandelingen zijn subsidies onderworpen aan een bijzonder statuut. In deze afdeling zullen de juridische implicaties van het subsidieregime op de rechtsbetrekking overheid en beneficiaris van de subsidies worden onderzocht. Hierbij wordt uitgegaan van het standpunt van de beneficiaris of kandidaat-beneficiaris van overheidssteun en worden de volgende rechtsvragen gesteld. Wanneer bestaat er een recht op subsidies? Wordt dit recht effectief beschermd tegen onrechtmatig overheidsoptreden? Hoe wordt de aanwending van de overheidsgelden gecontroleerd?

Met een bespreking van de geldende subsidieregeling binnen de beperkte opzet van dit seminariewerk, n.l. de overheidssteun aan de filmindustrie, wil ik vooral de aandacht trekken op het belang van het bestaan van die regeling. Het komt mij voor dat er veel te weinig aandacht van de juristen naar deze materie uitgaat en dit ondanks de verregaande juridische en economische implicaties en de steeds toenemende belangrijkheid van de subsidies in het kader van de economische beleid en overheidsinterventie. Of men van overheidsinterventie nu het heil verwacht of haar integendeel vervloekt, zeker is dat zij in een rechtsstaat geen ongecontroleerd of ongereguleerd overheidsoptreden in het economisch leven mag worden.

1.4.2. Juridische kwalificatie van de financieringssteun

Om te beoordelen of op de steunmaatregelen aan de filmindustrie het subsidiestatuut moet toegepast worden is het nodig een bruikbare definitie te geven van beide vormen van directe financieringssteun die in afdeling 1.3.3. werden besproken.

Hoewel de wetteksten in beide gevallen de term "subsidies" gebruiken, gaat het eigenlijk om overheidshandelingen van verschillende aard. De wettelijke kwalificatie laat deze verschillen onvoldoende tot uiting komen. Omdat bij de kwalificatie van rechtsverhoudingen de terminologie van de

wet niet primeert op de feitelijke gegevens ervan lijkt de hiernavolgende definitie adequater en exacter.

1° De exploitatie en produktiesteun van het Ministerie van Economische Zaken wordt toegekend door een *eenzijdige administratieve rechtshandeling*, waarbij aan een subsidieregerechtigd filmproducent of exploitant een som geld wordt toegezegd en overgedragen. Wat betreft de produktiesteun wordt de toekenning voorafgegaan door een administratieve akte tot erkenning van een film als Belgisch. Na dit erkenningsbesluit is de producent gerechtigd premies te ontvangen indien hij voldoet aan de bij de wet gestelde vereisten. Beide rechtshandelingen moeten juridisch onderscheiden worden: verlenen van subsidies en erkennen als Belgische film.

2° De selectieve produktiesteun van het Ministerie van Cultuur bestaat in het toestaan van een renteloze lening aan een filmproducent in het kader van een financieringscontract. De lening wordt toegekend bij wijze van terugvorderbare voorschotten, op de opbrengst van de film («*avances de fonds récupérables*») en op voorwaarde van het produceren van een bepaalde film. De kredieten worden toegekend door een *wederkerige overheidshandeling* (contract), die moet onderscheiden worden van de preliminaire eenzijdige beslissing om een film voor financiering in aanmerking te nemen.

Het financieringscontract dat tussen producent en Ministerie wordt afgesloten is meer dan een contract van geldlening. Er wordt een rechtsverhouding geschapen waarbij de overheid als participant in de financiering risico's op zich neemt (belegging in risicodragend kapitaal). De overeenkomst bevat tevens elementen van een licentieovereenkomst. De producent staat de niet-commerciële rechten af aan de overheid die bovendien het recht bekomt alle afdrucken van de film te maken.

De productie-overeenkomst is een complex contract waarbij het zwaartepunt ligt op de kredietverlening. Hierop worden de algemene regels van het contracten en verbintenissenrecht toegepast en het statuut van het burgerlijk contract van geldlening. De overheid treedt bij het afsluiten van dit contract immers op als privé-persoon.

1.4.3. *Subsidies: begrip en classificatie*

A. BEGRIP

Er bestaat geen wettelijke definitie van het begrip subsidie in z'n juridische betekenis. Toch is het met het oog op de toepasselijkheid van het wettelijk subsidieregime vereist te weten welke vormen van overheidssteun hieronder vallen.

De Raad van State heeft in 1967, in een advies op een voorontwerp van wet over de subsidies voorgesteld aan de regering als subsidie te beschouwen: «elke financiële tussenkomst door de overheid of een rechtspersoon door de overheid gesubsidieerd, toegestaan voor de financiering van aktivi-

teiten die dienstig geacht worden voor het algemeen belang» (27). Het K.B. van 18 april 1967 sluit in haar preambule bij deze definitie aan (28). In de rechtsleer werd deze algemene omschrijving verder gepreciseerd: «La subvention est une aide pécuniaire accordée par l'Etat ou par une personne morale publique ou privée subventionnée directement ou indirectement par l'Etat à une personne physique ou morale à charge de justifier de l'utilisation des fonds reçus et de se soumettre au contrôle sur place de leur emploi.» (29).

Interessant is de definitie van SALMON: «La subvention étatique est une intervention pécuniaire accordée par l'Etat, ou par une personne juridique subventionnée par l'Etat, à une personne juridique ou physique pour le financement d'activités jugées utiles à l'intérêt général' (30). De twee belangrijkste karakteristieken van subsidies zijn:

1° de overdracht van een geldsom die definitief is en niet terugbetaalbaar ('à fonds perdu'),

2° met het oog op activiteiten die geacht worden van openbaar nut te zijn. Aldus zijn geen subsidies, gratificaties of transacties die geen verband hebben met een tegenprestatie van de beneficiaris (vb. prijzen aan geleerden en artiesten) en al dan niet renteloze voorschotten of terugbetaalbare kredieten.

Toegepast op de beide vormen van directe financieringssteun, blijkt dat alleen de produktie en exploitatiesteun van het Ministerie van Economische Zaken aan de voorgehouden definitie kan beantwoorden. Hoewel de steun van het Ministerie van Cultuur strikt genomen geen subsidie is, wordt zij met het oog op de toepassing van het subsidieregime toch ermee gelijkgesteld (31).

B. CLASSIFICATIE.

Subsidies kunnen vooreerst ingedeeld worden, naargelang de beneficiaris zijn recht direct bekomt uit een wet (algemeen geldende rechtsregel) of een reglementair uitvoeringsbesluit dan wel uit een individuele administratieve beslissing, in automatische of verplichte subsidies en facultatieve of selectieve.

(27) SALMON J., o.c., p. 23.

(28) K.B. n° 5 van 18 april 1967 houdende de controle op de toekenning en het gebruik van subsidies.

(29) WATHOUR, Ch., *Les subventions*, *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, juli-augustus, 1971.

(30) SALMON, J., o.c., p. 24.

(31) De preambule van K.B. n° 5 van 18 april 1967 luidt als volgt: «...; Dat het nodig is de toekenning en het gebruik van elke financiële tussenkomst door de Staat of een door de Staat gesubsidieerd rechtspersoon toegekend met het oog op de financiering van activiteiten van algemeen nut, waaronder terugvorderbare voorschotten die renteloos worden toegekend maar met uitsluiting van prijzen toegekend aan geleerden en artiesten bij wijze van beloning voor hun werken die ze hebben voltooid.» (vert.)

Daarnaast kunnen subsidies wat de toekenning betreft gereguleerd zijn of niet. De meeste subsidies zijn min of meer gereguleerd door een bijzondere wet of reglement.

Tenslotte kan een onderscheid gemaakt worden naargelang de formele oorsprong tussen subsidies die ingevoerd werden door een gewone formele wet en die werden toegestaan door een begrotingswet.

Deze onderscheidingen zijn juridisch relevant met het oog op de toepassing van de subsidieregeling, de rechtsbescherming en de rechtszekerheid inzake subsidies en financiële overheidssteun die ermee wordt gelijkgesteld.

Door samenvoeging van de voorgaande onderscheidingen verkrijgt men de volgende mogelijkheden en categorieën van subsidies met eigen rechtsgevolgen.

1° Subsidies toegestaan door een normatieve wet.

Dit is een wet in de materiële zin van het woord uitgaande van de wetgevende macht of een normatieve bepaling ingevoegd in een begrotingswet.

a. Deze wet kan zelf de subsidie toekennen door op volledige wijze het bedrag van de subsidie en de toekenningsvoorwaarden vast te stellen. Zodra iemand dan aan deze voorwaarden voldoet, moet de bevoegde overheid wanneer zij daarom verzoekt, deze subsidie toekennen. M.a.w. de beneficiaris put rechtstreeks uit de wet een subjectief recht en een vorderingsrecht tegenover de administratie tot de verrichting van een betaling. De beslissing van de administratie om de subsidie toe te kennen heeft geen rechtsscheppende functie maar enkel een declaratieve of rechtserkende.

Deze subsidies zijn wettelijke, gereguleerde, automatische of verplichte subsidies.

b. De basiswet kan expliciet of impliciet, door maar gedeeltelijk het bedrag en de voorwaarden van toekenning te bepalen, aan de uitvoerende macht een min of meer ruime beoordelingsbevoegdheid laten bij het al dan niet toekennen van de subsidie. De wet zelf verleent geen recht op subsidies.

- Zonder verdere organieke uitvoeringsbesluiten die de wettelijke vereisten aanvullen of preciseren zal het recht op subsidie maar ontstaan na een individueel administratief besluit tot toekenning (niet gereguleerde selectieve subsidies).

- Indien reglementerende maatregelen de wettelijke normen vervolledigen of preciseren is er geen verdere individuele akte van toekenning vereist. Het recht op subsidie wordt door het organiek uitvoeringsbesluit verleend (gereguleerde automatische subsidies).

c. De subsidiewet kan eventueel de uitvoering van haar bepaling onderwerpen aan de goedkeuring van de vereiste kredieten in de begroting. De overheid zal dan subsidies kunnen verlenen voorzover ze binnen het toegekende budget blijft. Een subjectief recht op subsidies zal maar ontstaan na de toekenning van de vereiste kredieten door de begroting en een individuele administratieve beslissing (facultatieve subsidie).

2° Subsidies kunnen toegestaan worden door een begrotingswet. Er weze aan herinnerd dat een begroting geen wet is in de materiële zin van het woord, d.w.z. met een algemene draagwijdte in ruimte en tijd, maar een akte van de wetgever die de uitvoerende macht de toelating verleent over te gaan tot bepaalde uitgaven en inkomsten. Het betreft dus geen wet die algemeen geldende bepalingen oplegt.

a. De begrotingswet die kredieten voor subsidies toekent aan de administratie, kent zelf deze subsidies niet toe. Het recht op subsidies bestaat niet zonder een individuele beslissing van de overheid (niet gereguleerde facultatieve subsidie).

b. Er is betwisting over de vraag of de regering op basis van deze begrotingswet een organiek uitvoeringsbesluit kan treffen ter reglementering van deze subsidies. Volgens het HOF VAN CASSATIE is een begrotingswet geen wettelijke basis voor een uitvoeringsbesluit (32). Alleen een normatieve wet of een normatieve bepaling in de begrotingswet kunnen een voldoende juridische basis zijn voor een uitvoeringsbesluit.

De RAAD VAN STATE neemt een soepeler houding aan en aanvaardt dat de toekenningsmodaliteiten van subsidies toegestaan door de begroting mogen worden vastgesteld bij Koninklijk Besluit en dit ondanks het administratief karakter van de begrotingswet en de regel van de annaliteit (33).

Als men aanneemt dat de toekenning van de bij begrotingswet toegestane subsidies kan gereguleerd worden door uitvoeringsbesluiten dan nog is deze toekenning en het recht op subsidies afhankelijk van de beschikbare kredieten. Het recht op subsidies valt weg indien er jaarlijks geen nieuwe kredieten in de begroting worden opgenomen of indien de beschikbare kredieten uitgeput zijn. Bij de reglementering van de subsidieverlening kan 'het uitvoeringsbesluit van de begrotingswet' aan de administratie nog een appreciatiebevoegdheid laten of niet. In het eerste geval ontstaat het subjectief recht op subsidies na een individuele akte (facultatieve subsidie), in het tweede geval ontstaat het automatisch wanneer de kandidaat-beneficiaris aan alle vereisten voldoet en, in beide gevallen voorzover kredieten ter beschikking zijn.

1.4.4. Directe financieringssteun van de filmindustrie en de subsidie-categorieën

1° De produktiesteun van het Ministerie van Economische Zaken is een automatische en gereguleerde subsidie toegestaan door een begrotingswet. Het uitvoeringsbesluit heeft op gedetailleerde wijze de toeken-

(32) Cass., 17 mei 1963, geciteerd.

(33) K.B., van 16 augustus 1963, (Stbl. 23 aug.) met rapport aan de Koning en advies van de Raad van State.

De bevoegdheid van de koning berust dan op art. 67 en 29 van de Grondwet.

ningsvoorwaarden vastgesteld. Het subjectief recht op subsidies volgt rechtstreeks uit het uitvoeringsbesluit wanneer aan alle voorwaarden is voldaan. Zoals reeds opgemerkt is voor de produktietoelagen, de erkenning van een Belgische film een preliminaire voorwaarde die niet objectief is, maar onderworpen aan de, zij het beperkte, appreciatiebevoegdheid van de minister. Deze vereiste van erkenning doet geen afbreuk aan het automatisch of verplicht karakter van de subsidie. Het recht op subsidies vloeit immers niet voort uit de erkenning maar de vervulling van alle wettelijke vereisten. Omdat deze subsidies toegestaan werden door een begrotingswet kunnen er maar premies aan rechthebbende producenten worden uitbetaald ten belope van de jaarlijkse begrotingskredieten.

Indien het totale bedrag van de subsidies de toegestane kredieten overschrijdt, kan de minister de verschillende percentages van de premies verminderen tot de toegestane kredieten (34).

2° De steun van het Ministerie van Nederlandse en Franse Cultuur valt zoals gezegd niet onder het subsidiebegrip, maar aangezien deze kredieten feitelijk niet of bijna nooit terugvorderbaar zijn (vanwege de te geringe opbrengsten), en zij wettelijk worden gelijkgesteld met subsidies, met het oog op de toepassing van hun regime, kunnen zij onder voorbehoud ook ondergebracht worden onder één van de voormelde categoriën.

Het betreft dan selectieve en gereguleerde subsidies toegestaan door een begrotingswet. De begrotingswet werd uitgewerkt door een uitvoerings-K.B. dat aan de minister een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft gelaten door de toekenningsmodaliteiten niet volledig te reglementeren.

De kandidaat-filmproducent die kredieten wil bekomen heeft dus geen recht hierop wanneer hij aan de wettelijke vereisten voldoet. Dit recht wordt hem maar verleend na een individuele beslissing tot toekenning van de gevraagde kredieten en het afsluiten van een financieringscontract. Daarenboven kan de administratie geen kredieten verlenen buiten het kader van de jaarlijkse begroting. Naast het facultatief karakter is deze subsidieverlening ook conventioneel. De subsidiegerechtigde put zijn recht niet alleen uit een individuele overheidsbeslissing maar ook uit een contract waarin de toekenningsvoorwaarden worden gepreciseerd.

1.4.5. De subsidieregeling.

De verschillende wettelijke bepalingen die op subsidies van toepassing zijn hebben betrekking op de toekenning van subsidies, de controle op de aanwending ervan en de rechtsmiddelen inzake subsidies. Samengenomen vormen deze regels een regime of statuut dat eigen is aan subsidies. Dit regime wordt uitvoerig besproken in het degelijke werk van J. SALMON.

(34) Art. 5 / 4° / lid 5 van het K.B. van 23 oktober 1963.

Hier kan het volstaan marginaal de juridische implicaties van dit statuut voor de beneficiaris van overheidssteun aan de filmindustrie weer te geven.

Voor de beneficiaris van overheidssteun zijn de regels m.b.t. de toekenning van subsidies minder belangrijk. Het betreft hier vooral regels voor de administratie.

A. CONTROLE OP DE AANWENDING VAN DE SUBSIDIES

Als algemeen principe stelt art. 1, al. 2 van het K.B. nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en de aanwending van de toelagen (35), dat elke beneficiaris van subsidies de aanwending van de ontvangen sommen moet kunnen verantwoorden tenzij de wet hem van deze verplichting vrijstelt. De omvang en de modaliteiten van deze verantwoordingsplicht worden bepaald door een wettelijke of reglementaire bepaling en bij gebrek hieraan door de individuele beslissing die de subsidie toekent.

De verantwoordingsplicht is van toepassing op subsidies in de strikte zin en op de terugbetaalbare voorschotten en dus op beide vormen van directe financieringssteun aan de filmindustrie. De tegenhanger van deze verantwoordingsplicht is het recht van de overheid controle uit te oefenen op de aanwending van de subsidies en op de verantwoording die de beneficiaris ervan aflegt.

Door een subsidie te aanvaarden verleent de beneficiaris de overheid het recht om ter plaatse controle te doen uitoefenen (36). De inrichting en de coördinatie van de controle werd geregeld bij K.B. van 26 april 1968 tot inrichting en coördinatie van de controles op de toekenning en op de aanwending van de toelagen (37). Deze controle wordt uitgeoefend op de verantwoordingsstukken:

1° door de diensten van het ministerieel departement dat de toelagen heeft verleend (ordonnanceringsdiensten en de eigenlijke controlediensten), op stukken of ter plaatse,

2° door de leden van de inspectie van Financiën, binnen de grenzen en onder de voorwaarden van hun bevoegdheden zoals omschreven in het K.B. van 5 oktober 1961,

3° door de Bijzondere Dienst van Begrotingsenquêtes en het Hoog Comité van Toezicht voor de bijzondere controleopdrachten hun door de overheden toevertrouwd (38).

De controlediensten beschikken bij de uitoefening van hun opdracht over de ruimst mogelijke onderzoeksmacht. Zij kunnen kennis nemen zonder

(35) Stbl. 20 april 1967.

(36) Art. 2 van het K.B. nr. 5 van 18 april 1967.

(37) Stbl. 5 juni 1968.

(38) Art. 1/2 en 3, zie ook art. 35 van het K.B. van 29 juli 1970 m.b.t. de bevoegdheden van het H.C.T.

verplaatsing van alle toestandsopgaven, comptabiliteitsbescheiden, verantwoordingsbescheiden en stukken, zich alle elementen doen voorleggen die voor hun bevindingen van enig belang kunnen zijn en iedere bevoegde persoon horen die hun opheldering kan verstrekken. Zij kunnen hun onderzoeken zelfs buiten het jaarlijks kader van het lopend beheer uitbreiden (39). De leden van de controlediensten mogen zich niet inlaten met het beheer van de gesubsidieerde persoon (40).

Naast de administratie zelf heeft ook het Rekenhof controlebevoegdheid. Met betrekking tot de zogenaamde terugbetaalbare 'subsidies' of voorschotten wordt door het Rekenhof een 'boek der terugbetaalbare leningen' bijgehouden (41). In elk ministerieel departement is er een dienst van een rekenplichtige die de toekenning van leningen en voorschotten bijhoudt en toeziet op de terugbetaling volgens de vastgestelde voorschotten.

Hieronder worden alleen de renteloze voorschotten van het Ministerie van Cultuur begrepen (42).

De controle op de aanwending van de produktie en exploitatiepremies van het Ministerie van Economische Zaken is niet belangrijk omdat hiervoor door de wet geen toepassingsmodaliteiten zijn voorzien. Ook van terugbetaling is er normaal geen sprake.

B. RECHTSBESCHERMING INZAKE SUBSIDIES.

Het toekennen, het voor de toekomst ontzeggen, het terugvorderen van subsidies zijn overheidshandelingen die de rechten van particulieren betreffen en waaruit bijgevolg geschillen kunnen ontstaan. Hierna zullen in 't kort de verschillende rechtsmiddelen en procedures tegen deze beslissingen worden besproken voorzover ze van toepassing zijn op de steunmaatregelen aan de filmindustrie.

a. Preventieve rechtsbescherming.

- Het K.B. van 1962 bepaalt in art. 10 de procedure die de Minister van Economische Zaken moet volgen wanneer hij produktietoelagen voor de toekomst wil ontnemen omwille van valse of onvolledige aangiften door de producent gedaan. Deze beslissing moet formeel gemotiveerd zijn. Alvorens de beslissing te nemen moet de minister de belanghebbende inlichten over de feiten die de ontneming van de subsidies tot gevolg kunnen hebben. De belanghebbende kan 15 dagen na deze notificatie een memorie laten geworden aan de minister.

(39) Art. 4 (K.B. 26 april 1968).

(40) Art. 5.

(41) Wet van 29 oktober 1846, art. 16 in fine.

(42) De controle op het gebruik en de afrekening der voorschotten wordt in de produktie-overeenkomst geregeld in art. 7 en 12.

In een aantal gevallen is de minister verplicht het advies in te winnen van een bij datzelfde K.B. opgerichte Filmcommissie, die vanwege haar samenstelling een garantie zou moeten zijn voor de objectiviteit van haar adviezen (43) (44).

- Ook het K.B. van 10 november 1964 stelt een adviesorgaan in: de Selectiecommissie voor Culturele films (art. 9). De Minister van Cultuur neemt alleen een beslissing betreffende de toelagen nadat hij het advies van de Selectiecommissie heeft ingewonnen (art. 10).

b. Curatieve rechtsbescherming.

1° Omdat de Minister de besluiten treft, is een **administratief beroep** bij een hiërarchische of voogdijoverheid uitgesloten. Een willig beroep bij de minister zelf is altijd mogelijk. Deze procedure is van toepassing op alle eenzijdige overheidshandelingen die beslissen over het toekennen, het weigeren of het ontnemen van subsidies of beslissingen die hieraan voorafgaan.

2° Jurisdictioneel toezicht bij de **burgerlijke rechter**.

Op grond van art. 92 van de G.W. zijn de burgerlijke rechtbanken bevoegd zodra in hoofde van de beneficiaris van steun een subjectief recht ontstaat om over geschillen m.b.t. recht te oordelen.

Ook betwistingen inzake contracten behoren tot de uitsluitende bevoegdheid van de gewone rechter.

Inzake automatische subsidies van het Ministerie van Economische Zaken is de rechter bevoegd als alle wettelijke voorwaarden vervuld zijn. Over de realisatie oordeelt hij soeverein.

Zodra het contract met het Ministerie van Cultuur is ondertekend wordt de rechter ook bevoegd voor selectieve produktiesteun.

3° Jurisdictioneel beroep bij de **administratieve rechter**.

De afdeling administratie van de Raad van State heeft o.a. jurisdictionele bevoegdheid inzake beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden (45).

Bevoegdheid.

De bestreden akte moet uitgaan van een administratieve overheid en een eenzijdige, uitvoerbare beslissing zijn. Daarom is een contractuele akte

(43) Samenstelling van de Filmcommissie: 4 vertegenwoordigers van de filmsector, 2 personen omwille van hun technische en artistieke bevoegdheid, 6 vertegenwoordigers van de betrokken openbare besturen.

(44) Deze adviezen worden verleend bij het besluit tot erkenning van een film als Belgisch, bij de weigering van toelagen wegens ontoereikend geachte hoedanigheden en in geval van de vaststelling van het percentage der premies: art. 2, art. 1 in fine, art. 5 van het K.B. van 1962.

(45) Art. 14 van de gecoördineerde wetten op de R.v.S. .

niet voor annulatie vatbaar. Op deze overheidscontracten wordt evenwel door de Raad van State de theorie van de 'afsplitsbare akten' ('acte détachable') toegepast, zodat de eenzijdige akte die het contract voorafgaat (zoals de principiële beslissing om het contract aan te gaan, als onderscheiden van het contract zelf) wel kan nietig verklaard worden. Bijgevolg is het productiecontract tussen het Ministerie van Cultuur en de producent niet vernietigbaar maar wel de preliminaire individuele akte die aan het contract voorafgaat en beslist over het al dan niet verlenen van kredieten.

Ook de adviezen van de Filmcommissie en de Selectiecommissie voor culturele films zijn niet voor annulatie vatbaar omdat ze een beslissing slechts voorbereiden en daarom niet uitvoerbaar zijn.

Vernietigingsgronden.

Op grond van de ruime appreciatiebevoegdheid die de wet aan de minister toekent zijn in deze materie nog geen beslissingen vernietigd op grond van machtsafwendings of machtsoverschrijding.

In twee arresten heeft de Raad van State een annulatieberoep behandeld op grond van de overtreding van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen (46). Ze paste hier haar rechtspraak toe m.b.t. de consultatieve procedure. Deze procedure wordt beschouwd als een substantiële vorm. In het geval Cauvin betrof het de procedure van art. 10 van het K.B. van 14 november 1952 (voorloper van K.B. van 23 oktober 1963) waarbij de minister verplicht advies moet inwinnen alvorens een besluit te nemen tot erkenning van een film als Belgisch. De minister had zonder het advies te vragen de erkenning van de films waarvoor premies werden gevraagd, geweigerd op grond van het feit dat de ontwikkeling, het aftrekken en de sonorificatie in het buitenland waren gebeurd i.p.v. in België en dit zonder dat er een technische onmogelijkheid was alle laboratorium- en studiowerkzaamheden in België te verrichten.

De Raad van State vernietigde dit besluit van de minister op grond van de schending van een substantiële vorm.

Een nieuwe aanvraag tot erkenning werd door Cauvin bij de minister ingediend. Deze weigerde opnieuw, na raadpleging van de Filmcommissie ditmaal.

Cauvin wendde zich tot de burgerlijke rechter en in Cassatie werd zijn eis afgewezen omdat de beoordeling van het Belgisch karakter van een film voorbehouden is aan de appreciatiebevoegdheid van de minister en omdat in afwachting van deze erkenning de producent geen recht heeft op premies waarop hij zich voor de gewone rechtbanken zou kunnen beroepen (47).

(46) Arrest Deliëns, R.v.S., 7 jan. 1955, *Arr.R.v.St.* 1956, 7. Arrest Cauvin, R.v.St., 17 okt. 1958, *Arr.R.v.St.*, 1958, 724.

(47) Cass., 16 mei 1968, *J.T.*, 1968, 588; *Pas.* 1968, I, 1073.

1.5. Rechtszekerheid en het recht op overheidssteun

Inzake de subsidie en de kredietverlening aan filmproducenten is rechtszekerheid van vitaal belang. Rechtszekerheid is haast synoniem van bestaanszekerheid. Niet alleen de produktie van Belgische films maar ook de meeste produktieondernemingen worden door het bestaande hulpverleningssysteem in leven gehouden.

Of een film kan tot stand komen, of een filmproducent kan blijven werken hangt samen met de vraag of hij op de nodige staatssteun kan rekenen of hij een subjectief recht heeft op subsidies en kredieten.

In welke garanties, zekerheden voorziet de wet aan een kandidaat-beneficiaris om recht te hebben op de zo begeerde subsidie ?

1.5.1. Algemeen.

De bekendheid van de criteria, wettelijk of administratieve, om voor steun in aanmerking te komen, is een eerste vereiste voor die rechtszekerheid. De wettelijke criteria die voor elkeen uiteraard kenbaar zijn, zijn vaak erg vaag en onduidelijk en laten bijgevolg impliciet aan de administratie een zekere discretionaire bevoegdheid. De administratieve criteria (politiek van de Ministeries, Filmcommissie en Selectiecommissie voor culturele films) die de wettelijke komen aanvullen zijn uiteraard slechts bekend voor de administratie en de producenten die er regelmatig mee in contact komen.

1.5.2. *Selectieve versus automatische steun.*

Wat betreft de produktiesteun van het Ministerie van Cultuur is de rechtszekerheid minimaal. Er ontstaat immers geen recht op subsidies door vervulling van de wettelijke voorwaarden. Dit recht wordt maar verleend door een individueel besluit van de overheid tot toekenning van de gevraagde kredieten. Bij deze beslissing heeft de administratie een discretionaire bevoegdheid die zeer groot is vanwege het feit dat de toekenningsvoorwaarden nauwelijks bij de wet zijn geregeld.

De toelagen van het Ministerie van Economische Zaken bieden aan kandidaten zeker grotere garanties. De producent heeft recht op subsidies van zodra hij aan alle wettelijke voorwaarden voldoet. Hij put zijn recht m.a.w. uit de wet en niet uit een overheidsbeslissing. Toch zijn deze wettelijke garanties niet waterdicht. Vooreerst moet de film waarvoor premies worden aangevraagd, erkend zijn door de minister als Belgische. Deze vereiste is niet objectief maar is onderworpen aan de beoordelingsbevoegdheid van de minister die zich slechts heeft te houden aan ruim gestelde wettelijke normen.

Daarenboven kan de minister, weliswaar op advies van de Filmcommissie, toelagen weigeren voor films met ontoereikend geachte hoedanig-

heden. Deze ontsnappingsclausule opent de mogelijkheid van rechtsmisbruik.

1.5.3. Evaluatie.

De beperkte rechtszekerheid, de discretionaire bevoegdheden van de bevoegde administraties en het gevaar voor rechtsmisbruik zijn een bedreiging voor de rechtsgelijkheid van filmproducenten die op overheidssteun willen beroep doen. Uiteraard zal het moeilijk zijn dit recht op subsidies op volledige wijze in wettelijke criteria vast te leggen. Dit is trouwens onmogelijk voorzover de steun van de overheid selectief wil zijn. Daarenboven kan een goede subsidiëringpolitiek en de effectieve aanwending van de beschikbare middelen met het oog op het realiseren van economische of culturele objectieven, maar gebeuren daar waar de betrokken overheid een zekere vrijheid heeft. Een absolute rechtszekerheid lijkt tegenstrijdig met het principe van staatssteun als dusdanig en de steun aan onze filmindustrie in het bijzonder als instrument van sectoriële economische en culturele politiek. Toch zal naar een grotere duidelijkheid van de wetteksten en een grotere bekendheid van de administratieve criteria gestreefd moeten worden opdat kandidaat-filmproducenten zich kunnen richten naar de economische en culturele opties van de overheid, wanneer ze beroep willen doen op financieringssteun. Dit mag echter niet leiden tot een beperking van de artistieke vrijheid of de ondernemingsmogelijkheden van filmproducenten. Een stap in de goede richting ware de publicatie van een aantal beleidsnormen waarop de administratie haar subsidiepolitiek wenst te baseren.

1.6. Economisch - financiële implicaties.

Elke overheidssteun aan participanten van het economisch leven, voorzover die steun aan externe interventie is, brengt een verstoring mee van het markteconomisch evenwicht tussen vraag en aanbod. Zo stelt financieringssteun aan de filmproductie economisch-financiële problemen, die misschien zo groot zijn als de problemen die ze wil oplossen (48).

Een beoordeling over deze vorm van overheidssteun gaat uit van de vraag naar de effectiviteit van de maatregelen t.a.v. haar motieven en oplossing van de specifieke problemen van de filmsector:

- Een beoordeling van de selectieve overheidssteun vanuit economisch standpunt is eigenlijk onmogelijk. Zij is effectief voor zover dankzij deze steun een aantal min of meer cultureel waardevolle produkties is tot stand gekomen. Zij is het niet in de mate dat deze produkties zeer veel

(48) C. DEGAND, L'aide dans le financement du film en France et à l'étranger, Notes et Etudes Documentaires, 23 februari 1972, p. 49.

kredieten hebben nodig gehad en geen commerciële carrière hebben gehad en dus ook geen of weinig opbrengsten (49).

- De automatische subsidies hebben wel een verhoging van het nationaal aandeel in de filmproductie meegebracht. Opgemerkt moet worden dat vooral de produktie van kortfilms en documentaires sinds de invoering van de staatssteun sterk is toegenomen. Voor zulke produkties is er een veel kleinere financiële basis vereist. De automatische steun leidt naast de discriminatie tussen lange en korte speelfilms, tot een structurele discriminatie tussen rendabele en niet rendabele films. In die zin is ze zeker al geen oplossing voor het financieringsrisico: waar deze risico's gezien de omvang van de investeringen het grootst zijn, is de steun het geringst. Bovendien wordt de omvang van de steun verbonden aan de exploitatieopbrengst, terwijl juist de lage exploitatie-opbrengst van Belgische lange speelfilms mede een factor is van het financieringsprobleem.

Meer fundamenteel kan men zeggen dat de financieringsproblemen van de filmproductie door het huidige regime van subsidies niet wordt opgelost. De reden hiervan ligt zowel in de aangewende technieken als in externe factoren.

- a) De overheidssubsidies hebben hun eigen verdwijning onmogelijk gemaakt. Ze zijn niet in staat de economische realiteiten die hen noodzakelijk maakten te veranderen, zodat ze gedoemd zijn te blijven bestaan zonder de problemen van de filmsector structureel op te lossen (50).
- b) De automatische steun bereikt evenmin haar doel in de mate dat de buitenlandse concurrentie er in slaagt mee aan tafel te zitten langs de distributiekanaalen (51).
- c) Ze is ook niet efficiënt omdat ze te laat worden verleend om onmiddellijk bij te dragen tot de financiering van een film. Omdat het financieringsrisico als dusdanig niet vermindert. Omdat de verhoging van de financiële basis private kredietverleners niet aanmoedigt die door het risico en de onzekerheid niet worden aangelokt.
- d) Ze draagt niet bij tot de toegankelijkheid van de markt, een oplossing voor het distributieprobleem en de duistere commerciële perspectieven voor de Belgische speelfilmproductie. Als besluit kan men stellen dat de problemen van de Belgische filmindustrie niet worden opgelost door de actuele steunmaatregelen van de overheid maar dat zij integendeel een structurele expansie en gezondmaking van de sector in de weg staan.

(49) «Mais il faudrait pour cela des films dignes à être présentés au public et qui, par leur rayonnement même, apporterait un véritable renom à notre culture»: J. VAN COTTEM, Ministère de la Culture: Une politique absurde et couteuse!, *Ciné-presse*, z.d..

(50) J.C. BATZ, Contribution à une politique commune de la cinématographie dans le Marché Commun, Brussel, 1968, p. 23: «La subvention s'attaque aux effets du mal (déséquilibre des recettes et des dépenses) et non à ses causes (étroitesse du marché). Impuissante à transformer les réalités économiques qui déterminent sa nécessité, elle est condamnée à se perpétuer».

(51) C. DEGAND, L'aide dans le financement..., p. 49.

Overheidssteun die niet verantwoord is omdat haar objectieven niet gerealiseerd worden, kan gewijzigd, afgeschaft of behouden blijven. Enkel pleiten voor de afschaffing van elke steun om een leefbare produktie te laten ontstaan die geen permanent hulpbehoevend bestaan moet leiden of leven van de belastingsgelden.

Anderen zien heil in de wijziging van het systeem op nationaal of Europees niveau. Voor deze laatste stelling wordt gepleit in het derde deel.

Ik ben overtuigd dat de steun best kan blijven bestaan zo wij in afwachting van betere initiatieven nog een eigen produktie willen behouden.

Een industrie met problemen en staatssteun lijkt mij nog altijd beter dan helemaal geen (52).

2.0. OVERHEIDSSTEUN AAN DE FILMINDUSTRIE IN GE-MEENSCHAPSRECHTELIJK PERSPECTIEF

2.1. Filmcrisis in Europa

Het kan niet geloofwaardig worden dat de filmindustrie een van de probleemsectoren is binnen de gemeenschappelijke markt. Voor de II^o W.O. kende West-Europa enkele voorspoedige filmindustrieën (Frankrijk, Duitsland, Italië). Deze situatie veranderde grondig vanaf de oorlog. De voornaamste oorzaken: de Duitse bezetters laten naast de oorlogproduktie nog slechts een beperkte produktie toe. Na de oorlog bestaat het ganse filmaanbod in Europa uit Amerikaanse films. Voor de Europese produktiemaatschappijen die terug willen starten met de produktie betekent dit een onoverkomelijke hinderpaal; hun concurrentiepositie is sterk verzwakt. Hun afzetmarkten zijn veel kleiner en ze moeten dus noodzakelijkerwijze met kleinere budgetten werken, wat gevolgen heeft voor de kwaliteit en de kwantiteit van de films (53).

2.2. Overheidssteun: een Europees verschijnsel

Om de industrie van een zekere ondergang te redden nemen de nationale overheden steunmaatregelen waardoor de ondernemingen weer kunnen werken en de Europese filmproduktie weer op gang komt.

(52) E. TAELEMAN, Overheidssteun aan Vlaamse film, *De Andere Sinema*, februari 1979, p. 19: «Een eenvoudig rekensommetje leert ons dat een Vlaamse speelfilm produceren zonder staatssteun per definitie een ramp is. Een zeer behoorlijke recepte voor een Vlaamse speelfilm bedraagt vijf miljoen BF. De recepte wordt als volgt verdeeld: 20% gaat naar de staat (taksen), 40% gaat naar de exploitant (zaaluitbater), 20% gaat naar de distributeur en 20% gaat naar de producent. Voor de producent rest er dus van de vijf miljoen 1 miljoen BF. Een normaal budget van een speelfilm bedraagt echter 10 à 15 miljoen BF. Dit toont duidelijk aan dat financiële steun van de staat onontbeerlijk is, wil men dat er films gemaakt worden».

(53) E. TAELEMAN, 's Lands filmbeleid. Overheidssteun aan Vlaamse films, *De Andere Sinema*, februari 1979, p. 19.

Men vindt nu overal steun maar de modaliteiten, bronnen en begunstigten verschillen van land tot land volgens hun typische juridische en economische gewoonten (54).

2.3. Verenigbaarheid van de Belgische overheidssteun aan de filmindustrie met het verdrag van Rome

2.3.1. Op de overheidssteun zijn vooral *art. 92 tot 94 EEG* van toepassing. Deze artikelen zijn een onderdeel van deel III van het verdrag en behoren tot de «regels betreffende de mededinging». Ze beogen dus mede de invoering van een regime dat binnen de Gemeenschappelijke markt waarborgt dat de mededinging niet wordt vervalst (55). Deze bepalingen willen vooral voorkomen dat na de voltooiing van de douane-unie de lidstaten geneigd zouden zijn subsidies en andere vormen van overheidssteun aan te wenden om hun nationale industrie te beschermen (56).

2.3.2. Art. 92, 93, 94 en de financieringshulp aan de Belgische filmindustrie

Vallen de maatregelen van directe financiering (subsidies en kredieten) aan de Belgische filmindustrie onder het toepassingsgebied van art. 92, 1^o? Zijn het steunmaatregelen die in principe onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt?

1^o Toepasselijkheid van art. 92, 1^o op de filmindustrie in het algemeen. De vraag of overheidssteun aan de film onder het normbereik van deze bepaling valt is grotendeels academisch. Praktisch is de houding van de Commissie beslissend om uit te maken of steunmaatregelen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt of niet. De toetsing van de Belgische steun aan het begrip onverenigbare steunmaatregel kan om deze reden slechts marginaal zijn. De conclusie van deze toetsing zal dan moeten zijn of de Belgische steun onder haar verschillende vormen kennelijk strijdig is of niet met art. 92, 1^o ongeacht de draagwijdte die de Commissie eraan geeft.

(54) Voor een goede rechtsvergelijkende studie van de verschillende regimes zie C. DE-GAND, *L'aide dans le financement . . .*, Notes et Etudes documentaires, 23 februari 1972 en W. KESLER, *Die Filmwirtschaft im Gemeinsamer Markt*, Berlijn, 1976, p. 147-196.

(55) J.A. WINTER en H.J. BRONKHORST, *Steunmaatregelen in het E.E.G.-Verdrag*, S.E.W., 1973, p. 658.

(56) Voor verdere literatuur over 92-94:

C.A. COLLIARD, *Les aides accordées par les Etats*, Droit des Communautés Européennes. Les Nouvelles, 1969, p. 863.

KAPTEYN, VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding tot het recht van de Europese gemeenschappen*, Deventer, Brussel, 1970, p. 258.

GIDE, LOYRETTE, NOYEL, *Concurrence. Les aides accordées par les états (art. 92, 93 en 94)*, Dictionnaire du Marché Commun, deel II, 1977, p. 124.

De Commissie heeft in deze haar standpunt reeds vrij vroeg bepaald, ingegeven door pragmatische motieven, n.l. dat elke steunverlening van een nationale overheid aan haar filmindustrie principieel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Hierdoor verklaarde de Commissie de artikelen 92 tot 94 van toepassing en maakte zij de aanwending van deze bepalingen mogelijk binnen een structurele Europese filmpolitiek.

2° Het Belgisch hulpverleningsregime in het bijzonder.

- a. Het staatskarakter van de directe vormen van financieringssteun is aanwezig. Dit is zelfs het geval voor de indirecte steun. De hulp wordt immers steeds geput uit de staatsmiddelen en de beschikbare sommen worden steeds ingeschreven in de begroting.
- b. Ten gunste van bepaalde producties of ondernemingen. De Belgische steun komt slechts ten goede aan producenten van Belgische films en exploitanten die Belgische films of films uit andere E.E.G.lidstaten draaien (directe steun).

De vereiste is niet vervuld voor heel wat vormen van indirecte steun (vb. subsidies of prijzen voor scenarioschrijvers) voor zover ze uiteindelijk niet een bepaalde productie of onderneming begunstigen. De toepassing van dit criterium wordt dan wel heel moeilijk.

- c. Concurrentievervalsend en de tussenstaatse handel beïnvloedend. Niet alle steunmaatregelen zijn in dit opzicht relevant. De steun aan filmzaaexploitanten heeft m.i. geen invloed op de tussenstaatse handel van films. De steun wordt in gelijke mate verleend voor de vertoning van Belgische films en films uit andere landen van de gemeenschap. Kunnen wel de tussenstaatse handel beïnvloeden: alle produktietoelagen, kredieten, garanties en de verschillende maatregelen voor publiciteit en verspreiding van de film in het buitenland (indirecte hulp). Het concurrentie-vervalsend karakter van de relevante steunmaatregelen is nog moeilijker vast te stellen. Levert de staatssubsidie aan een filmproducent een kunstmatig concurrentieel voordeel op tegenover andere producenten in binnen- en buitenland? Hierbij moet abstractie gemaakt worden van de steun die die buitenlandse concurrenten eventueel ontvangen van hun overheid.

VALTER betwijfelt het concurrentievervalsend karakter van deze vormen van overheidssteun. Volgens hem is de samenhang tussen subsidies, kredieten en de produktiekosten en de verkoopprijs zodanig dat de daling van produktiekosten geen gunstige invloed heeft op de voorwaarden van de filmverhuring, noch op de hoogte van de toegangsprijzen (57). Eigenlijk zou het al dan niet verlenen van subsidies geen gevolgen kunnen hebben voor de commerciële loopbaan van een film.

(57) G. VALTER, *Le régime de l'organisation professionnelle de la cinématographie. Du corporatisme au régime administratif*, Paris, 1969, p. 212.

KESLER geeft enkele argumenten om het concurrentievervalsend karakter aan te tonen (58). Een film wordt op kwalitatieve gronden door filmzaaluitbaters en publiek gekozen. Er bestaat een verband tussen de kostprijs van een film en de kwaliteit. Hierdoor mag men aannemen dat een gesubsidieerde en dus duurdere film op de markt een voordeel heeft tegenover niet-gesubsidieerde films. Daarenboven leidt produktiesteun, in welke vorm ook, ongetwijfeld tot een grotere produktie of minstens tot behoud van een produktieniveau dat zonder steun zou verdwijnen. Dit heeft gevolgen voor de import uit het buitenland, vooral wanneer deze export geschiedt op basis van vaste prijzen. Een film waarvan de rendabiliteit geheel of gedeeltelijk door subsidie is gegarandeerd kan tegen lagere prijzen geëxporteerd worden.

Daarom mag m.i. terecht worden aangenomen dat premies en kredieten aan de produktie actuele of potentiële concurrentieverhoudingen kunnen wijzigen.

Conclusie : de directe financieringssteun van de Belgische overheid aan de filmindustrie evenals publicitaire steun aan en promotie van de Belgische film in het buitenland is kennelijk onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt volgens art. 92, 1°.

2.3.3. Kunnen de Belgische steunmaatregelen toch verenigbaar verklaard worden met de gemeenschappelijke markt door de Commissie op grond van art. 92, 3°?

1° Vermits de genoemde steunmaatregelen kennelijk én volgens het beleid van de Commissie onder het normgebied van art. 92, 1° vallen, kan de Commissie in principe ook vrijstelling verlenen op grond van art. 92, 3° en deze steun toelaatbaar achten.

In het begin van de jaren 60 was de Commissie de mening toegedaan dat alle steunmaatregelen tegen het einde van de overgangperiode moesten verdwijnen. Dit standpunt bleek irrealistisch. In de Algemene Verslagen bleek dan een ommekeer in haar houding (59). Zij constateerde dat in de gegeven omstandigheden de filmindustrie zonder staatshulp niet levensvatbaar is. De Commissie erkende ook dat de film meer is dan een economisch produkt maar een bijzonder, cultureel uitdrukkingsmiddel en dat de filmindustrie in een moeilijke economische toestand verkeert vanwege de sterke concurrentie van buiten de E.E.G.. Deze vaststellingen vormden de verantwoording om de afwijking van art. 92, 3°, c op sectoriële overheidssteun aan de filmindustrie toe te passen.

(58) W. KESLER, o.c., p. 220 en 221.

(59) Zesde Algemeen verslag, 1962/1963, p. 79.
en Achtste Algemeen verslag, 1964/1965, p. 78.

2° Voor de toepassing van de vrijstelling van art. 92, 3°, c nam de Commissie volgende beleidsnormen aan (60):

- a. Deze bepaling wordt gezien als een uitzonderingsbepaling op de algemene regel van onverenigbaarheid in art. 92, 1°. Bij de toepassing moet dit uitzonderingskarakter gerespecteerd worden. De toepassing van de vrijstelling mag alleen gebeuren wanneer het spel van de ongevoerde mededinging de nagestreefde doeleinden niet kan realiseren op bevredigende wijze.
- b. De toepassing van deze uitzonderingsbepaling kan alleen aangewend worden wanneer dit een positieve bijdrage levert tot het gemeenschappelijk belang.
- c. De Commissie gaat uit van de idee dat de vrijgestelde steunmaatregelen een ontwikkelingsoogmerk moeten hebben. Ze zou enkel initiatieven toelaten die een aanpassing en een verbetering van de industriële structuren in de gemeenschap mogelijk maken.
De maatregelen moeten gericht zijn op de modernisering, rationalisering of herstructurering met het oog op het herstel van de concurrentiële positie en van de produktiviteit van de ondernemingen. Zuiver behoudende steun wordt door dit dynamisch concept uitgesloten. Vereist is dus steun die investeringsbevorderend is, voldoende selectief, beperkt in tijd en omvang en degressief. M.a.w. de toegelaten steunmaatregelen mogen niet dienen om de lopende werkingskosten te financieren of een structureel deficit te delgen, maar moeten selectief zijn en een instrument van economische ontwikkeling dat de industrie toestaat een groeitempo te bereiken dat haar onafhankelijkheid garandeert (61).

3° Welke is de politiek van de Commissie bij de toepassing van art. 92, 3°, c, op de overheidssteun aan de filmindustrie?

Wanneer de overheidssteun in België en in de andere lidstaten die onder het toepassingsgebied van art. 92, 1° vallen vergeleken wordt met de beleidsopties van de Commissie blijkt er een verregaande onverenigbaarheid.

Vanuit een economische analyse blijkt dat ons steunregime in grote mate niet tijdelijk is, noch degressief en beperkt selectief. Ons regime is door interne mechanismen gedoemd te blijven bestaan, het is dus niet gericht op de geleidelijke verdwijning in de toekomst, het is niet aangepast aan de structurele gezondmaking van de sector.

Er blijven dan 2 mogelijkheden. Ofwel past de Commissie art. 92, 3°, c toe in overeenstemming met haar bovengenoemde beleidsopties, dan kan dus geen vrijstelling verleend worden en moet de steun verdwijnen door het verbieden van subsidies, kredieten, enz... Ofwel wor-

(60) W. KESLER, o.c., p. 223.

(61) J.C. BATZ, Contribution..., p. 10 en 11.

den de steunmaatregelen voorlopig als verenigbaar opgevat en op termijn afgebouwd en vervangen door Europese steunmaatregelen in het kader van een Europees filmbeleid.

De Commissie heeft realistische overwegingen laten primeren en gekozen voor de tweede mogelijkheid maar dan gecombineerd met een poging de concurrentiedistorties van de nationale steunmaatregelen op te heffen door harmonisering van de bestaande hulpregimes tussen de verschillende lidstaten en het openstellen van de nationale steunmaatregelen voor alle lidstaten onderling (62).

a. Harmonisering.

De bedoeling was eerst zo gelijkwaardig mogelijke hulpregimes in alle lidstaten tot stand te brengen, door harmonisatie van de percentages voor de berekening van produktiepremies, en van de modaliteiten van toepassing der nationale steunmaatregelen. Deze harmonisering is in vrij grote mate gerealiseerd ten minste wat de automatische subsidies of premies betreft.

b. Wederzijdse opening.

Volgens de Commissie moet in een tweede fase gestreefd worden naar een wederzijdse openstelling van de nationale hulpregimes. Deze optie werd in de lidstaten nog slechts in geringe mate gerealiseerd (63). In een schrijven van de Commissie van 15 september 1970 werd er bij de lidstaten nog eens op aangedrongen om de beperkingen op grond van de nationaliteit die in de nationale wetgevingen zijn ingebouwd stapsgewijze af te bouwen en hiertoe zou elke lidstaat een minimum aantal films tot zijn steun moeten toelaten. Dit aantal zou jaarlijks minstens vijf moeten zijn en verhoogd moeten worden door multilateraal overleg tussen de Commissie en de medelidstaten. België en Nederland zouden de toegelaten films tot een kleiner aantal kunnen beperken. De Commissie drong nog aan op het nemen van maatregelen ter verbetering van de financieringsvoorwaarden en de rendabiliteit van films. Dit voorstel van de Commissie heeft nog weinig gehoor gevonden bij de lidstaten (64).

c. Perspectieven.

De Belgische steunmaatregelen worden voorlopig nog geduld door de Commissie zolang de overheid zich houdt aan de richtlijnen en de politiek van harmonisatie en openstellen van de verschillende Europese steunregimes wordt gevolgd. Bij de uitwerking van een nieuw regime of een wijziging van bestaande maatregelen zal m.i. best reke-

(62) Zie het Tweede en het Zesde Mededingsverslag en het Algemene verslag van 1970, p. 34.

(63) Voor België bij K.B. 12 mei 1972, art. 7 tot wijziging van het K.B. van 23 oktober 1963: «elk jaar kunnen twee korte speelfilms afkomstig uit de lidstaten van de E.E.G. na advies van de filmcommissie, genieten van de hulpverlening voorzien bij art. 5,2°».

(64) W. KESLER, o.c., p. 226.

ning gehouden worden met de algemene beleidsnormen van de Commissie inzake staatssteun en de plannen voor een filmbeleid op Europees niveau.

BESLUIT

Al kan men niet stellen dat de steunverlening een oplossing heeft gebracht voor de grote financieel-economische problemen waarmee Belgische filmproducenten te kampen hebben, toch verdient de creatie van een juridisch instrumentarium en het hiermee gevoerde beleid waardering.

In tegenstelling tot een louter ad-hoc beleid dat slechts geïnspireerd wordt door crisis-omstandigheden (vgl. steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden), blijkt de overheid in staat maatregelen te treffen ten gunste van bepaalde ondernemingen en produkties waarbij ze eigen specifieke objectieven weet te realiseren in associatie met de privé-sector. Vooral door het Ministerie van Cultuur is een vruchtbare samenwerking met de filmproducenten tot stand gebracht. Daarenboven kadert deze steunverlening in een geheel van maatregelen ter bevordering van de Belgische film.

Toch kan dit positieve luik de grote problemen die met de steunverlening verbonden zijn niet doen vergeten. Daarom worden de juridische en economische problemen (soms problemen van economisch recht) nog eens herhaald ter ondersteuning van de thesis van DEGAND dat overheidssteun misschien zoveel problemen oproept als ze wil oplossen (65). De juridische problemen in verband met de geldende wetgeving concentreren zich vooral rond de vraag naar rechtszekerheid en rechtsbescherming t.o.v. overheidsop treden. De besproken rechtsregels die van toepassing zijn op steunverlening, regelen de verhouding tussen de overheid en beneficiaris en betreffen het recht op overheidsprestaties (subsidies of kredieten) en de garantie ervan aan de steungerechtigden.

Vanwege deze rationaliteit van de geldende wetgeving inzake steunmaatregelen blijft de inhoud vooral beperkt tot het afbakenen van een toepassingsgebied, het vastleggen van de wederzijdse rechten en plichten en de administratieve organisatie van het steunregime.

Voor de afbakening van het toepassingsgebied worden zowel objectieve als subjectieve criteria aangewend. De objectieve beogen de eigen nationaliteit van de gesubsidieerde films te verzekeren. Het aanwenden van subjectieve criteria, ter omschrijving van de subsidiegerechtigden, is meer een zaak van appreciatie, meer beleid dan strikt recht. Uitleg en toepassing van de wet is bijgevolg in handen van de administratie en ontsnapt grotendeels aan het toezicht van de rechtbanken.

Het ontbreken van openbaar gemaakte beleidsnormen laat niet toe uit te maken of de eigen objectieven van de wet dan wel elders te vinden, duistere factoren bepalend zijn voor de interpretatie en de toepassing van

(65) C. DEGAND, o.c., p. 49: «Il ne fait pas de doute qu'une intervention extérieure dans l'économie cinématographique pose de nombreux problèmes, autant peut-être, qu'elle vise à en résoudre: l'aide tend à vivre d'elle-même».

de wet. De onbekendheid met de administratieve criteria is niet alleen voor de jurist frustrerend, maar bovendien een ernstige aantasting van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid in de verhouding burgers-overheid.

Automatische subsidies ter bescherming tegen te grote financieringsrisico's, lijken, niet wat de gebruikte technieken betreft maar in hun geest en doelstellingen, meer op sociale zekerheid voor een groep filmproducenten en filmzaalexploitanten die in hun bestaanszekerheid bedreigd worden, dan op bevordering van de filmindustrie. De overheid stelt zich blijkbaar tot taak de Belgische film als openbare dienst te verzekeren.

Niet alle filmmakers zijn met die bezorgdheid gediend. Zij streven naar een veralgemening en een privatisering van de zo noodzakelijke steun o.m. door de oprichting van een autonoom fonds.

De administratieve voogdij over de Belgische film is nog duidelijker in de selectieve kredietverlening. Voorwaardelijke steun en controle op de aanwending van publieke gelden zijn een noodzakelijke garantie voor een verantwoordbare subsidiepolitiek. Vandaar dat de filmproducenten m.i. terecht de staatssteun niet willekeurig mogen gebruiken. Of hiermee de overheid zelf haar subsidiepolitiek voldoende verantwoordbaar maakt is niet zo vanzelfsprekend.

Bij dit alles mag niet vergeten worden dat onze nationalistisch opgezette steunmaatregelen een hinderpaal zijn voor de economische integratie van de filmmarkten in Europa. Protectionisme vanwege de lidstaten hangt hier nauw samen met de onbekwaamheid van de Europese autoriteiten om een communautair film(industrie)beleid te voeren.

Vele problemen en kritieken vinden hun oorsprong in de eigenaardigheid en de dualiteit van het filmprodukt: drager van economische en culturele waarden. Culturele en artistieke waarden zijn nu eenmaal niet equivalent met economische en kunnen niet zonder meer herleid worden tot het eindprodukt van een productieproces. Een goede film en de publieke belangstelling verkrijgt men niet alleen door de inzet van productiefactoren als arbeid en kapitaal, waar men natuurlijk niet buiten kan.

Het overleven van een eigen filmproductie zal minder afhangen van meer subsidies en kredieten, dan zowel van een kwalitatieve produktiestijging als van een aanpassing aan de nieuwe, consumptie-intensieve audio-visuele middelen als video-cassette en kabeltelevisie. Symptomatisch voor deze aanpassing is de voorlopige uitspraak in het proces tussen een aantal filmmaatschappijen en een kabeltelevisiemaatschappij over de gelijktijdige vertoning van een film in België van het Hof van Beroep van Brussel (66).

Zonder deze noodzakelijke aanpassingen zal de Belgische film ook met subsidies gedoemd zijn op langere termijn te verdwijnen. Immobilisme en stagnatie zijn voor de industrie een bedreiging waartoe elke vorm van overheidssteun kan aanleiding geven.

(66) *Gazet van Mechelen*, 28-29 april 1979, p. 8.