

III

(Sonstige Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTSRAUM

ENTSCHEIDUNG DER EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE

Nr. 134/14/COL

vom 26. März 2014

über die 95. Änderung der verfahrens- und materiellrechtlichen Vorschriften auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen durch die Einfügung neuer Leitlinien über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke („Leitlinien 2014 für Filme und andere audiovisuelle Werke“)

DIE EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE (IM FOLGENDEN „ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE“) —

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden „EWR-Abkommen“), insbesondere auf die Artikel 61 bis 63 und das Protokoll 26,

gestützt auf das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs (im Folgenden „Überwachungsbehörde- und Gerichtshof-Abkommen“), insbesondere auf Artikel 24 und Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b,

In Erwägung nachstehender Gründe:

Nach Artikel 24 des Überwachungsbehörde- und Gerichtshof-Abkommens setzt die Überwachungsbehörde die Bestimmungen des EWR-Abkommens betreffend staatliche Beihilfen durch.

Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b des Überwachungsbehörde- und Gerichtshof-Abkommens legt die Überwachungsbehörde Mitteilungen und Leitlinien in den im EWR-Abkommen geregelten Angelegenheiten fest, soweit jenes Abkommen oder das vorliegende Abkommen dies ausdrücklich vorsehen oder die Überwachungsbehörde dies für notwendig erachtet.

Am 15. November 2013 nahm die Europäische Kommission die Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke ⁽¹⁾ an, die am 16. November 2013 in Kraft getreten ist.

Diese Mitteilung ist von Bedeutung für den Europäischen Wirtschaftsraum.

Die EWR-Vorschriften für staatliche Beihilfen sind im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum einheitlich anzuwenden, um die in Artikel 1 des EWR-Abkommens geforderte Homogenität zu erzielen.

Nach Nummer II unter der Überschrift „ALLGEMEINES“ des Anhangs XV des EWR-Abkommens erlässt die Überwachungsbehörde nach Rücksprache mit der Europäischen Kommission Rechtsakte, die den von der Europäischen Kommission erlassenen Rechtsakten entsprechen, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

Die Europäische Kommission wurde konsultiert.

Die EFTA-Staaten wurden durch Schreiben vom 13. Februar 2014 konsultiert —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Leitlinien für staatliche Beihilfen werden durch Einfügung neuer Leitlinien über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke geändert („Leitlinien 2014 für Filme und andere audiovisuelle Werke“).

Die im Anhang beigefügten neuen Leitlinien sind Bestandteil dieser Entscheidung.

⁽¹⁾ ABl. C 332 vom 15.11.2013, S. 1.

Artikel 2

Nur der englische Text dieser Entscheidung ist verbindlich.

Geschehen zu Brüssel am 26. März 2014.

Für die EFTA-Überwachungsbehörde

Oda Helen SLETNES

Vorsitzende

Frank BÜCHEL

Mitglied des Kollegiums

ANHANG

TEIL IV: SEKTORSPEZIFISCHE VORSCHRIFTEN

Staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke ⁽¹⁾

(„Leitlinien 2014 für Filme und andere audiovisuelle Werke“)

1. EINLEITUNG

- (1) Audiovisuelle Werke und insbesondere der Film spielen eine wichtige identitätsstiftende Rolle für Europa. Sie spiegeln die kulturelle Vielfalt der Staaten und Regionen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (im Folgenden „EWR“) mit ihren unterschiedlichen Traditionen und ihrer jeweiligen Geschichte wider. Audiovisuelle Werke sind sowohl Wirtschaftsgüter, die erheblich zu Wohlstand und Beschäftigung beitragen können, als auch Kulturgüter, die unsere Gesellschaft abbilden und sie gleichzeitig formen.
- (2) Von besonderer Bedeutung für die audiovisuelle Produktion sind nach wie vor Filme, zum einen wegen der Produktionskosten, zum anderen wegen ihrer kulturellen Dimension. Für die Produktion von Filmen wird wesentlich mehr Geld ausgegeben als für andere audiovisuelle Inhalte, es handelt sich öfter um internationale Koproduktionen, und sie können länger verwertet werden. Auf dem Filmmarkt ist die nichteuropäische Konkurrenz ausgesprochen stark. Europäische audiovisuelle Werke dagegen werden kaum außerhalb ihres Ursprungslandes vertrieben.
- (3) Die begrenzte Verbreitung resultiert aus der Zersplitterung des europäischen audiovisuellen Bereichs in nationale oder sogar regionale Märkte. Dies hängt einerseits mit der sprachlichen und kulturellen Vielfalt Europas zusammen, spiegelt sich aber auch in der öffentlichen Förderung europäischer audiovisueller Werke wider, die mit nationalen, regionalen und lokalen Finanzierungsregelungen viele kleine Produktionsfirmen unterstützt.
- (4) Staatliche Beihilfen sind für die Aufrechterhaltung der audiovisuellen Produktion in Europa wichtig. Für die Filmproduzenten ist es schwierig, sich im Vorhinein aus kommerziellen Quellen die für den Start eines Filmprojekts erforderlichen finanziellen Mittel zu beschaffen. Da Filmunternehmen und -projekte mit hohen Risiken verbunden sind und oft nicht als hinreichend rentabel gelten, ist die Filmbranche auf staatliche Beihilfen angewiesen. Unter reinen Marktbedingungen wären viele europäische Filme nicht produziert worden, da die Produktion investitionsintensiv und das Publikum für europäische audiovisuelle Werke begrenzt ist. Deshalb fördern die EWR-Staaten und die EFTA-Überwachungsbehörde (im Folgenden „Überwachungsbehörde“) die audiovisuelle Produktion und erschließen für ihre Kulturschaffenden und künstlerischen Talente einen Freiraum, in dem sie sich entfalten können; damit fördern sie auch die Vielfalt und den Reichtum der europäischen Kultur.
- (5) MEDIA ⁽²⁾, das Förderprogramm der Europäischen Union für Film, Fernsehen und neue Medien, bietet eine Vielzahl von Finanzierungsregelungen, die für unterschiedliche Teilbereiche des audiovisuellen Bereichs bestimmt sind, darunter Regelungen für Produzenten, Filmverleiher, Vertriebsagenten, Ausbildungsanbieter, Betreiber im Bereich neuer digitaler Technologien, Betreiber von Video-on-Demand-Plattformen, Kinobetreiber und Veranstalter von Festspielen, Märkten und Werbeveranstaltungen. Das Programm unterstützt die Verbreitung und Förderung europäischer Filme mit besonderem Schwerpunkt auf ausländischen europäischen Filmen. Diese Maßnahmen werden im Rahmen des Teilprogramms MEDIA des neuen Programms „Kreatives Europa“ für die Kultur- und Kreativbranche fortgeführt.

2. WARUM UNTERLIEGEN STAATLICHE BEIHILFEN FÜR FILME UND ANDERE AUDIOVISUELLE WERKE EINER KONTROLLE?

- (6) Die EWR-Staaten unterstützen die Produktion von Filmen, Fernsehprogrammen und anderen audiovisuellen Werken mit einem breiten Spektrum von Maßnahmen. Über nationale, regionale und lokale Förderregelungen gewähren die EWR-Staaten Jahr für Jahr in erheblichem Umfang Mittel für die Filmförderung. Dies geschieht sowohl aus kulturellen als auch aus wirtschaftlichen Gründen. In erster Linie soll diese Unterstützung gewährleisten, dass die nationale und regionale Kultur und das vorhandene kreative Potenzial in den audiovisuellen Medien Film und Fernsehen ihren Ausdruck finden. Ferner soll damit die kritische Masse an Aktivitäten erreicht werden, die erforderlich ist, um die für die Entwicklung und Konsolidierung der Branche notwendige Dynamik zu erzeugen. Voraussetzung hierfür aber sind solide aufgestellte Produktionsunternehmen und ein Reservoir an Fachleuten mit einschlägigen Fähigkeiten und Erfahrungen.

⁽¹⁾ Diese Leitlinien entsprechen der Mitteilung der Europäischen Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke (ABl. C 332 vom 15.11.2013, S. 1).

⁽²⁾ Die EFTA-Staaten beteiligen sich uneingeschränkt am MEDIA-Programm.

- (7) Mit dieser Unterstützung ist Europa zu einem der weltweit größten Filmproduzenten geworden. 2012 wurde der Wert des europäischen audiovisuellen Markts für Spielfilm- und Fernsehunterhaltung mit 17 Mrd. EUR beziffert ⁽¹⁾. Viele Menschen im EWR sind im audiovisuellen Bereich beschäftigt ⁽²⁾.
- (8) Deshalb sind Filmproduktion und -vertrieb nicht nur von kultureller, sondern auch von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Darüber hinaus sind Filmproduzenten auf internationaler Ebene tätig, und audiovisuelle Werke werden international gehandelt, sodass einschlägige Beihilfen, die in Form von Zuschüssen, Steueranreizen oder als sonstige finanzielle Unterstützung gewährt werden, den Handel zwischen EWR-Staaten beeinträchtigen könnten. Die Produzenten und audiovisuellen Werke, die staatlich gefördert werden, erhalten einen finanziellen und damit auch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber denjenigen, die keine staatliche Unterstützung erhalten. Da die Unterstützung damit zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann, gilt sie als staatliche Beihilfe nach Artikel 61 Absatz 1 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden „EWR-Abkommen“). Die Überwachungsbehörde ist nach Artikel 62 des EWR-Abkommens verpflichtet, Beihilfen für den audiovisuellen Bereich — ebenso wie staatliche Beihilfen in anderen Bereichen — auf ihre Vereinbarkeit mit dem EWR-Markt zu prüfen.
- (9) Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens verbietet staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen EWR-Staaten beeinträchtigen. Die Überwachungsbehörde kann jedoch bestimmte staatliche Beihilfen von diesem Verbot ausnehmen. So können nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige zulässig sein, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- (10) In Artikel 13 des Protokolls 31 des EWR-Abkommens wird die Notwendigkeit einer stärkeren kulturellen Zusammenarbeit anerkannt. Allerdings enthält das Abkommen keine „Kulturausnahme“, die vergleichbar wäre mit der unter Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV, in dem die Möglichkeit vorgesehen ist, Beihilfen zur Förderung der Kultur von dem in Artikel 107 Absatz 1 AEUV verankerten Grundsatz der allgemeinen Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt auszunehmen. Dennoch vertritt die Überwachungsbehörde entsprechend ihrer ständigen Fallpraxis ⁽³⁾ die Auffassung, dass Maßnahmen zur Förderung von Filmen und anderen audiovisuellen Werken nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens genehmigt werden können. Bei ihrer beihilferechtlichen Würdigung wird die Überwachungsbehörde dieselben Kriterien anwenden wie die Europäische Kommission bei der Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV.
- (11) Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke tragen zur mittel- bis langfristigen Nachhaltigkeit der europäischen Filmwirtschaft und des europäischen audiovisuellen Bereichs in allen EWR-Staaten bei und steigern die kulturelle Vielfalt der dem europäischen Publikum angebotenen Werke.
- (12) Als Vertragsparteien des Unesco-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen haben sich Norwegen und Island verpflichtet, die kulturelle Dimension als wichtiges Element in ihre Politik einzubinden ⁽⁴⁾.

3. ENTWICKLUNGEN SEIT 2001

- (13) Die Europäische Kommission hat die Kriterien für die Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen für die Produktion von Filmen und anderen audiovisuellen Werken mit dem Binnenmarkt in ihrer Mitteilung zur Filmwirtschaft von 2001 ⁽⁵⁾ dargelegt. Die Geltungsdauer dieser Kriterien wurde 2004 ⁽⁶⁾, 2007 ⁽⁷⁾ und 2009 ⁽⁸⁾ verlängert und endete am 31. Dezember 2012. Die Überwachungsbehörde hat ihre Leitlinien für staatliche Beihilfen zugunsten von Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken (im Folgenden „Leitlinien der Überwachungsbehörde

⁽¹⁾ „PWC Global Entertainment and MEDIA Outlook“ 2013-2017, <http://www.pwc.com/gx/en/global-entertainment-media-outlook/segment-insights/filmed-entertainment.jhtml>

⁽²⁾ Studie von KEA European Affairs, „Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union“, Abschließender Bericht für die Europäische Kommission, GD Informationsgesellschaft und Medien, Oktober 2010, S. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>

⁽³⁾ Norwegen: Entscheidung Nr. 32/02/COL vom 20. Februar 2002, Nr. 169/02/COL vom 18. September 2002, Nr. 186/03/COL vom 29. Oktober 2003, Nr. 179/05/COL vom 15. Juli 2005, Nr. 342/06/COL vom 14. November 2006, Nr. 430/08/COL vom 2. Juli 2008, Nr. 774/08/COL vom 10. Dezember 2008, Nr. 289/09/COL vom 1. Juli 2009 sowie Entscheidung Nr. 180/09/COL vom 31. März 2009; Island: Entscheidung Nr. 114/99/COL vom 4. Juni 1999, Nr. 380/00/COL vom 18. Dezember 2000, Nr. 390/06/COL vom 13. Dezember 2006, Nr. 255/09/COL vom 10. Juni 2009 und Nr. 262/12/COL vom 4. Juli 2012; Liechtenstein: Entscheidung Nr. 192/00/COL vom 27. September 2000, Nr. 267/06/COL vom 20. September 2006 und Nr. 395/11/COL vom 14. Dezember 2011.

⁽⁴⁾ Das Fürstentum Liechtenstein ist keine Vertragspartei des Unesco-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

⁽⁵⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken (ABl. C 43 vom 16.2.2002, S. 6).

⁽⁶⁾ ABl. C 123 vom 30.4.2004, S. 1.

⁽⁷⁾ ABl. C 134 vom 16.6.2007, S. 5.

⁽⁸⁾ ABl. C 31 vom 7.2.2009, S. 1.

von 2008“) ursprünglich im Jahr 2008 festgelegt; sie basieren auf den vorstehend genannten Mitteilungen der Europäischen Kommission aus den Jahren 2001, 2004 und 2007 ⁽¹⁾. Die vorliegenden Leitlinien entsprechen in ihren Grundzügen der Mitteilung von 2001 und den Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008, tragen aber einer Reihe von Entwicklungen Rechnung, die seit 2001 eingetreten sind.

- (14) Die von der Kommission und der Überwachungsbehörde seit Inkrafttreten der Bestimmungen von 2001 genehmigten Beihilferegeln zeigen, dass die EWR-Staaten eine große Bandbreite an Beihilfemechanismen und -voraussetzungen anwenden. Die meisten Regelungen folgen dem Muster, für das die Beurteilungskriterien der Mitteilung von 2001 erarbeitet wurden, das heißt, es handelt sich um Zuschüsse für ausgewählte Filmproduktionen, bei denen der Beihilfemaximalbetrag als prozentualer Anteil am Produktionsbudget des Beihilfeempfängers festgelegt wird. Eine zunehmende Anzahl von EWR-Staaten haben jedoch Regelungen eingeführt, bei denen der Beihilfebetrags als prozentualer Anteil an den im beihilfegewährenden EWR-Staat getätigten Ausgaben für die Produktionstätigkeit ausgedrückt wird. Diese Regelungen sehen häufig eine Steuerermäßigung vor oder sind in anderer Weise gestaltet, dass sie automatisch auf Filme anwendbar sind, die bestimmte Kriterien in Bezug auf ihre Beihilfefähigkeit erfüllen. Im Gegensatz zu Filmfonds, bei denen eine Förderung individuell beantragt werden muss, können Filmproduzenten bei den vorgenannten Regelungen aufgrund der automatischen Anwendbarkeit bereits in der Filmplanungs- und -entwicklungsphase einen vorhersehbaren Finanzierungsbetrag einplanen.
- (15) Was die Bandbreite der geförderten Maßnahmen betrifft, so bieten einige EWR-Staaten auch Beihilfen für Tätigkeiten außerhalb der Filmproduktion an. Dazu zählen Beihilfen für den Filmvertrieb oder für Kinos, um z. B. Kinos in ländlichen Gebieten oder Arthouse-Kinos bzw. deren Renovierung und Modernisierung, u. a. ihre Umstellung auf Digitaltechnik, zu unterstützen. Einige EWR-Staaten fördern audiovisuelle Projekte, die über herkömmliche Film- und Fernsehproduktionen hinausgehen, vor allem interaktive Produkte wie Transmedia und Spiele. In diesen Fällen legten die Kommission und die Überwachungsbehörde bei der Prüfung der Erforderlichkeit, Angemessenheit und Geeignetheit der angemeldeten Beihilfen die in der Mitteilung zur Filmwirtschaft und in den Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008 festgelegten Kriterien zugrunde. Ferner wurde ein verstärkter Wettbewerb zwischen EWR-Staaten festgestellt, die staatliche Beihilfen einsetzen, um Auslandsinvestitionen großer Filmproduktionsgesellschaften aus Drittländern anzuziehen. Diese Aspekte wurden weder in der Mitteilung von 2001 noch in den Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008 berücksichtigt.
- (16) Bereits in der Mitteilung von 2001 wurde angekündigt, dass die Kommission die Obergrenze der nach den EU-Beihilfavorschriften zulässigen Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben in dieser Branche prüfen würde. Aufgrund der für Filmförderregelungen üblichen Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben muss ein bestimmter Teil des Budgets des geförderten Films in dem beihilfegewährenden EWR-Staat ausgegeben werden. In der Verlängerung von 2004 wurden Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben in Filmförderregelungen als ein Aspekt bezeichnet, den es im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit den im AEUV verankerten Grundsätzen des Binnenmarkts eingehender zu prüfen gilt. Zudem muss die seit 2001 ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Gerichtshofs der EFTA-Staaten zur Bedeutung des Binnenmarkts in Bezug auf die Vorschriften über den Ursprung von Waren und Dienstleistungen berücksichtigt werden ⁽²⁾.
- (17) Im Rahmen der 2009 erfolgten Verlängerung der in der Mitteilung zur Filmwirtschaft von 2001 festgelegten Kriterien zur Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt stellte die Kommission daher fest, dass eine weitere Reflexion über die Auswirkungen dieser Entwicklungen und eine Prüfung der Beurteilungskriterien erforderlich seien.

4. SPEZIFISCHE ÄNDERUNGEN

- (18) Die vorliegenden Leitlinien behandeln die vorstehenden Aspekte und nehmen Änderungen an den in der Mitteilung von 2001 und in den Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008 enthaltenen Kriterien vor. Insbesondere sehen sie staatliche Beihilfen für eine größere Bandbreite an Tätigkeiten vor, stellen das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der Kulturpolitik und die Wahrung der Grundfreiheiten (Artikel 4, 8, 28, 31, 36 und 40 des EWR-Abkommens) heraus, führen eine höhere Beihilfemaximalintensität für grenzübergreifende Produktionen ein und gehen auch auf den Schutz des Filmerbes und den Zugang zum Filmerbe ein. Nach Auffassung der Kommission und der Überwachungsbehörde sind diese Änderungen angesichts der Entwicklungen seit 2001 notwendig; sie werden zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des gesamteuropäischen Charakters der europäischen Werke beitragen.

4.1. VON DEN LEITLINIEN ERFASSTE TÄTIGKEITEN

- (19) Die in den Leitlinien zur Filmwirtschaft von 2001 und in den Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008 festgelegten Kriterien für staatliche Beihilfen waren schwerpunktmäßig auf die Filmproduktion ausgerichtet. Wie bereits festgestellt, fördern einige EWR-Staaten jedoch auch andere mit der Filmproduktion verbundene Tätigkeiten, z. B. Drehbuchgestaltung, Entwicklung, Filmvertrieb oder Werbung (etwa bei Filmfestspielen). Das Ziel, die kulturelle Vielfalt Europas durch audiovisuelle Werke zu wahren und zu fördern, kann nur erreicht werden, wenn diese

⁽¹⁾ Die aktualisierte Fassung dieser Leitlinien ist auf der Website der Überwachungsbehörde veröffentlicht: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>. Teil VII der Leitlinien enthält sektorspezifische Vorschriften für staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke (ABl. L 105 vom 21.4.2011, S. 32, und EWR-Beilage Nr. 23 vom 21.4.2011, S. 1).

⁽²⁾ Insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 10. März 2005, Laboratoires Fournier, C-39/04, Slg. 2005, I-2570.

Werke auch vom Publikum gesehen werden. Eine Beschränkung der Beihilfen auf die Produktion birgt die Gefahr, dass das Angebot an audiovisuellen Inhalten erhöht wird, ohne zu gewährleisten, dass die entsprechenden audiovisuellen Werke auch wirksam vertrieben und beworben werden. Es ist daher sinnvoll, dass Beihilfen für alle Aspekte des Filmschaffens, von der Konzeption der Handlung bis hin zur Vorführung, gewährt werden können.

- (20) Bei Beihilfen für Kinos handelt es sich in der Regel um niedrige Beträge, sodass zum Beispiel die von Kinos in ländlichen Gebieten und Arthouse-Kinos benötigten Beihilfen unter die „De-minimis“-Verordnung ⁽¹⁾ fallen dürften. Wenn ein EWR-Staat jedoch begründen kann, dass Kinos mehr Unterstützung benötigen, wird die Beihilfe auf der Grundlage der vorliegenden Leitlinien als Beihilfe zur Förderung der Kultur im Sinne des Artikels 61 Absatz 3 Buchstabe d des EWR-Abkommens beurteilt. Beihilfen für Kinos fördern die Kultur, da die wichtigste Zweckbestimmung eines Kinos in der Vorführung des Kulturprodukts Film besteht.
- (21) Einige EWR-Staaten zogen die Förderung audiovisueller Projekte in Betracht, die über herkömmliche Film- und Fernsehproduktionen hinausgehen. Transmediales Erzählen (Transmedia Storytelling, auch bekannt als Multiplatform Storytelling oder crossmediales Storytelling) ist die Technik des Erzählens über verschiedene Plattformen und Formate unter Verwendung digitaler Technologien wie Filme und Spiele. Wichtig ist, dass die einzelnen Inhalte miteinander verknüpft sind ⁽²⁾. Da Transmedia-Projekte unweigerlich mit einer Filmproduktion verbunden sind, wird die Filmproduktionskomponente als audiovisuelles Werk im Sinne dieser Leitlinien betrachtet.
- (22) Spiele mögen in den kommenden Jahren zwar zu den Massenmedien mit dem schnellsten Wachstum zählen, aber nicht alle Spiele sind automatisch als audiovisuelle Werke oder Kulturprodukte zu betrachten. Sie haben in Bezug auf Produktion, Vertrieb, Marketing und Konsum ganz andere Merkmale als Filme. Daher können die für die Filmproduktion konzipierten Regeln nicht ohne weiteres auf Spiele angewandt werden. Darüber hinaus verfügen die Kommission und die Überwachungsbehörde anders als im Film- und Fernsehbereich nicht über eine kritische Masse an Beschlüssen über staatliche Beihilfen für Spiele. Daher gelten diese Leitlinien nicht für Beihilfen für Spiele. Jede Beihilfe für Spiele, die die Voraussetzungen der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) ⁽³⁾ oder der „De-minimis“-Verordnung nicht erfüllt, wird nach wie vor auf Einzelfallbasis geprüft werden. Sofern die Notwendigkeit einer Beihilferegulierung für Spiele mit kulturellem oder erzieherischem Zweck nachgewiesen werden kann, wird die Überwachungsbehörde die in diesen Leitlinien genannten Kriterien für die Beihilfeintensität analog anwenden.

4.2. KULTURELLES KRITERIUM

- (23) Beihilfen für den audiovisuellen Bereich können nur dann mit Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens vereinbar sein, wenn sie der Förderung der Kultur dienen; die Definition eines kulturellen Projekts fällt in erster Linie in die Zuständigkeit der EWR-Staaten. Die Überwachungsbehörde erkennt an, dass sie bei Förderregelungen für audiovisuelle Werke lediglich zu prüfen hat, ob ein EWR-Staat über einen geeigneten wirksamen Überprüfungsmechanismus verfügt, mit dem offensichtliche Fehler ausgeschlossen werden können. Dies würde entweder durch ein auf kulturellen Kriterien basierendes Auswahlverfahren sichergestellt, für das festgelegt wird, welche audiovisuellen Werke für Beihilfen in Betracht kommen sollten, oder durch ein kulturelles Profil, dem alle audiovisuellen Werke entsprechen müssen, für die Beihilfen gewährt werden. Im Einklang mit dem Unesco-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005 ⁽⁴⁾ stellt die Überwachungsbehörde fest, dass auch ein kommerzieller Film ein kultureller Film sein kann.
- (24) Ein wichtiges Element der kulturellen Vielfalt ist die sprachliche Vielfalt; der Schutz und die Förderung der Verwendung einer oder mehrerer Sprachen eines EWR-Staats dienen daher auch der Förderung der Kultur ⁽⁵⁾. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union können sowohl die Förderung einer Sprache

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5), aufgenommen als Nummer 1ea des Anhangs XV des EWR-Abkommens durch den Beschluss Nr. 29/2007 des Gemeinsamen Ausschusses (ABl. L 209 vom 9.8.2007, S. 52, und EWR-Beilage Nr. 38 vom 9.8.2007, S. 34), in Kraft getreten am 28. April 2007. Diese Verordnung wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1) ersetzt. Die Verordnung ist in das EWR-Abkommen zu übernehmen.

⁽²⁾ Nicht zu verwechseln mit traditionellen plattformübergreifenden Medien-Franchisen, Fortsetzungen oder Adaptionen.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1224/2013 der Kommission vom 29. November 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 800/2008 hinsichtlich ihrer Geltungsdauer (ABl. L 320 vom 30.11.2013, S. 22), aufgenommen als Nummer 1j des Anhangs XV des EWR-Abkommens durch den Beschluss Nr. 29/2014 des Gemeinsamen Ausschusses (noch nicht im ABl. oder in der EWR-Beilage veröffentlicht), in Kraft getreten am 15. Februar 2014.

⁽⁴⁾ In Artikel 4 Absatz 4 des Übereinkommens heißt es: „Kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen“ bezieht sich auf die Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen, die (...) kulturelle Ausdrucksformen verkörpern oder übermitteln, und zwar unabhängig vom kommerziellen Wert, den sie möglicherweise haben. Kulturelle Aktivitäten können ein Zweck an sich sein oder zur Herstellung von kulturellen Gütern und Dienstleistungen beitragen.“

⁽⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2009, UTECA, C-222/07, Slg. 2009, I-1407, Randnrn. 27-33.

eines EWR-Staats ⁽¹⁾ als auch kulturpolitische Ziele ⁽²⁾ ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses darstellen, das eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigt. Daher können die EWR-Staaten die Gewährung einer Beihilfe für einen Film unter anderem an die Auflage knüpfen, dass der Film in einer bestimmten Sprache produziert wird, sofern erwiesen ist, dass diese Voraussetzung erforderlich und angemessen ist, um ein kulturelles Ziel im audiovisuellen Bereich zu verfolgen; ein solches Ziel kann auch die Förderung der freien Meinungsäußerung der verschiedenen, in einem bestimmten Gebiet vorhandenen sozialen, religiösen, philosophischen oder linguistischen Bevölkerungsgruppen sein. Dass ein solches Kriterium in der Praxis einen Vorteil für Filmproduktionsunternehmen darstellen könnte, die in der von dem jeweiligen Kriterium abgedeckten Sprache arbeiten, steht in innerem Zusammenhang mit dem verfolgten Ziel ⁽³⁾.

4.3. VERPFLICHTUNG ZUR TERRITORIALISIERUNG DER AUSGABEN

- (25) Seit die Europäische Kommission mit der Prüfung von Filmförderregelungen begonnen hat, stand die den Filmproduzenten von der beihilfegewährenden Behörde auferlegte Verpflichtung, einen bestimmten Anteil des Produktionsbudgets in einem bestimmten Gebiet auszugeben (sogenannte „Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben“), immer wieder im Rampenlicht. Nach der Mitteilung zur Filmindustrie von 2001 und den Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008 war es den EWR-Staaten gestattet vorzuschreiben, dass bis zu 80 % des gesamten Filmbudgets in ihrem Hoheitsgebiet ausgegeben werden. Regelungen, bei denen der Beihilfebetrags als prozentualer Anteil an den Ausgaben für die im beihilfegewährenden EWR-Staat durchgeführte Produktionstätigkeit festgelegt ist, sind bereits durch ihre Gestaltung darauf ausgelegt, in möglichst großem Umfang Produktionstätigkeiten für den beihilfegewährenden EWR-Staat zu gewinnen, und sie enthalten ein inhärentes Element der Territorialisierung der Ausgaben. Die vorliegenden Leitlinien müssen diesen nunmehr vorhandenen verschiedenen Arten von Beihilferegelungen Rechnung tragen.
- (26) Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben stellen eine Einschränkung des Binnenmarktes für die audiovisuelle Produktion dar. Daher gab die Kommission eine externe Studie über territoriale Auflagen für die audiovisuelle Produktion in Auftrag, die im Jahr 2008 abgeschlossen wurde ⁽⁴⁾. Wie in der Verlängerung der Mitteilung zur Filmwirtschaft von 2009 festgestellt, kam die Studie insgesamt zu keinem endgültigen Ergebnis hinsichtlich der Frage, ob die positiven Auswirkungen territorialer Auflagen die negativen Auswirkungen überwiegen.
- (27) Dieser Studie zufolge sind die Kosten der Filmproduktion in Ländern mit territorialen Auflagen jedoch höher als in anderen Ländern. Ferner könnten territoriale Auflagen Koproduktionen im Wege stehen und sie weniger effizient machen. Insgesamt wurde in der Studie festgestellt, dass die durch die restriktiveren Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben bewirkten positiven Auswirkungen nicht ausreichen, um die Beibehaltung des derzeitigen Umfangs der Verpflichtungen zu rechtfertigen. Die Studie konnte die Notwendigkeit dieser Auflagen in Bezug auf die Ziele nicht nachweisen.
- (28) Eine einzelstaatliche Maßnahme, die die Ausübung der per EWR-Abkommen verbürgten Grundfreiheiten beschränkt, kann nur gerechtfertigt sein, wenn mehrere Voraussetzungen erfüllt sind: Sie muss zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, sie muss geeignet sein, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und sie darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist ⁽⁵⁾. Die besonderen Eigenschaften der Filmindustrie, insbesondere die außerordentliche Mobilität der Produktionen und die Förderung der kulturellen Vielfalt, der nationalen Kultur und der Landessprachen können einen solchen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine Beschränkung der Grundfreiheiten rechtfertigt. Deshalb erkennt die Überwachungsbehörde weiterhin an, dass derartige Voraussetzungen in gewissem Umfang notwendig sein können, um in den beihilfegewährenden EFTA-Staaten oder Regionen eine kritische Masse an Filmproduktionsinfrastruktur zu erhalten.
- (29) In praktisch keinem EWR-Staat liegen die Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben bei dem nach der Mitteilung von 2001 und den Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008 zulässigen Höchstwert von 80 % des Produktionsbudgets. In den Regelungen einiger EWR-Staaten sind überhaupt keine Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben enthalten. Zahlreiche regionale Regelungen richten sich nach dem Beihilfebetrags und schreiben vor, dass 100 % bzw. 150 % dieses Betrags im beihilfegewährenden EWR-Staat ausgegeben werden müssen oder sollten, ohne dass der Ursprung der über Unteraufträge vergebenen Dienstleistungen bzw. der Ursprung der bei der Produktion verwendeten Waren festgelegt wird. Bei bestimmten Regelungen darf der Produzent, der die Beihilfe erhält, mindestens 20 % des Produktionsbudgets außerhalb des jeweiligen EWR-Staats ausgeben. Einige EWR-Staaten legen die Filmförderung als prozentualen Anteil der ausschließlich lokalen Ausgaben fest.
- (30) Die Höhe der Ausgaben, die einer Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben unterliegen, sollte in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlichen finanziellen Unterstützung durch den betreffenden EWR-Staat stehen — und nicht zum gesamten Produktionsbudget. Dies war beim territorialen Kriterium der Mitteilung von 2001 bzw. der Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008 nicht notwendigerweise der Fall ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 13. Dezember 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium*, C-250/06, Slg. 2007, I-11135, Randnr. 43.

⁽²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 28. Oktober 1999, *ARD*, C-6/98, Randnr. 50.

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2009, *UTECA*, C-222/07, Slg. 2009, I-1407, Randnrn. 34 und 36.

⁽⁴⁾ „Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions“, 2008 (http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territorialisation_rep.pdf).

⁽⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2009, *UTECA*, C-222/07, Slg. 2009, I-1407, Randnr. 25.

⁽⁶⁾ Ein Beispiel: Ein Unternehmen produziert einen Film mit einem Budget von 10 Mio. EUR und beantragt eine Beihilfe im Rahmen einer Regelung, die maximal 1 Mio. EUR pro Film gewährt. Es wäre unverhältnismäßig, den Film von der Regelung auszuschließen mit der Begründung, dass der Produzent nicht die Absicht hat, mindestens 8 Mio. EUR des Produktionsbudgets im beihilfegewährenden Gebiet auszugeben.

- (31) Es gibt im Wesentlichen zwei verschiedene Beihilfemechanismen, über die die EWR-Staaten Filmproduktionsbeihilfen gewähren können:
- Beihilfen, die u. a. per Entscheidung eines Auswahlgremiums in Form von Direktzuschüssen gewährt und z. B. als prozentualer Anteil am Produktionsbudget festgelegt werden und
- Beihilfen, die als Anteil an den Produktionsausgaben im beihilfegewährenden EWR-Staat gewährt und festgelegt werden (z. B. Steueranreize).
- (32) Unter Randnummer 48 ist für die einzelnen Mechanismen festgelegt, innerhalb welcher Grenzen die Überwachungsbehörde akzeptieren kann, dass ein EWR-Staat Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben auferlegt, die im Hinblick auf ein kulturelles Ziel möglicherweise noch als erforderlich und verhältnismäßig betrachtet werden können.
- (33) Bei Beihilfen in Form von Zuschüssen sollte die maximal zulässige Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben auf 160 % des Beihilfebetrags begrenzt sein. Dies entspricht den zuvor vorgeschriebenen „80 % des Produktionsbudgets“, wenn die Beihilfeintensität bei dem unter Randnummer 51 Absatz 2 genannten allgemeinen Höchstsatz, d. h. bei 50 % des Produktionsbudgets, liegt ⁽¹⁾.
- (34) Werden Beihilfen als prozentualer Anteil an den Produktionsausgaben im beihilfegewährenden EWR-Staat gewährt, besteht ein Anreiz, mehr Geld in diesem EWR-Staat auszugeben, weil dann die Beihilfe höher ausfällt. Die Beschränkung der förderfähigen Produktionstätigkeit auf die im beihilfegewährenden EWR-Staat erfolgende ist eine territoriale Beschränkung. Um zu gewährleisten, dass die Obergrenze für Ausgaben, die Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben unterliegen, mit der Obergrenze für Zuschüsse vergleichbar ist, wurde sie auf 80 % des Produktionsbudgets festgesetzt.
- (35) Im Rahmen beider Mechanismen können Beihilferegeln die Auflage enthalten, dass ein Mindestprozentsatz der Produktionstätigkeit im Hoheitsgebiet des beihilfegewährenden EWR-Staats erfolgt. Dieser Prozentsatz darf nicht über 50 % des Produktionsbudgets liegen.
- (36) In jedem Fall sind die EWR-Staaten nicht verpflichtet, eine Territorialisierung der Ausgaben vorzuschreiben.

4.4. WETTBEWERB UM WICHTIGE AUSLÄNDISCHE PRODUKTIONEN

- (37) Seit 2001 haben mehrere EWR-Staaten Regelungen eingeführt, um im internationalen Wettbewerb mit anderen Standorten und Studios (z. B. in den Vereinigten Staaten, Kanada, Neuseeland oder Australien) herausragende Filmproduktionen nach Europa zu locken. Aus den Beiträgen zu den im Vorfeld der neuen Mitteilung der Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultationen ging einhellig hervor, dass die Anziehung solcher Produktionen notwendig ist, um eine hochwertige audiovisuelle Infrastruktur aufrechtzuerhalten, zur Nutzung der vorhandenen erstklassigen Ressourcen (Studios, Ausrüstung, Personal) beizutragen und den Transfer von Technologie, Know-how und Fachwissen zu fördern. Die teilweise Nutzung dieser Ressourcen für ausländische Produktionen würde auch zur Verfügbarkeit von Kapazitäten für qualitativ hochwertige europäische Produktionen beitragen.
- (38) Durch den in der Regel umfassenden Einsatz lokaler Infrastrukturen und Darsteller könnten sich ausländische Produktionen dauerhaft auf den europäischen audiovisuellen Sektor auswirken. Dies könnte insgesamt zu positiven Effekten für den nationalen audiovisuellen Sektor führen. Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei vielen Filmen, die als wichtige Drittlandprojekte gelten, eigentlich um Koproduktionen unter Beteiligung europäischer Produzenten handelt. Die entsprechenden Zuwendungen würden daher auch zur Förderung des europäischen audiovisuellen Sektors und zur Erhaltung von Kapazitäten für nationale Produktionen beitragen.
- (39) Daher vertritt die Überwachungsbehörde die Auffassung, dass derartige Beihilfen unter denselben Voraussetzungen wie Beihilfen für europäische Produktionen grundsätzlich als Beihilfen zur Förderung der Kultur mit Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens im Einklang stehen können. Da die Beihilfebeträge für große internationale Produktionen jedoch sehr hoch sein können, wird die Überwachungsbehörde die weitere Entwicklung dieser Art von Beihilfen aufmerksam verfolgen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb in erster Linie auf der Grundlage von Qualität und Preis und nicht auf der Grundlage staatlicher Beihilfen erfolgt.

⁽¹⁾ Ein Beispiel: Ein Unternehmen produziert einen Film mit einem Budget von 10 Mio. EUR und beantragt eine Beihilfe im Rahmen einer Regelung, die maximal 1 Mio. EUR pro Film gewährt. Von dem Produzenten kann lediglich verlangt werden, dass er 1,6 Mio. EUR des Produktionsbudgets im beihilfegewährenden Gebiet ausgibt. Hätte das Filmbudget jedoch 2 Mio. EUR betragen, bestünde für den Produzenten bei Gewährung des maximalen Förderbetrags eine Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben, die 80 % des Produktionsbudgets entspräche.

4.5. GRENZÜBERGREIFENDE PRODUKTIONEN

- (40) Nur wenige europäische Filme werden außerhalb ihres Produktionsgebiets vertrieben. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein europäischer Film in mehreren EWR-Staaten verwertet wird, ist bei Koproduktionen mit Produzenten aus mehreren Ländern größer als bei anderen Filmen. Da bei europäischen Werken, die in mehreren EWR-Staaten verwertet werden, die Zusammenarbeit von Produzenten aus verschiedenen EWR-Staaten eine wichtige Rolle spielt, ist bei Koproduktionen, die durch mehr als einen EWR-Staat finanziert werden und an denen Produzenten aus mehr als einem EWR-Staat beteiligt sind, nach Auffassung der Überwachungsbehörde eine höhere Beihilfeintensität gerechtfertigt.

4.6. FILMERBE

- (41) Die Überwachungsbehörde ist der Ansicht, dass Filme gesammelt, erhalten und künftigen Generationen zu kulturellen und didaktischen Zwecken zugänglich gemacht werden sollten. In den Schlussfolgerungen des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) zum europäischen Filmerbe vom 18. November 2010 ⁽¹⁾ werden die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert sicherzustellen, dass von EU-Mitgliedstaaten geförderte Filme bei einer Filmerbe-Institution ⁽²⁾ hinterlegt werden, nach Möglichkeit mit dem gesamten einschlägigen Material und den entsprechenden Rechten in Bezug auf die Erhaltung und die kulturelle und nichtkommerzielle Verwertung der Filme und des einschlägigen Materials.
- (42) In einigen EU-Mitgliedstaaten wird die letzte Rate der Beihilfe erst dann ausgezahlt, wenn die Filmerbe-Institution die Hinterlegung des geförderten Films bestätigt hat. Dies hat sich als wirksames Instrument für die Durchsetzung der vertraglichen Hinterlegungspflicht erwiesen.
- (43) Bestimmte EU-Mitgliedstaaten haben in ihre Zuschussverträge auch Bestimmungen aufgenommen, die im Anschluss an einen vereinbarten Zeitraum die Verwertung öffentlich geförderter Filme für bestimmte Zwecke im Bereich der Erfüllung der im öffentlichen Interesse stehenden Aufgaben der Filmerbe-Institutionen erlauben, sofern dies der normalen Verwertung des Films nicht entgegensteht.
- (44) Nach Ansicht der Überwachungsbehörde sollten die EWR-Staaten die Produzenten ermutigen und sie dabei unterstützen, bei der von der fördernden Stelle benannten Filmerbe-Institution eine Kopie des geförderten Films zu hinterlegen. Ziel dieser Hinterlegung sind die Erhaltung des Films sowie eine mit dem Rechteinhaber/den Rechteinhabern vereinbarte spezifische nichtkommerzielle Verwertung nach Ablauf eines in der Zuschussvereinbarung festgelegten Zeitraums; diese spezifische Verwertung erfolgt im Einklang mit den Rechten des geistigen Eigentums, unbeschadet einer angemessenen Vergütung des Rechteinhabers/der Rechteinhaber und in einer Weise, die der normalen Verwertung des Films nicht entgegensteht.

5. PRÜFUNG DER VEREINBARKEIT DER BEIHILFEN MIT DEM FUNKTIONIEREN DES EWR-ABKOMMENS

- (45) Bei der Würdigung von Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke prüft die Überwachungsbehörde auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen,
- ob die Beihilferegelung dem Grundsatz der „allgemeinen Rechtmäßigkeit“ entspricht, d. h., ob sie Klauseln enthält, die gegen andere Bestimmungen des EWR-Abkommens als diejenigen über staatliche Beihilfen verstoßen, und
 - ob die Beihilferegelung die nachstehend dargelegten besonderen Kriterien für die wettbewerbsrechtliche Vereinbarkeit mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens erfüllt.

5.1. ALLGEMEINE RECHTMÄSSIGKEIT

- (46) Die Überwachungsbehörde muss zunächst prüfen, ob die Beihilferegelung dem Grundsatz der allgemeinen Rechtmäßigkeit entspricht und ob keine Klauseln enthalten sind, die gegen andere Bestimmungen des EWR-Abkommens als diejenigen über staatliche Beihilfen verstoßen. Die Überwachungsbehörde muss u. a. gewährleisten, dass der Grundsatz des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie die Grundsätze des freien Warenverkehrs, der Freizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit, des freien Dienstleistungsverkehrs und des freien Kapitalverkehrs (Artikel 4, 8, 28, 31, 36 und 40 des EWR-Abkommens) gewahrt sind. Kann die Regelung ohne gegen diese Grundsätze verstoßende Vorschriften ihren Zweck nicht erfüllen, so sorgt die Überwachungsbehörde durch gleichzeitige Anwendung der Wettbewerbsregeln für die Wahrung dieser Grundsätze.
- (47) Demnach dürfen Beihilferegelungen beispielsweise nicht so ausgestaltet sein, dass die Beihilfe ausschließlich Inländern gewährt wird und dass der Empfänger ein nach nationalem Handelsrecht im Inland niedergelassenes Unternehmen sein muss (Unternehmen, die in einem EWR-Staat niedergelassen sind und in einem anderen EWR-Staat eine Betriebsstätte oder Niederlassung unterhalten, müssen die Beihilfe ebenfalls erhalten können; ferner darf die Erfüllung dieser Bedingung erst verlangt werden, wenn die Beihilfe ausgezahlt wird); zudem dürfen sie ausländische Unternehmen, die im Rahmen der Herstellung von Filmen Dienstleistungen erbringen, nicht dazu verpflichten, die

⁽¹⁾ ABl. C 324 vom 7.2.2009, S. 1.

⁽²⁾ Filmerbe-Institutionen werden von den Mitgliedstaaten benannt, um das Filmerbe zu sammeln, zu erhalten und zu kulturellen und didaktischen Zwecken zugänglich zu machen.

Vorschriften der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁾ in Bezug auf ihre entsandten Arbeitnehmer zu umgehen.

- (48) Angesichts der besonderen Situation der europäischen Filmbranche gilt für Filmproduktionsförderregelungen Folgendes:

Entweder kann verlangt werden, dass bis zu 160 % des Beihilfebetrags, der für die Produktion eines bestimmten audiovisuellen Werks gewährt wird, im beihilfegewährenden Gebiet ausgegeben werden, oder

der für die Produktion eines bestimmten audiovisuellen Werks gewährte Beihilfebetrag kann als prozentualer Anteil an den Ausgaben für Filmproduktionstätigkeiten im beihilfegewährenden EWR-Staat berechnet werden; in der Regel ist dies bei Förderregelungen in Form von Steueranreizen der Fall.

- (49) In beiden Fällen können die EWR-Staaten bestimmen, dass Vorhaben nur dann für Beihilfen infrage kommen, wenn ein bestimmter Teil der Produktionstätigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet durchgeführt wird. Dieser Mindestanteil darf jedoch nicht mehr als 50 % des gesamten Produktionsbudgets betragen. Zudem darf die territoriale Bindung in keinem Fall 80 % des gesamten Produktionsbudgets übersteigen.

5.2. BESONDERE BEWERTUNGSKRITERIEN NACH ARTIKEL 61 ABSATZ 3 BUCHSTABE c DES EWR-ABKOMMENS

- (50) Die Unterstützung der Produktion und Verwertung europäischer audiovisueller Werke und die Wahrung der dafür notwendigen Infrastruktur dienen dem Ziel, die verschiedenen kulturellen Identitäten in Europa und damit die kulturelle Vielfalt zu stärken. Damit besteht der Zweck entsprechender Beihilfen in der Förderung der Kultur. Solche Beihilfen können nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens vereinbar sein. Unternehmen, die im Bereich der Film- und Fernsehproduktion tätig sind, kommen im Rahmen der maximalen Beihilfeintensitäten im Fall der Kumulierung auch für Beihilfen nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstaben a und c des EWR-Abkommens (z. B. Regionalbeihilfen, KMU-Beihilfen, Beihilfen für Forschung und Entwicklung, Ausbildungsbeihilfen oder Beschäftigungsbeihilfen) in Betracht.

- (51) Im Falle von Regelungen, die unter diese Leitlinien fallende audiovisuelle Werke im Hinblick auf Drehbuchgestaltung, Entwicklung, Produktion, Vertrieb und Promotion unterstützen sollen, prüft die Überwachungsbehörde ihre Vereinbarkeit mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens anhand der folgenden Kriterien in Bezug auf das audiovisuelle Werk, dem die Beihilfe zugutekommen wird:

1. Die Beihilfe kommt einem kulturellen Produkt zugute. Um offensichtliche Fehler auszuschließen, muss jeder EWR-Staat durch ein wirksames Überprüfungsverfahren sicherstellen, dass Beihilfen nur für Produktionen gewährt werden, die nach seinen eigenen nationalen Kriterien einen kulturellen Inhalt haben: entweder durch die Auswahl von Filmvorschlägen, z. B. durch einen Ausschuss oder eine mit der Auswahl beauftragte Person oder, in Ermangelung eines solchen Auswahlverfahrens, durch die Erstellung einer Liste kultureller Kriterien, auf deren Grundlage jedes audiovisuelle Werk geprüft wird.
2. Die Beihilfeintensität ist grundsätzlich auf 50 % des Produktionsbudgets zu beschränken, damit für normale Geschäftsiniciativen weiterhin Anreize bestehen. Bei grenzübergreifenden Produktionen, die durch mehr als einen EWR-Staat finanziert werden und an denen Produzenten aus mehr als einem EWR-Staat beteiligt sind, kann die Beihilfeintensität bis zu 60 % des Produktionsbudgets betragen. Schwierige audiovisuelle Werke ⁽²⁾ und Koproduktionen, an denen Länder der Liste des Entwicklungshilfausschusses der OECD ⁽³⁾ beteiligt sind, sind von diesen Grenzen ausgenommen. Filme, deren einzige ursprüngliche Fassung in einer Amtssprache eines EWR-Staats mit kleinem Staatsgebiet, geringer Bevölkerungszahl oder begrenztem Sprachraum gedreht wurden, können in diesem Zusammenhang als schwierige audiovisuelle Werke betrachtet werden.

⁽¹⁾ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1), aufgenommen als Nummer 30 des Anhangs XVIII des EWR-Abkommens durch den Beschluss Nr. 37/1998 des Gemeinsamen Ausschusses (ABl. L 310 vom 19.11.1998, S. 25, und EWR-Beilage Nr. 48 vom 19.11.1998, S. 260), in Kraft getreten am 1. Mai 1998.

⁽²⁾ Zum Beispiel Kurzfilme, Erst- und Zweitfilme von Regisseuren, Dokumentarfilme, Werke mit geringen Produktionskosten oder sonstige kommerziell schwierige Werke. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist es Aufgabe eines jeden EWR-Staats, nach nationalen Kriterien eine Definition des Begriffs „schwieriger Film“ zu formulieren.

⁽³⁾ Diese Liste enthält alle Länder und Gebiete, die für öffentliche Entwicklungshilfe in Betracht kommen. Es handelt sich um sämtliche Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf der Grundlage des von der Weltbank veröffentlichten Bruttonationaleinkommens (BNE) pro Kopf mit Ausnahme der G8-Mitglieder, der EU-Mitgliedstaaten und der Länder mit feststehendem Datum für den EU-Beitritt. Die Liste enthält auch alle am wenigsten entwickelten Länder gemäß der Definition der Vereinten Nationen. Siehe http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html. Nur Norwegen und Island sind Mitglieder des Entwicklungsausschusses der OECD und erarbeiten ihre nationalen Strategien im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit somit auf der Grundlage der Leitlinien und Referenzdokumente des Entwicklungsausschusses.

3. Im Hinblick auf Drehbuchgestaltung und Entwicklung besteht grundsätzlich keine Beihilfemaximierungsgrenze. Wird das Drehbuch oder Filmvorhaben jedoch verfilmt bzw. realisiert, so werden die Kosten der Drehbuchgestaltung und Entwicklung nachträglich in das Produktionsbudget aufgenommen und bei der Festsetzung der Beihilfemaximierungsgrenze für das betreffende audiovisuelle Werk im Einklang mit Unterabsatz 2 berücksichtigt.
 4. Die Vertriebs- und Promotionskosten für audiovisuelle Werke, die für eine Produktionsförderung in Betracht kommen, sind in derselben Höhe förderfähig wie die Produktion es war oder hätte sein können.
 5. Abgesehen von Drehbuchgestaltung, Entwicklung und Promotion sind Beihilfen für bestimmte Produktionstätigkeiten nicht zulässig. So dürfen Beihilfen nicht auf einzelne Teile der Wertschöpfungskette der Filmproduktion beschränkt werden. Beihilfen für die Produktion eines bestimmten audiovisuellen Werks sollten einen Beitrag zu dessen Gesamtbudget leisten. Die Produzenten sollten frei darüber entscheiden können, aus welchen Budgetposten Mittel in anderen EWR-Staaten ausgegeben werden. Damit soll gewährleistet werden, dass die Beihilfe einen neutralen Anreizeffekt hat. Die gezielte Vergabe von Beihilfen zugunsten bestimmter einzelner Positionen eines Filmbudgets könnte bewirken, dass derartige Beihilfen zu einer nationalen Bevorzugung derjenigen Bereiche, die die spezifisch unterstützten Positionen anbieten, führen würden, was wiederum mit dem EWR-Abkommen unvereinbar wäre.
 6. Die EWR-Staaten sollten die Produzenten ermutigen und sie dabei unterstützen, eine Kopie des geförderten Films bei der von der fördernden Stelle benannten Filmarchiv-Institution zu hinterlegen. Ziel dieser Hinterlegung sind die Erhaltung des Films sowie eine mit dem Rechteinhaber/den Rechteinhabern vereinbarte spezifische nichtkommerzielle Verwertung nach Ablauf eines in der Zuschussvereinbarung festgelegten Zeitraums; diese spezifische Verwertung erfolgt im Einklang mit den Rechten des geistigen Eigentums, unbeschadet einer angemessenen Vergütung des Rechteinhabers/der Rechteinhaber und in einer Weise, die der normalen Verwertung des Films nicht entgegensteht.
 7. Die Beihilfe wird in transparenter Weise gewährt. Die EWR-Staaten müssen auf einer einzigen Website, die unter Umständen Informationen von mehreren anderen Websites abrufen, mindestens die folgenden Informationen veröffentlichen: den vollständigen Wortlaut der genehmigten Beihilferegelung und ihre Durchführungsbestimmungen, den Namen des Beihilfeempfängers, die Bezeichnung und die Art der geförderten Tätigkeit bzw. des geförderten Vorhabens, die Höhe der Beihilfe sowie die Beihilfeintensität als Anteil am Gesamtbudget der geförderten Tätigkeit bzw. des geförderten Vorhabens. Diese Angaben müssen nach Erlass des Gewährungsbescheids online veröffentlicht werden, mindestens 10 Jahre aufgehoben werden und der Öffentlichkeit uneingeschränkt zur Verfügung stehen ⁽¹⁾.
- (52) Die Modernisierung von Kinos einschließlich ihrer Digitalisierung darf gefördert werden, sofern die EWR-Staaten die Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Geeignetheit einer derartigen Beihilfe nachweisen können. Auf dieser Grundlage würde die Überwachungsbehörde prüfen, ob die jeweilige Regelung nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens mit dem Funktionieren dieses Abkommens vereinbar ist.
- (53) Bei der Überprüfung der Einhaltung der Beihilfemaximierungsgrenze wird der Gesamtbetrag der öffentlichen Förderung der EWR-Staaten für die geförderte Tätigkeit bzw. das geförderte Vorhaben berücksichtigt, unabhängig davon, ob die Förderung aus lokalen, regionalen bzw. nationalen Mitteln oder aus EU-Mitteln finanziert wird. Mittel, die ohne Beteiligung der EWR-Staaten an der Vergabeentscheidung unmittelbar aus EU-Programmen wie MEDIA gewährt werden, gelten nicht als staatliche Mittel. Sie sind also bei der Berechnung der Beihilfemaximierungsbeträge nicht zu berücksichtigen.

6. ZWECKDIENLICHE MASSNAHMEN

- (54) Für die Zwecke der Anwendung des Artikels 62 Absatz 1 des EWR-Abkommens schlägt die Überwachungsbehörde vor, dass die EWR-Staaten ihre bestehenden Filmförderregelungen innerhalb von zwei Jahren nach der Veröffentlichung dieser Leitlinien in der EWR-Beilage des *Amtsblatts der Europäischen Union* mit diesen Leitlinien in Einklang bringen. Die EWR-Staaten werden aufgefordert, binnen eines Monats nach der Veröffentlichung dieser Leitlinien in der EWR-Beilage des *Amtsblatts* zu bestätigen, dass sie mit den darin vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen einverstanden sind. Erhält die Überwachungsbehörde keine Antwort, so geht sie davon aus, dass der EWR-Staat nicht zustimmt.

7. ANWENDUNG

- (55) Die Überwachungsbehörde wird die in diesen Leitlinien niedergelegten Grundsätze ab dem 1. April 2014 anwenden.
- (56) Die Überwachungsbehörde wird diese Leitlinien auf alle angemeldeten Beihilfemaßnahmen anwenden, über die sie nach dem 1. April 2014 zu entscheiden hat, selbst wenn die Beihilfemaßnahmen vor diesem Datum angemeldet wurden.

⁽¹⁾ Diese Angaben sollten regelmäßig aktualisiert werden (zum Beispiel alle sechs Monate) und müssen in nicht urheberrechtlich geschützten Formaten zur Verfügung stehen.

- (57) Bei Beihilfen, die ohne die Genehmigung der Überwachungsbehörde und somit unter Verstoß gegen Teil I Artikel 1 Absatz 3 des Protokolls 3 zum Abkommen zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs gewährt worden sind, wird die Überwachungsbehörde ihre Prüfung der Vereinbarkeit mit dem EWR-Abkommen gründen auf
- a) diese Leitlinien, wenn die Beihilfe insgesamt oder teilweise nach der Veröffentlichung dieser Leitlinien in der EWR-Beilage des *Amtsblatts der Europäischen Union* gewährt wird;
 - b) in allen anderen Fällen auf die Leitlinien der Überwachungsbehörde von 2008.
-