

Vergaderjaar 2016–2017

34 722

Verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien); Rotterdam, 30 januari 2017

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 22 mei 2017.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 21 juni 2017.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2017

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 30 januari 2017 te Rotterdam tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien) (Trb. 2017, nr. 27 en Trb. 2017, nr. 71).

Een toelichtende nota bij het verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Toelichtende nota

I. Inleiding

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft op 29 juni 2016 de tekst van het onderhavige verdrag inzake cinematografische coproductie vastgesteld; het verdrag is vervolgens op 30 januari 2017 opgesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa en de staten die partij zijn bij het op 19 december 1954 te Parijs tot stand gekomen Europees Cultureel Verdrag (Trb. 1955, nr. 117). Het verdrag is bedoeld om de ontwikkeling, productie en verspreiding van internationale cinematografische coproducties te stimuleren. In het Verklarend Rapport dat door de Raad van Europa bij het verdrag is opgesteld, wordt ingegaan op de achtergronden van het verdrag.¹

In de brief van 8 juni 2015 aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de uitgangspunten van het cultuurbeleid 2017–2020 uiteen gezet (Kamerstuk 32 820, nr. 134). De kern hiervan is dat cultuur ruimte krijgt. Ruimte om in te zetten op een eigen profiel dat past bij de artistieke signatuur, de eigen kwaliteiten, de lokale omgeving en het internationale speelveld waarin cultuur zich beweegt. Zo draagt de regering bij aan de kracht van cultuur: bijdragen aan de ontplooiing van burgers, aan kritisch kijken en denken en aan onze creativiteit.

Internationaal cultuurbeleid is een van de thema's waar de Nederlandse regering expliciet op inzet. De gezamenlijke verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De Nederlandse regering is van mening dat internationale samenwerking en kennisuitwisseling voor de cultuursector een vereiste is (zie de brief van 4 mei 2016 aan de Tweede Kamer van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstuk 31 482, nr. 97). Dit geldt zowel voor de productie, distributie als voor de afname van het cultuuraanbod. Het is een voorwaarde voor kunstenaars, makers en culturele instellingen om zich inhoudelijk, artistiek en financieel te kunnen ontwikkelen. Overheden hebben in de visie van de Nederlandse regering een rol in de ondersteuning van die internationale samenwerking en uitwisseling. Bijvoorbeeld door het afsluiten van coproductieverdragen, zoals het onderhavige verdrag.

Als onderdeel van het algemene (internationaal) cultuurbeleid zet de Nederlandse regering stevig in op internationaliseringsbeleid voor de Nederlandse film. Van kleine artistieke films tot publieksfilms. Een van de maatregelen die de Nederlandse regering nam is het instellen van een stimuleringsmaatregel die zorgt voor een gelijk speelveld met omliggende landen om de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse filmindustrie te versterken en een gezond productieklimaat in Nederland te stimuleren.²

Daarnaast zet de Nederlandse regering in op het sluiten van bilaterale coproductieverdragen op het gebied van film. Naar het oordeel van de regering zijn dergelijke verdragen een effectief instrument om de samenwerking tussen twee landen op het gebied van de filmcoproductie

¹ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Cinematographic Co-production (revised).

² Reglement Stimuleringsmaatregel Filmproductie in Nederland van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035122/2015-01-01>.

als overheid te bevorderen en de ontwikkeling van de filmindustrie in de beide landen te stimuleren. In Nederland zijn er daarom in de jaren '80 verdragen gesloten met Frankrijk (Trb. 1988, nr. 54) en Canada (Trb. 1989, nr. 170). Recent zijn er bilaterale verdragen gesloten met Duitsland (Trb. 2015, nr. 3), China (Trb. 2015, nr. 176), Zuid-Afrika (Trb. 2015, nr. 202) en de Franse Gemeenschap van België (Trb. 2016, nr. 35). Nederland is bovendien sinds 1995 partij bij het op 2 oktober 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag inzake Cinematografische Coproductie (Trb. 1994, nr. 159; hierna ook: het verdrag van 1992) dat specifiek gericht is op multilaterale coproducties.

De regering ziet het onderhavige verdrag, een herziening van het verdrag van 1992, als een belangrijke stap om de goede afspraken die in recente jaren in bilaterale verdragen zijn gemaakt, verder te harmoniseren.

II. De huidige situatie en het Nederlandse belang bij het verdrag

Het huidige Europees verdrag inzake cinematografische coproductie, dat in 1994 in werking trad, is één van de meest succesvolle en meest gehanteerde instrumenten van de Raad van Europa. Het biedt een helder juridisch en financieel kader om multilaterale cinematografische coproducties te stimuleren en tegelijkertijd een basis voor coproducties tussen twee landen als een bilateraal verdrag ontbreekt.

Tegelijkertijd is de filmindustrie onder invloed van technologische ontwikkelingen en globalisering sinds 1994 sterk veranderd. Ook nationaal filmbeleid in de verschillende landen is door deze veranderingen geëvolueerd. Nationale regelgeving wordt bijvoorbeeld steeds meer toegesneden op het versterken van internationale samenwerking om in het eigen land de professionalisering van de filmindustrie en een gezond productieklimaat te kunnen blijven stimuleren. Met name voor landen met een kleinere productiecapaciteit, waaronder ook Nederland, is het een uitdaging om een positie op te bouwen in deze internationaal georiënteerde en competitieve markt.

De kaders die het verdrag uit 1992 biedt voor de totstandkoming van officiële internationale coproducties staan samenwerking op dit moment regelmatig in de weg. De eisen die worden gesteld voor bijvoorbeeld de minimale financiële inbreng van producenten zijn bijvoorbeeld vaak te hoog. Ook ziet dat verdrag op dit moment onvoldoende toe op een kader voor producties met niet-Europese landen, terwijl producenten die samenwerking wel ambiëren.

Het herziene verdrag biedt een helder antwoord op bovengenoemde knelpunten. Het verdrag biedt meer flexibiliteit voor producenten om deel te nemen aan officiële internationale coproducties doordat onder andere de voorwaarden voor de minimale inbreng van producenten bij een internationale coproductie zijn verlaagd. Tegelijkertijd biedt het herziene verdrag voldoende handvatten aan de nationale autoriteiten om de toegang tot de middelen voor de stimulering van filmproducties te reguleren. Daarnaast wordt de complexiteit van de totstandkoming van multilaterale coproducties met niet-Europese landen beperkt doordat het verdrag ook toegang biedt aan niet-Europese landen.

Deze veranderingen komen tegemoet aan de vraag van de (Nederlandse) filmindustrie om internationale samenwerking voor filmproducties te vereenvoudigen en de deelname van producenten uit landen met een lagere productiecapaciteit (zoals Nederland) aan internationale coproducties met hoge productiebudgetten te stimuleren. Verbreiding van het verdrag naar niet-Europese landen biedt bovendien de mogelijkheid aan

producenten om innovatieve en creatieve samenwerking te onderzoeken met nieuwe markten, waarbij zij kunnen profiteren van een helder en geharmoniseerd kader voor internationale samenwerking.

III. Een ieder verbindende bepalingen

Het verdrag betreft voor het overgrote deel verplichtingen tussen de partijen, zoals ook is omschreven in artikel 2 van het verdrag. Dit sluit echter niet dat uit dat aan het verdrag mogelijk, naar de mening van de regering, direct rechten kunnen worden ontleend door natuurlijke personen en rechtspersonen, in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet.

In de bijlagen bij het verdrag zijn afspraken opgenomen waar door de rechter rechtstreekse werking aan toegekend zou kunnen worden. Naar de mening van de regering zouden de afspraken uit bijlage I en II een ieder verbindend kunnen zijn, omdat daarin vereisten voor een aanvraag en een overzicht van eisen om in aanmerking te komen voor een officiële coproductie vermeld staan.

IV. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel geeft het doel van het verdrag weer: de bevordering van coproducties van cinematografische werken. Met cinematografische coproducties wordt aangegeven dat het verdrag slechts voor dat deel van de audiovisuele producties zal gelden. Een van de redenen hiervoor is het feit dat er voor cinematografische werken een breed gedragen en gedeelde definitie bestaat.

Artikel 2

Het verdrag richt zich op multilaterale coproducties tussen producenten uit tenminste drie verschillende landen. Het verdrag kan ook gelden voor bilaterale coproducties tussen twee partijen, indien er tussen die landen geen bilateraal coproductieverdrag is gesloten. Voor bilaterale coproducties van landen die partij zijn bij dit verdrag en tevens een bilateraal coproductieverdrag hebben gesloten, blijven de afspraken uit die bilaterale coproductieverdragen gelden.

Wanneer er sprake is van een multilaterale coproductie, kunnen ook coproducten deelnemen uit landen die geen partij zijn bij dit verdrag. Voorwaarde daarbij is dat er minimaal drie coproducten uit landen komen die partij zijn bij dit verdrag en dat zij gezamenlijk minimaal 70% van de financiële bijdrage aan de coproductie leveren.

Artikel 3

Artikel 3 bevat de definities die in dit verdrag gebruikt worden. Deze definities sluiten aan bij de definities uit het verdrag van 1992.

Artikel 4

Dit artikel bepaalt dat cinematografische werken die de status van coproductie in de zin van dit verdrag krijgen, aangemerkt kunnen worden als nationale film en aanspraak kunnen maken op bijbehorende nationale voordelen, zoals subsidies.

Het tweede lid voegt daaraan toe dat de voordelen worden toegekend in overeenstemming met de bepalingen van het verdrag en de geldende wet- en regelgeving van een betrokken partij.

Artikel 5

Dit artikel omschrijft de voorwaarden voor toekenning van de coproductiestatus. Voor de toepassing van de uitgangspunten van dit verdrag wordt door iedere verdragspartij een bevoegde autoriteit aangewezen. In Nederland is dit het Nederlands Filmfonds. Aanvragen voor toekenning van de coproductiestatus worden ter goedkeuring voorgelegd aan de bevoegde autoriteiten, volgens de procedure zoals omschreven in bijlage I bij het verdrag.

In het derde lid is bepaald dat onder meer aan projecten die openlijk de menselijke waardigheid aantasten geen coproductiestatus verleend kan worden.

Artikel 6

Een belangrijke wijziging ten opzichte van het verdrag van 1992 is geregeld in artikel 6. Het verdrag van 1992 ging voor multilaterale coproducties uit van een minimale bijdrage van 10% en een maximale bijdrage van 70%. Uit de praktijk is gebleken dat voor landen met een kleine filmindustrie het minimum van 10% soms niet haalbaar is, in het bijzonder bij grootschalige coproducties. Het eerste lid regelt daarom dat voor multilaterale producties de minimale bijdrage is verlaagd naar 5% en de corresponderende maximale bijdrage is verhoogd naar 80%.

Het tweede lid regelt dat voor bilaterale coproducties die onder dit verdrag tot stand komen de minimale bijdrage, in plaats van 20% onder het verdrag van 1992, is verlaagd naar 10%, en de maximale bijdrage is verhoogd van 80% naar 90%.

Artikel 7

Met het oog op de snelle veranderingen in de cinematografische sector, biedt artikel 7 duidelijkheid over het concept van co-eigenaarschap van de rechten van een onder dit verdrag tot stand gekomen werk.

Artikel 8

Dit artikel regelt dat een bijdrage van een coproducent ook bestaat uit een technische en artistieke bijdrage. Daarbij geldt dat de omvang van een dergelijke bijdrage in verhouding staat met de financiële bijdrage van een coproducent. Dit is in lijn met de doelstelling van het verdrag dat de nationaliteiten van coproducerende landen gereflecteerd worden in het uiteindelijke werk.

Artikel 9

In aanvulling op artikel 8, regelt artikel 9 dat het ook mogelijk moet zijn om de status van coproductie onder dit verdrag te krijgen met enkel een financiële bijdrage aan een werk. Artikel 9, eerste lid, geeft de voorwaarden waar aan voldaan moet worden.

Artikel 10

Hoewel het uitgangspunt van het verdrag is dat multilaterale coproducties tussen de partijen worden gestimuleerd, geeft artikel 10 de mogelijkheid om een evenwicht te handhaven in de coproductierelaties tussen de partijen. Dit artikel heeft ten doel om de balans tussen de middelen voor cinematografische producties en de artistieke en technische deelname in cinematografische producties van partijen te waarborgen. Zo wordt voorkomen dat te veel middelen uit een land wegvloeien voor internationale coproducties en dat zo de nationale filmproductie onder druk komt te staan. Dit artikel regelt daarom dat een partij het evenwicht in de coproductierelaties met aangesloten staten kan handhaven door de coproductiestatus, in het uiterste geval, na overleg tussen de partijen, te weigeren, tot het gewenste evenwicht weer is bereikt.

Artikel 11

Artikel 11 ziet op de binnenkomst en het verblijf van bij de coproductie betrokken personen en de in- en uitvoer van apparatuur, in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en internationale verplichtingen van Nederland.

Artikelen 12 en 13

Artikel 12 bevat afspraken over de vermelding op de credits van de coproductie. Artikel 13 betreft de export van de coproductie naar landen waar de distributie van films uit andere landen is beperkt door quotaregelingen.

Artikel 14

Dit artikel ziet op de taal waarin een coproductie wordt gemaakt. Het artikel regelt dat partijen vrij zijn om te bepalen welke eisen men stelt aan de uiteindelijke taalversie van de film. Het biedt de bevoegde autoriteit (in Nederland het Nederlands Filmfonds) de mogelijkheid om van een coproducent te eisen dat de uiteindelijke versie van de film wordt geleverd in een van de talen van de partij, door middel van nasynchronisatie of ondertiteling.

Artikel 15

Artikel 15 betreft de keuze voor de vertoning van een coproductie op (internationale) filmfestivals in de landen die betrokken zijn bij de coproductie.

Artikelen 16

Artikel 16 voorziet in regels voor gevallen waar een coproductie tot stand komt tussen partijen die dit verdrag hebben geratificeerd, zoals bedoeld in artikel 18, en partijen die dat (nog) niet hebben gedaan, en dus gebonden zijn aan de bepalingen van het verdrag van 1992. In dat geval zal het verdrag uit 1992 van toepassing zijn. Voor de landen die partij zijn bij het onderhavige verdrag, zal dit verdrag het verdrag van 1992 vervangen.

Artikelen 17 tot en met 19

De artikelen 17, 18 en 19 bevatten de gebruikelijke slotbepalingen, zoals de procedure voor wijziging van de bijlagen. Anders dan bij het verdrag van 1992 biedt artikel 17 deze mogelijkheid. Eurimages is verantwoordelijk voor de follow-up van het verdrag. Artikel 18 betreft ondertekening,

ratificatie, aanvaarding en goedkeuring en de inwerkingtreding van het verdrag en de inwerkingtreding voor de betreffende partijen.

Artikel 20

Waar het verdrag van 1992 de mogelijkheid bood aan Europese niet-lidstaten van de Raad van Europa om tot het verdrag toe treden, is in dit verdrag, in het licht van de sterke trend tot internationalisering in de filmindustrie, gekozen voor een bredere kring. Artikel 20 geeft de procedure voor niet-lidstaten van de Raad van Europa of de Europese Unie om partij te worden bij het verdrag.

Artikel 21 tot en met 24

Artikel 21 geeft aan dat staten die partij worden bij het verdrag de territoriale toepassing van het verdrag kunnen specificeren. Artikel 22 bepaalt dat bij dit verdrag slechts twee specifieke voorbehouden zijn toegestaan. Voor het Europese deel van Nederland zal geen voorbehoud gemaakt worden. In artikel 23 wordt de opzegging van het verdrag behandeld. Artikel 24 geeft een overzicht van de notificaties die door de Raad van Europa zullen worden verstuurd.

Aanhangsels I en II

Aanhangsel I beschrijft de procedure voor de aanvraag en toekenning van de coproductiestatus. Op basis van nationale wetgeving kunnen de bevoegde autoriteiten aanvullende documenten verlangen. Aanhangsel II beschrijft de voorwaarden waaraan een cinematografisch werk dient te voldoen volgens dit verdrag.

Deze bijlagen vormen een integrerend onderdeel van het verdrag en zijn, gelet op hun inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de bijlagen behoeven ingevolge artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

V. Koninkrijkspositie

Het verdrag zal voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders