

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 27 maart 2014

betreffende steunmaatregel SA.36139 (13/C) (ex 13/N)

die het Verenigd Koninkrijk voornemens is ten uitvoer te leggen voor videospelletjes

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 1786)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2014/764/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

- (1) Op 25 januari 2013 heeft het Verenigd Koninkrijk de Commissie in kennis gesteld van zijn voornemen om van 1 april 2013 tot en met 31 maart 2017 een belastingverlaging in te voeren voor videospelletjes. Bij schrijven van 7 maart 2013 verzocht de Commissie om aanvullende informatie, welke door het Verenigd Koninkrijk verschaft werd bij brief van 22 maart 2013.
- (2) Bij schrijven van 16 april 2013 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag ten aanzien van de geplande steunmaatregel.
- (3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure” genoemd) is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽²⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel te maken.
- (4) Het Verenigd Koninkrijk heeft bij brief van 17 mei 2013 zijn opmerkingen over het besluit ingediend. De Commissie heeft ook opmerkingen van belanghebbenden ontvangen en deze voor een reactie aan het Verenigd Koninkrijk doorgezonden; bij brieven van 22 augustus 2013 werden diens opmerkingen ontvangen. Bij schrijven van 7 oktober 2013 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk verzocht om aanvullende informatie. Bij schrijven van 4 november 2013 heeft het Verenigd Koninkrijk hierop gereageerd.

⁽¹⁾ Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.36139 — Belastingverlaging voor videospelletjes in het Verenigd Koninkrijk (PB C 152 van 30.5.2013, blz. 24).

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

II. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN EN REDENEN OM DE PROCEDURE IN TE LEIDEN

- (5) De maatregel van het Verenigd Koninkrijk tot belastingverlaging voor videospelletjes heeft tot doel ontwikkelaars van videospelletjes ertoe aan te zetten videospelletjes te produceren die een uitdrukking zijn van de Britse of Europese cultuur. De maatregel is gemodelleerd naar de „United Kingdom film tax incentive”, die in 2006 door de Commissie is goedgekeurd ⁽³⁾ en in 2011 is verlengd ⁽⁴⁾ tot en met 31 december 2015.
- (6) De totale begroting voor de voorgestelde maatregel, die is aangemeld met een looptijd tot en met maart 2017, bedraagt 115 miljoen GBP, waarvan de voorgenomen uitgaven 10 miljoen GBP bedragen voor het begrotingsjaar 2013/2014 en 35 miljoen GBP voor elk van de drie daaropvolgende begrotingsjaren. De steunverlenende autoriteit is het Britse ministerie van Financiën. De „British Film Institute Certification Unit” is verantwoordelijk voor de beoordeling van aanvragen voor de certificering van spelletjes met een Brits georiënteerde culturele inhoud.
- (7) Aan de Britse vennootschapsbelasting onderworpen ondernemingen die videospelletjes ontwikkelen die voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria, zouden in aanmerking kunnen komen voor belastingverlaging voor uitgaven aan in het Verenigd Koninkrijk ge- of verbruikte goederen en diensten ter waarde van maximaal 25 % van het productiebudget. Het belastingvoordeel wordt bekomen door de in aanmerking komende productiekosten aanvullend in mindering te brengen op de belastbare inkomsten uit het videospelletje. Er mag echter niet meer dan 80 % van het productiebudget extra worden afgetrokken. Indien de begunstigde tijdens de berekeningsperiode verliezen heeft geleden, komt hij in aanmerking voor een belastingkrediet. Volgens deel 1217CF(3) van het ontwerp van wijziging van de wet op de vennootschapsbelasting van 2009 worden subsidiabele uitgaven beperkt tot vaste kosten voor het ontwerpen, het produceren en het testen van het spelletje.
- (8) De maatregel van het Verenigd Koninkrijk tot belastingverlaging voor videospelletjes wordt onderworpen aan een culturele test vergelijkbaar met die van de „United Kingdom film tax incentive”. Beide testen bestaan uit vier onderdelen: culturele inhoud, culturele bijdrage, het gebruik van culturele hubs in het Verenigd Koninkrijk en het inschakelen van cultuurbeoefenaars die onderdaan of ingezetene zijn van het Verenigd Koninkrijk of de EER.
- (9) Daar de aangemelde maatregel wordt gefinancierd via een aftrek van belastingen die normaliter verschuldigd zijn aan de staatsbegroting, wordt hij gefinancierd door de staat. Videospelletjes worden in verschillende lidstaten geproduceerd en er is een interne markt voor. Steunmaatregelen voor deze spelletjes kunnen daarom het handelsverkeer en de mededinging tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. In haar besluit tot inleiding van de procedure concludeerde de Commissie derhalve dat de maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. De Commissie zette ook vraagtekens bij de verenigbaarheid met de interne markt van de steun.
- (10) Ten eerste betwijfelde zij of het verbinden van territoriale voorwaarden aan dergelijke steun noodzakelijk of evenredig was. Het Verenigd Koninkrijk heeft het ontwerp van de voorgestelde regeling gebaseerd op dat van de „United Kingdom film tax incentive”. Het heeft derhalve voorgesteld de belastingverlaging alleen van toepassing te laten zijn op uitgaven voor in het Verenigd Koninkrijk ge- of verbruikte goederen of diensten. De regeling betreffende de „United Kingdom film tax incentive” voorziet evenwel in een bijzondere afwijking op het gebruikelijke verbod op gebiedsbeperkingen, die volgens de mededeling inzake film ⁽⁵⁾ uitsluitend is toegestaan met betrekking tot productiesteun voor films en televisieprogramma's, en dus niet met betrekking tot videospelletjes.
- (11) Ten tweede twijfelde de Commissie aan de noodzaak van steun voor spelletjes, omdat die een snelgroeiende markt vormen. Het Verenigd Koninkrijk heeft niet met overtuigend bewijs gestaafd dat er zonder staatssteun een geval van marktfalen zou ontstaan met als gevolg een onderproductie van videospelletjes met een Brits georiënteerde culturele inhoud.
- (12) Bovendien is het Verenigd Koninkrijk van mening dat de maatregel van het Verenigd Koninkrijk tot belastingverlaging voor videospelletjes verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag. De Commissie was er echter niet van overtuigd dat de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde culturele test in de praktijk zou leiden tot een selectieve identificatie van het beperkte aantal videospelletjes dat een culturele kwaliteit vertegenwoordigt die zonder steun onvoldoende op de markt wordt aangeboden en die van wezenlijk belang zou zijn om te waarborgen dat Britse en Europese culturele thema's in videospelletjes vertegenwoordigd zijn en tot uitdrukking komen.

⁽³⁾ Besluit van de Commissie van 22 november 2006 betreffende steunmaatregel N 461/05 — UK film tax incentive (PB C 9 van 13.1.2007, blz. 1).

⁽⁴⁾ Besluit van de Commissie van 27 januari 2011 betreffende steunmaatregel SA.33234 — UK Film Tax Incentive extension (PB C 142 van 13.1.2012, blz. 1).

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie betreffende staatssteun voor films en andere audiovisuele werken (PB C 332 van 15.11.2013, blz. 1). Dit was ook het geval in de mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's over bepaalde juridische aspecten in verband met cinematografische en andere audiovisuele werken (PB C 43 van 16.2.2002, blz. 6), die van toepassing was wanneer de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag werd ingeleid.

- (13) Ten slotte maakte de Commissie zich zorgen dat door de steun een subsidiewedloop binnen de Unie in de hand zou worden gewerkt en betwijfelde zij of eventuele positieve effecten zouden opwegen tegen de mogelijke verstoringen van de mededinging.

III. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (14) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van een lidstaat, Frankrijk, nationale verenigingen van spelontwikkelaars uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Finland, de European Game Developer Federation (EGDF), overheidsorganen van het Verenigd Koninkrijk die betrokken zijn bij de promotie van films, een omroeporganisatie en vakorganisaties voor de filmproductie uit het Verenigd Koninkrijk. Zij allen benadrukten de culturele kwaliteit en het culturele belang die spelletjes kunnen hebben. Ze zagen onvoldoende marktstimulansen voor de productie van cultureel relevantere spelletjes. Geen van hen zag het gevaar van een subsidiewedloop tussen lidstaten.
- (15) Wat de noodzaak van de steun betreft, werd er door belanghebbenden op gewezen dat het Verenigd Koninkrijk zijn leidende positie op de markt van de videospelletjes zou verliezen, dat in 2012 minder dan 10 % van de in het Verenigd Koninkrijk uitgebrachte spelletjes in het Verenigd Koninkrijk werd ontwikkeld, dat de markt door Noord-Amerika en Azië werd gedomineerd en dat zich een personeelsvlucht naar Canada voordeed. Bijdragende partijen wezen ook op het feit dat de belangrijkste uitdaging voor de lidstaten zou zijn iets te doen aan de concurrentie vanuit derde landen die enorme subsidies uittrekken voor videospelletjes, met name Canada.
- (16) De Independent Game Developers Association (TIGA) uit het Verenigd Koninkrijk heeft tal van voorbeelden van plannen en projecten gegeven waarbij spelletjes uit het Verenigd Koninkrijk of Europa met behulp van een belastingvoordeel konden zijn geproduceerd, maar er in werkelijkheid nooit zijn gekomen. United Kingdom Interactive Entertainment (Ukie), die de bedrijfstak voor videospelletjes en interactief amusement vertegenwoordigt, heeft opgemerkt dat op de mondiale spelletjesmarkt druk wordt uitgeoefend op spelletjesontwikkelaars om met de producten een zo groot mogelijke markt te bereiken. Dat zou er vooral op neerkomen dat de spelletjes toegankelijk worden gemaakt voor de Noord-Amerikaanse markt en in toenemende mate voor markten in het Verre Oosten, en worden afgestemd op de culturele normen en verwachtingen van die markten. Dit zou een constante druk leggen op spelletjesontwikkelaars in Europa om de Europese culturele dimensie in hun spel niet te benadrukken met het oog op de verkoop van hun product aan een wereldwijd publiek. Dientengevolge zou het voor ontwikkelaars van spelletjes met een Europees georiënteerde culturele inhoud minder makkelijk zijn om particuliere financieringsbronnen aan te boren. Ukie is dan ook van mening dat de steun zou bijdragen aan het verhelpen van een marktfalen.
- (17) Frankrijk maakte gewag van de tendens dat spelletjes in toenemende mate worden gekleurd door „internationale stereotypen”.
- (18) Anderzijds heeft de TIGA gemeld dat de Britse verkoop 54 % uitmaakt van de omzet van onafhankelijke ontwikkelaars in het Verenigd Koninkrijk. Dit zou erop wijzen dat Britse consumenten een sterke voorkeur hebben voor producties uit het Verenigd Koninkrijk. Voorts waren er volgens de TIGA tussen 2008 en 2011 meer starters (216) dan sluitingen (197) in deze sector.
- (19) Wat betreft een mogelijke verstoring van de mededinging tussen lidstaten, erkende de TIGA dat lagere kosten van invloed zijn op besluiten met betrekking tot de locatie van ondernemingen die videospelletjes produceren. Zij is echter van mening dat de grootste verstoring uit derde landen zou komen, zoals Canada, waar de sector zou groeien als gevolg van overheidssteun. Volgens de TIGA groeide de werkgelegenheid in deze sector in Canada met 33 % tussen 2008 en 2010, terwijl zij in het Verenigd Koninkrijk afnam met 9 %.

IV. OPMERKINGEN VAN HET VERENIGD KONINKRIJK

1. Verplichtingen inzake territorialisering van de uitgaven

- (20) Nadat de Commissie uiting had gegeven aan haar twijfels over de geschiktheid van verplichtingen inzake territorialisering van de uitgaven inherent aan het testen op „ge- of verbruikt in het Verenigd Koninkrijk”, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk toegezegd deze twijfels weg te nemen en de voorgestelde wetgeving te wijzigen van „ge- of verbruikt in het Verenigd Koninkrijk” in „bested in de Europese Economische Ruimte (EER)”. Daarmee wordt verduidelijkt dat alle in de EER gemaakte uitgaven in aanmerking kunnen komen voor een belastingverlaging. Daarnaast zullen ze streven naar een beperking van de voor financiering in aanmerking komende uitbestedingskosten. De producent die steun ontvangt, mag ten hoogste 1 miljoen EUR aan subsidiabele vaste uitgaven per project uitgeven aan onderaannemers, overeenkomstig het belastingvoordeel voor videospelletjes

in Frankrijk ⁽⁶⁾. Dit waarborgt dat een essentieel onderdeel van de spelontwikkeling gedaan wordt door de begunstigde zelf.

- (21) Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat deze beperking van de subsidiabiliteit van uitbestedingskosten niet van grote invloed is op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de video-spelletjessector, waaronder kleine en grote ontwikkelaars, komt naar voren dat de ontwikkeling van videospelletjes net als in andere creatieve sectoren gepaard gaat met een zeer samenwerkingsgericht proces waarbij belangrijke ontwikkelingsactiviteiten, zoals programmering, ontwerp en het belangrijkste artwork, normaliter op dezelfde locatie worden uitgevoerd.

2. Noodzaak van steun

- (22) Wat betreft de noodzaak van de steun als gevolg van een onderproductie van spelletjes met een culturele inhoud heeft het Verenigd Koninkrijk bewijs overgelegd waaruit blijkt dat het met dergelijke spellen de slechte kant op gaat, zowel in relatieve als absolute zin. Het Verenigd Koninkrijk is het ermee eens dat de sector van de videospelletjes in het algemeen dynamisch is en groeit. Echter, in 2012 werd minder dan 10 % van de spelletjes die in het Verenigd Koninkrijk werden uitgebracht, ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk, vergeleken met 16 % in 2008. Het Verenigd Koninkrijk heeft ook een verdere analyse uitgevoerd van spelletjes die tussen 2003 en 2012 in het Verenigd Koninkrijk zijn uitgebracht. De cijfers tonen een constante afname in het aantal spelletjes met een Brits georiënteerde culturele inhoud en een scherpe daling in hun marktaandeel van 9 % van alle in het Verenigd Koninkrijk uitgebrachte spelletjes (inclusief spelletjes uit andere landen) in 2003 tot 4 % in 2006. Van 2009 tot 2012 bleef de afname steken op 3 %. In 2003 zou 41 % van de spelletjes die ontwikkeld werden in het Verenigd Koninkrijk de culturele test hebben doorstaan, tegenover slechts ca. 25 % in 2012.
- (23) Het Verenigd Koninkrijk is het ermee eens dat de opkomst van spelletjes op de smartphone bepaalde belemmeringen heeft weggenomen voor kleinere ontwikkelaars die willen toetreden tot de markt voor videospelletjes. De cijfers voor 2011 tonen inderdaad aan dat het aantal videospelletjes dat ontworpen werd door startende ondernemingen in het laatste jaar is toegenomen. Als echter naar de inhoud van de spelletjes gekeken wordt, blijkt uit een studie van de universiteit van Abertay dat van de 306 voorstellen voor mobiele en online spelletjes die de universiteit in de laatste twee jaar aangeboden kreeg van kleine ondernemingen en micro-ondernemingen in heel het Verenigd Koninkrijk, een overweldigende meerderheid — 255 — geen betrekking had op een omgeving, personage of verhaal uit het Verenigd Koninkrijk ⁽⁷⁾.
- (24) Dit zou verklaard kunnen worden door het feit dat spelletjes met een hoog cultureel gehalte even hoge productiekosten kunnen hebben als „mondiale games”, maar een aanzienlijke kleinere markt. De productie van deze spelletjes houdt dus een hoger economisch risico in. Videospelletjes met een op de cultuur van het Verenigd Koninkrijk/Europa geënte inhoud zouden dus minder commercieel levensvatbaar zijn dan spelletjes met een inhoud die gericht is op de mondiale markt. Zowel internationale uitgevers als nationale ontwikkelaars zijn minder geneigd het risico te nemen cultureel relevante inhoud te produceren. In plaats daarvan creëren zij een meer generieke inhoud die gericht is op internationale markten.
- (25) Uit een enquête van het Verenigd Koninkrijk is gebleken dat de Britse dimensie in de verhalen van spelletjes wordt afgezwakt in een poging de voor de financiering van hun ontwikkeling en voor het voortbestaan van de ontwikkelaar noodzakelijke mondiale publicatieovereenkomsten veilig te stellen. Bijna driekwart van de Britse ontwikkelaars van videospelletjes stelt dat de ontwikkeling van originele intellectuele eigendom in de voorgaande vijf jaar vertraagd of tot stilstand gekomen is. Uit het onderzoek blijkt dat veel ontwikkelaars de culturele inhoud van hun spelletjes moesten veranderen om te voldoen aan commerciële eisen. 53 % van de respondenten zei dat ze uitgesproken Britse of Europese personages en achtergronden hadden aangepast.
- (26) Tegen deze achtergrond zouden de stimuleringsdoelstellingen van het fonds erin bestaan cultuurproducten die waarschijnlijk economisch onrendabel zijn, commercieel levensvatbaar te maken en zo de productie te bevorderen van nieuwe cultuurproducten die zonder belastingvoordeel niet tot stand zouden komen, en de ontwikkeling van vaardigheden voor de duurzame productie van cultuurproducten, voor het Verenigd Koninkrijk/de EER relevante videospelletjes, te ondersteunen.

3. Een discriminerende cultuurtest

- (27) Wat de cultuurtest betreft, die garandeert dat de regeling alleen geldt voor videospelletjes met een uitgesproken culturele inhoud, lichtte het Verenigd Koninkrijk ten slotte toe dat, allereerst, de Britse belastingdienst (*HM Revenue & Customs*) een specifieke en gespecialiseerde „Creative Industries Unit” heeft die verantwoordelijk zal zijn voor het

⁽⁶⁾ Besluit van de Commissie van 25 april 2012 betreffende steunmaatregel SA.33943 — Prolongation du régime d'aide C 47/06 — Crédit d'impôt en faveur de la création de jeux vidéo (PB C 230 van 1.8.2012, blz. 3).

⁽⁷⁾ De universiteit heeft de gegevens verzameld gedurende haar „video games prototype programme”, dat was bedoeld om kleine ondernemingen te helpen bij het omzetten van hun spelletjes in werkende prototypen.

beheer en de controle van aanspraken op belastingvoordeel voor videospelletjes. Deze eenheid zal aanspraken op risico's beoordelen en dit proces voorziet er ook in dat strikt de hand zal worden gehouden aan de subsidiabiliteitsregels. Er is dus een duidelijk procedé voorhanden als het gaat om de toepassing van de test.

- (28) Wat betreft de elementen van de test die helpen bij het bepalen van de culturele kwaliteit van een spelletje, heeft het Verenigd Koninkrijk duidelijk gemaakt dat de meeste punten in de voorgestelde culturele test betrekking hebben op inhoud. Tot 20 van de 31 punten hebben betrekking op de culturele inhoud en bijdrage van het videospelletje. Dit zijn onder meer elementen zoals de locatie van het verhaal, de belangrijkste personages, het onderwerp waarop het spelletje is gebaseerd, het gebruik van de Engelse taal en het feit dat de Britse cultuur en het Britse erfgoed tot uitdrukking worden gebracht. Slechts drie punten hebben betrekking op de ontwikkelingslocatie en de resterende acht punten zijn van toepassing indien de betrokken cultuurbeoefenaars, zoals de scenario-schrijver, de componist, de ontwerper, de tekenaar of de programmeur, burgers of ingezetenen van het Verenigd Koninkrijk of de EER zijn. De voorgestelde test richt zich dus sterker op de inhoud dan op de locatie van de activiteit. Deze nadruk op inhoud wordt versterkt door de toepassing van een regel voor een minimum aan culturele inhoud, een „gouden-puntenregel”, waardoor alleen spelletjes met voldoende punten voor culturele inhoud de test doorstaan.
- (29) De nadruk op inhoud vormt eveneens een beperking voor de werkingssfeer van de belastingfaciliteit. Het Verenigd Koninkrijk heeft spelletjes geanalyseerd die daar in 2006, 2009 en 2012 zijn uitgebracht, waarbij alle in deze periode in het Verenigd Koninkrijk uitgebrachte spelletjes met terugwerkende kracht werden onderworpen aan de cultuurtest. Van de 822 spelletjes die in 2012 in het Verenigd Koninkrijk werden uitgebracht, waren er slechts 74 vervaardigd door ontwikkelaars uit het Verenigd Koninkrijk. 25,7 % daarvan (19 spelletjes) zou de culturele test hebben doorstaan als deze toentertijd had bestaan. Ook voor 2006 en 2009 toonde de test aan dat het aandeel van dergelijke spelletjes onder de in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde spelletjes rond de 27 % schommelde, terwijl hun aandeel onder alle spelletjes die in het Verenigd Koninkrijk werden uitgebracht, tussen 3 % en 4 % lag.
- (30) Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat een slaagpercentage van 25,7 % zich binnen de bandbreedte bevindt die door de Commissie is geaccepteerd in het geval van het Franse belastingvoordeel voor videospelletjes⁽⁸⁾. In dat besluit concludeerde de Commissie dat het feit dat bijna 30 % van de spelletjes wordt geselecteerd, erop wijst dat Frankrijk criteria heeft geformuleerd die garanderen dat de videospelletjes die in aanmerking komen voor het belastingvoordeel daadwerkelijk cultureel van inhoud zijn. Het Verenigd Koninkrijk is eveneens van oordeel dat de cultuurtest voor videospelletjes voldoende restrictief is om ervoor te zorgen dat de steun alleen gericht is op videospelletjes met een culturele inhoud die georiënteerd is op het Verenigd Koninkrijk/de EER.
- (31) Voorts heeft het Verenigd Koninkrijk erin toegestemd om de regeling aan te melden voor een eerste proefperiode van vier jaar. Deze periode zal gebruikt worden om toezicht te houden op de verlaging en ervoor te zorgen dat deze gebruikt wordt zoals bedoeld.

4. Subsidiewedloop

- (32) Met betrekking tot de bezorgdheid van de Commissie dat door de steun een subsidiewedloop binnen de Unie in de hand zou worden gewerkt, met buitensporige vervalsing van de mededinging tot gevolg, heeft het Verenigd Koninkrijk opgemerkt dat een dergelijke subsidiewedloop zou blijken uit het feit dat een groot aantal lidstaten regelingen toepast om het concurrentievermogen van hun binnenlandse sectoren te vergroten. Volgens het Verenigd Koninkrijk zal dit waarschijnlijk niet het geval zijn. Hoewel belastingvoordelen een bepalende rol kunnen spelen bij beslissingen over de locatie van een onderneming, is de steun hoofdzakelijk een antwoord op de belastingverlaging in Canada, de Verenigde Staten en Zuid-Korea. Frankrijk is momenteel de enige andere lidstaat die een belastingstimulans biedt voor de productie van spelletjes met een culturele inhoud.
- (33) Voorts zou een subsidiewedloop louter gericht zijn op economische concurrentie zonder enige culturele restricties. Een situatie waarin twee of meer landen de productie van specifieke cultuurproducten aan de hand van een overeengekomen cultuurtest willen beschermen, zou geen subsidiewedloop inhouden.
- (34) Het doel van de voorgestelde steun is de productie van videospelletjes met een op het Verenigd Koninkrijk/Europa georiënteerde culturele inhoud te beschermen, en als zodanig zal de steun van toepassing zijn op maar een fractie

⁽⁸⁾ Beschikking 2008/354/EG van de Commissie van 11 december 2007 betreffende staatssteun C 47/06 (ex N 648/05) — Belastingkrediet voor de vervaardiging van videospelletjes ten gunste van Frankrijk (PB L 118 van 6.5.2008, blz. 16).

van de videospelletjes die in het Verenigd Koninkrijk en Europa ontwikkeld worden, en op slechts een klein deel van de algehele kosten voor de ontwikkeling van videospelletjes. Na overleg met de sector schat het Verenigd Koninkrijk dat slechts ongeveer 10 % van die videospelletjes met een op het Verenigd Koninkrijk/Europa georiënteerde culturele inhoud een budget zal hebben van meer dan 5 miljoen GBP. Het meeste geld voor spelletjesontwikkeling wordt aan aanzienlijk kleinere projecten besteed.

V. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL

1. Kwalificatie als staatssteun

- (35) Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende steunmaatregelen van de staten, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (36) De ondersteuning van de productie van videospelletjes — op basis van een goedkeuring door de Britse belastingdienst — biedt door middel van een belastingverlaging een financieel voordeel aan ondernemingen uit de sector voor de productie van spelletjes dat via de begroting van het Britse ministerie van Financiën wordt bekostigd. Deze steun wordt dus met staatsmiddelen bekostigd en is toerekenbaar aan de staat. De maatregel is ontworpen om de productiekosten van de begunstigde ondernemingen te beperken en vormt voor deze ondernemingen een economisch voordeel. Hij is beperkt tot ondernemingen in de sector van de videospelletjes en is dus selectief. Ten slotte beïnvloedt de maatregel het handelsverkeer en de mededinging tussen de lidstaten ongunstig, aangezien spelletjes ook in andere lidstaten worden geproduceerd en internationaal worden verhandeld. De maatregel vormt daarom staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

2. Verenigbaarheid van de steun met de interne markt

- (37) Met betrekking tot de algemene rechtmatigheid van de regeling merkt de Commissie op dat het Verenigd Koninkrijk de territorialiteitsbepaling die de Commissie in verband met het vrije verkeer van goederen en diensten op de interne markt als problematisch beschouwde, heeft ingetrokken en ermee heeft ingestemd dat de subsidiabele uitbestedingskosten worden beperkt tot 1 miljoen GBP.
- (38) De Commissie is van mening dat deze limiet in dit geval acceptabel is aangezien een plafond van 1 miljoen GBP voor uitbestedingskosten in de praktijk, gezien de omvang van de productiebudgetten, waarschijnlijk geen significante belemmering zal zijn om een beroep te doen op uitbesteding. Het Verenigd Koninkrijk verwacht dat de meeste videospelletjes die hun culturele test doorstaan, een productiebudget zullen hebben van minder dan 1 miljoen GBP. Slechts circa 10 % van die videospelletjes zou een budget hebben van meer dan 5 miljoen GBP. Afhankelijk van de ontwikkeling van de productiebudgetten voor videospelletjes in het Verenigd Koninkrijk, behoudt de Commissie zich het recht voor om dit plafond aan te passen wanneer deze steunmaatregel binnen vier jaar na de tenuitvoerlegging ervan opnieuw wordt aangemeld, overeenkomstig de verbintenissen die de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk zijn aangegaan.
- (39) Het Verenigd Koninkrijk is voornemens de steun voor videospelletjes te rechtvaardigen als steun voor cultuurbesteding. Deze steun moet derhalve worden beoordeeld op grond van artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag. De Commissie heeft geen richtsnoeren ontwikkeld voor de toepassing van deze bepaling op steun voor spelletjes. De filmmededeling verwijst echter naar de mogelijkheid steun te verlenen voor spelletjes. In punt 24 van die mededeling wordt vermeld dat steunmaatregelen voor spelletjes onverminderd per geval zullen worden behandeld. Voor zover de noodzaak van een steunregeling voor spelletjes die een cultureel of educatief doel dienen, kan worden aangetoond, zou de Commissie gebruikmaken van de criteria inzake steunintensiteit van de filmmededeling.
- (40) De Commissie moet dus de verenigbaarheid van de maatregel rechtstreeks op grond van artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag beoordelen. Zij moet beoordelen of de maatregel tot doel heeft de cultuur te bevorderen en of hij het handelsverkeer en de mededinging in de Unie niet zodanig zal verstoren dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Dit betekent dat de maatregel het geschikte instrument moet zijn om de doelstelling te verwezenlijken, en met name dat er zonder deze steun voor de markspelers onvoldoende stimulans zou zijn om het gewenste soort spelletjes te produceren. Wat betreft de evenredigheid van de steun, kunnen de maximale steunintensiteiten zoals die in de filmmededeling zijn vastgesteld, mutatis mutandis worden toegepast. De Commissie heeft reeds de culturele doelstelling en de noodzaak van steun voor bepaalde videospelletjes beoordeeld in de twee besluiten inzake steun voor spelletjes in Frankrijk, waarnaar in de overwegingen 20 en 30 wordt verwezen.

a) *Cultuurbevordering*

- (41) Om verenigbaar te zijn met artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag, moet de steun voor spelletjes zoals voorgesteld door het Verenigd Koninkrijk, tot doel hebben de cultuur te bevorderen. Op basis van de wijzigingen die aangebracht zijn in de regeling en het aanvullende bewijs dat geleverd is door het Verenigd Koninkrijk, heeft de Commissie geconstateerd dat het Verenigd Koninkrijk een daadwerkelijk selectieve cultuurtest zou toepassen die garandeert dat uitsluitend steun voor cultuurbevordering overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag, wordt verleend.
- (42) Om te beginnen neemt de Commissie kennis van de toelichtingen van het Verenigd Koninkrijk over de test die wordt gebruikt om de culturele kwaliteit van een spelletje te bepalen (zie de overwegingen 27 tot en met 29): de meeste punten in de voorgestelde cultuurtest (tot 20 van de 31 punten) houden verband met de culturele inhoud en bijdrage van het spelletje. Daar komt bij dat een regel voor een minimum aan culturele inhoud wordt gehanteerd, de „gouden-puntenregel”, waardoor alleen spelletjes die voldoende scores op culturele inhoud de test zullen doorstaan.
- (43) De nadruk op inhoud vormt eveneens een beperking voor de werkingssfeer van de belastingfaciliteit. Simulaties van de cultuurtest op basis van spelletjes die in voorgaande jaren zijn uitgebracht, hebben aangetoond dat 26 % tot 27 % van de in het Verenigd Koninkrijk geproduceerde spelletjes de test zouden hebben doorstaan. Een dergelijk slaagpercentage geeft aan dat de testcriteria garanderen dat de videospelletjes die in aanmerking komen voor de belastingverlaging, daadwerkelijk cultureel van inhoud zijn en dat de test voldoende restrictief is om ervoor te zorgen dat de steun alleen gericht is op videospelletjes met een culturele inhoud georiënteerd op het Verenigd Koninkrijk/Europa. Ter vergelijking: in haar beschikking van 2007 betreffende een belastingkrediet voor videospelletjes ten gunste van Frankrijk⁽⁹⁾, concludeerde de Commissie dat de test voldoende selectief was omdat slechts 30 % van de spelletjes in aanmerking kwam voor het belastingkrediet.
- (44) Dat betekent dat de in haar besluit tot inleiding van de procedure genoemde twijfels zijn weggenomen. Het feit dat slechts circa 27 % van de spelletjes geselecteerd is, wijst erop dat de maatregel niet eenvoudigweg tot doel heeft een specifieke sector commercieel te ondersteunen, maar een heuse culturele doelstelling heeft. De steunmaatregel heeft dus daadwerkelijk tot doel de cultuur te bevorderen.

b) *Geschiktheid, noodzaak en evenredigheid van de maatregel*

- (45) Op grond van artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag zou de belastingverlaging voor videospelletjes een geschikt instrument moeten zijn om aan de nagestreefde doelstelling te voldoen. Staatssteun voor andere doeleinden die niet gericht zou zijn op deze culturele doelstelling, zal eerder aan de sector verbonden industriële doelstellingen bevorderen. De Commissie bevestigt dat de belastingverlaging in de onderhavige vorm ten goede komt aan spelletjes met een culturele inhoud en derhalve een geschikt instrument is om de nagestreefde culturele doelstelling te verwezenlijken.
- (46) Gezien de zeer dynamische ontwikkeling en evolutie van de spelletjesmarkt hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk gegevens verstrekt om te onderbouwen dat de steun noodzakelijk is om een redelijke productie van deze spelletjes te handhaven en dat zonder steun voor culturele spelletjes de productie en het marktaandeel ervan aanzienlijk zouden afnemen. De cijfers tonen een constante afname in het aantal spelletjes met een Brits georiënteerde culturele inhoud en een scherpe daling in hun marktaandeel van 9 % van alle in 2003 in het VK uitgebrachte spelletjes tot 4 % in 2006. Van 2009 tot 2012 bleef de afname steken op 3 %.
- (47) Spelletjes met een hoog cultureel gehalte kunnen even hoge productiekosten hebben als mondiale games, maar bestrijken een beduidend kleinere markt. De productie van deze spelletjes houdt dus een hoger economisch risico in. Videospelletjes met een op de cultuur van het Verenigd Koninkrijk/Europa geënte inhoud zijn dus minder commercieel levensvatbaar dan spelletjes met een inhoud die gericht is op de mondiale markt. Daarom legt de markt een constante druk op spelletjesontwikkelaars in Europa om de Europese culturele dimensie in hun spel niet te benadrukken met het oog op de verkoop aan een wereldwijd publiek. Voor ontwikkelaars van spelletjes met een Europees georiënteerde culturele inhoud is het moeilijker om particuliere financieringsbronnen aan te boren.
- (48) De voorgestelde belastingverlaging zou de productie van videospelletjes met een culturele inhoud bevorderen ten opzichte van zuivere amusementsspelletjes, voor zover de productiekosten van die eerste categorie zouden worden beperkt. Er is derhalve reden om te concluderen dat de maatregel waarschijnlijk in verhouding tot haar doel een voldoende stimulerend effect zal hebben.

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 8.

- (49) Voorts is de steunmaatregel evenredig omdat hij de steunintensiteit beperkt tot 25 % van de werkelijk gemaakte productiekosten bij de vervaardiging van in aanmerking komende spelletjes. Dit is minder dan de steunintensiteit van 50 % die toegestaan is voor audiovisuele producties overeenkomstig punt 52, onder 1, van de filmmededeling, dat mutatis mutandis geldt voor de toegestane steunintensiteit.
- (50) Om ten slotte het handelsverkeer en de mededinging in de Unie niet zo te verstoren dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, zouden de concurrentieverstoringen en de effecten op het handelsverkeer als gevolg van de maatregel gecompenseerd moeten worden door de positieve effecten van de maatregel.
- (51) Volgens de door het Verenigd Koninkrijk en vertegenwoordigers uit de sector overgelegde cijfers werd in 2012 minder dan 10 % van de in het Verenigd Koninkrijk uitgebrachte spelletjes ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk. Het marktaandeel van subsidiabele spelletjes die in het Verenigd Koninkrijk worden uitgebracht, is vrij klein (4-5 %). Ook het aandeel van de subsidiabele spelletjes onder de videospelletjes die vervaardigd worden in het Verenigd Koninkrijk, ca. 27 %, is relatief klein.
- (52) Verder heeft geen enkele mogelijk getroffen derde gewezen op mogelijk ongunstige effecten van de maatregel. Integendeel, de verenigingen van producenten van videospelletjes die opmerkingen hebben gemaakt na de inleiding van de procedure, met name de TIGA en de EGDF, onderstreepten het geringe effect van de maatregel op hun nationale sectoren en het algehele effect ervan ten opzichte van de concurrentie uit voornamelijk Noord-Amerika en het Verre Oosten. Een subsidiewedloop onder lidstaten zou dus betrekkelijk onwaarschijnlijk zijn.
- (53) Het is in ieder geval nuttig dat het Verenigd Koninkrijk de duur van de regeling tot vier jaar beperkt, zodat de toepassing ervan kan worden geëvalueerd en een herbeoordeling van de criteria in het licht van de marktontwikkelingen kan plaatsvinden.
- (54) Bijgevolg constateert de Commissie dat de in haar besluit tot inleiding van de procedure geuite twijfels zijn weggenomen. De verstoringen van de mededinging en het effect van de maatregel op het handelsverkeer tussen de lidstaten worden nu beperkt, zodat zij niet ingaan tegen het gemeenschappelijk belang.

VI. CONCLUSIE

- (55) De Commissie is daarom van mening dat de steun er niet toe zal leiden dat de marktpositie van de begunstigde bedrijven wordt versterkt of de dynamische prikkels voor de marktdeelnemers worden verstoord, maar dat daarentegen de diversiteit van het aanbod op de markt zal worden vergroot. Er zijn derhalve gronden om te concluderen dat de verstoringen van de mededinging en de gevolgen van de maatregel voor het handelsverkeer beperkt zijn, zodat de voordelen opwegen tegen de nadelen. De belastingverlaging voor de vervaardiging van videospelletjes is dan ook verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De steunmaatregel die het Verenigd Koninkrijk voornemens is ten uitvoer te leggen voor videospelletjes door een wijziging van de wet op de vennootschapsbelasting van 2009 is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De steunmaatregel mag bijgevolg ten uitvoer worden gelegd.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel, 27 maart 2014.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter