

EUROPEISKA EKONOMISKA SAMARBETSOMRÅDET

EFTA:s ÖVERVAKNINGSMYNDIGHET

BESLUT FRÅN EFTA:s ÖVERVAKNINGSMYNDIGHET
nr 380/00/KOL
av den 18 december 2000
om lagen om tillfällig utgiftsersättning för filmskapande på Island
(Lag nr 43/1999)
(Island)

EFTA:s ÖVERVAKNINGSMYNDIGHET HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ⁽¹⁾, särskilt artiklarna 61–63 i detta,

med beaktande av Avtalet mellan Efta-staterna om inrättande av en övervakningsmyndighet och en domstol ⁽²⁾, särskilt artikel 24 samt artikel 1 i protokoll 3 i detta,

med beaktande av procedurreglerna och de materiella reglerna inom området för statligt stöd ⁽³⁾,

med beaktande av myndighetens beslut den 4 juni 1999, genom vilket denna inledde rättsligt förfarande i enlighet med artikel 1.2 i protokoll 3 i Övervaknings- och domstolsavtalet,

med uppmaning till berörda parter att inkomma med synpunkter på dessa bestämmelser ⁽⁴⁾, och

av följande skäl:

I. SAKFÖRHÅLLANDEN

Förfarande

I skrivelse från industri- och handelsministeriet av den 10 mars 1999, inkommen och diarieförd hos myndigheten den 7 april 1999 (dok. nr 99-2531-A), anmälde de isländska myndigheterna, så som föreskrivs i artikel 1.3 i protokoll 3 till Övervaknings- och domstolsavtalet, stödåtgärder för filmproduktion på Island. Som myndigheten i efterhand erfor hade regeringspropositionen om dessa stödåtgärder antagits av det isländska alltinget den 11 mars 1999 (lag nr 43/1999 om tillfällig utgiftsersättning för filmer producerade på Island, nedan kallad lagen). I beslut av den 4 juni 1999 (beslut nr 114/99/KOL) valde myndigheten att inleda formellt utredningsförfarande angående de stödåtgärder som lagen medger. I skrivelse med samma datum underrättades de isländska myndigheterna om beslutet att inleda formellt utredningsförfarande och uppmanades inkomma med synpunkter inom en månad efter att ha mottagit meddelandet. Efter flera förlängningar av tidsfristen inlämnades skriftliga synpunkter genom skrivelse av den 15 oktober 1999, diarieförda av myndigheten den 26 oktober 1999 (dok. nr 99-7966-A).

⁽¹⁾ Nedan kallat EES-avtalet.

⁽²⁾ Nedan kallat Övervaknings- och domstolsavtalet.

⁽³⁾ Riktlinjer för tillämpning och tolkning av artiklarna 61 och 62 i Efta-avtalet och artikel 1 i protokoll 3 till Övervaknings- och domstolsavtalet, antagna och utfärdade av Eftas övervakningsmyndighet den 19 januari 1994, offentliggjorda i EGT L 231, 3.9.1994, EES-bilaga nr 32, 3.9.1994, senast ändrade genom myndighetens beslut nr 78/00/KOL av den 12 april 2000 (ännu ej offentliggjort), nedan kallade riktlinjerna för statligt stöd.

⁽⁴⁾ Beslutet om utredning offentliggjordes i EGT C 223, 5.8.1999 (på EU-språken) och i EES-bilagan nr 40/1 av den 16 september 1999 (på Efta-språken).

Beslutet om utredning offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* C 223, 5.8.1999 (på EU-språken) och i EES-bilagan nr 40/1 av den 16 september 1999 (på Efta-språken). Berörda parter fick tillfälle att inkomma med synpunkter inom en månad från offentliggörandet i EGT/EES-bilagan. Inga synpunkter inkom till myndigheten.

I sitt första beslut hade myndigheten uttryckt tvivel på stödåtgärdernas förenlighet med artikel 61.3 c i EES-avtalet. Tvivlen motiverades med att utgiftsersättning för filmproduktion utgjorde driftstöd som normalt inte godkändes av myndigheten, och att lagen inte hade främjandet av specifika kulturella värden som ändamål. Myndighetens betänkligheter klargjordes ytterligare i en skrivelse av den 9 september 1999 till de isländska myndigheterna (dok. nr 99-6620-D). Med hänvisning till EG-kommissionens praxis, särskilt de franska ⁽¹⁾ och irländska ⁽²⁾ besluten, framhöll myndighetens direktorat för konkurrens och statligt stöd i synnerhet att programmet saknar mekanismer för att utvälja stödberättigade filmer enligt kulturella kriterier, och kravet på att filmskaparna skulle spendera hela produktionskostnaden på Island innebar en restriktion på tillhandahållandet av tjänster inom EES.

De frågor som väckt betänkligheter diskuterades vid bilaterala möten i Bryssel den 30 juni 1999 och den 7 oktober 1999, vid ett paketmöte den 26 november 1999 i Reykjavik och vid ett multilateralt möte den 21 mars 2000 i Bryssel. Vid sistnämnda möte diskuterades med Efta-staterna konsekvenser och innebörder av de kriterier EG-kommissionen har utarbetat för bedömning av program för stöd till film enligt artikel 61.3 c i EES-avtalet.

I skrivelse av den 24 juli 2000 (dok. nr 00-5245-D) hävdade myndigheten att de av EG-kommissionen utarbetade kriterierna för filmstöd inom gemenskapen, liksom de isländska myndigheternas skriftliga kommentarer, inte medgav undantag enligt artikel 61.3 c i EES-avtalet för stödåtgärder enligt lagen och att dessa därför var oförenliga med avtalet. Mot denna bakgrund uppmanade myndigheten de isländska myndigheterna att inkomma med synpunkter inom två månader efter mottagande av skrivelsen. I sitt svar meddelade dessa genom fax till myndigheten den 8 september 2000, diariefört den 14 september 2000 (dok. nr 00-6356-A), att den isländska regeringen höll på med förarbeten till ett lagförslag där myndighetens betänkligheter angående förenlighet med artikel 61.3 c i EES-avtalet skulle beaktas. Dessutom bekräftade isländska regeringen att den avstod från att tillämpa lagens bestämmelser, enligt begäran i myndighetens beslut av den 4 juni 1999. Ett möte hölls den 11 oktober 2000 mellan de isländska myndigheterna och företrädare för myndighetens direktorat för konkurrens och statligt stöd, varvid den isländska regeringens ändringsförslag diskuterades mera ingående. Vid detta möte bekräftade de isländska myndigheterna också att inga utbetalningar enligt lagen gjorts. Det slutliga utkastet till propositionen om ändring av lag nr 43/1999 om tillfällig utgiftsersättning för filmskapande på Island ⁽³⁾ översändes till myndigheten i skrivelse från finansministeriet av den 28 november 2000, diarieförd den 4 december 2000 (dok. nr 00-8857-A).

Beskrivning av stödåtgärder enligt proposition om ändring av lag nr 43/1999

Enligt artikel 1 i propositionen om ändring av lagen om tillfällig utgiftsersättning för filmskapande på Island nr 43/1999 (nedan kallad förslaget till lagändring) är ändamålet med filmstöd "att stärka den inhemska kulturen samt främja Islands historia och natur genom tillfälligt stöd till filmer och televisionsprogram producerade på Island".

Enligt artikel 2 i förslaget till lagändring beviljas utgiftsersättning för en del av kostnaderna för filmer och televisionsprogram producerade på Island. Där klargörs vidare: "När mer än 80 % av den totala produktionskostnaden för en film eller ett televisionsprogram har uppkommit på Island, skall utgiftsersättning

⁽¹⁾ Statligt stöd nr 3/98 – Frankrike.

⁽²⁾ Statligt stöd NN 49/97 och N 357/99 – Irland; detta beslut återfinns även på Internet (http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/industrie/nn049-97.pdf).

⁽³⁾ Myndigheten konstaterar att titeln på propositionen om ändring av lag nr 43/1999 har ändrats något i förhållande till den ursprungliga lag nr 43/1999. Den lag som ändringsförslagen avser är dock uppenbarligen densamma.

beräknas utifrån hela den produktionskostnad som uppkommit inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet." Med produktionskostnader avses alla på Island uppkomna kostnader som får dras av från företags intäkter enligt lagen om inkomst- och förmögenhetsbeskattning. Utbetalningar till anställda och underleverantörer skall ingå i produktionskostnaderna endast om de kan styrkas vara beskattningsbara på Island.

Artiklarna 3 och 4 i förslaget till lagändring avser tillämpningsförfarandet och inrättandet av en kommitté med ansvar för bedömning av ansökningar om utgiftsersättning. Kommittén skall beakta om filmen eller televisionsprogrammet främjar isländsk kultur och, i tillämpliga fall, innehåller hänvisningar till isländsk historia och natur. Vid bedömningen av en sådan ansökan får kommittén också inhämta expertuttalande om förmodat konstnärligt värde hos produktionen ifråga.

Villkoren för utgiftsersättning fastställs i artikel 4 i förslaget till lagändring. Ett av dessa villkor är att produktionen är lämpad för främjande av isländsk kultur samt Islands historia och natur, liksom att ett särskilt bolag skall etableras på Island för produktionen (ett bolag anses etablerat på Island också om ett bolag registrerat i en annan EES-medlemsstat har en isländsk filial eller agentur).

I artikel 5 i förslaget till lagändring fastställs tillåten stödintensitet enligt programmet: "Andelen ersatta produktionskostnader skall vara 12 % av utgifterna enligt artikel 2." Näringsministern skall besluta om utgiftsersättning efter rekommendation från kommittén enligt artikel 3 i förslaget till lagändring. Där föreskrivs följande: "Har sökande erhållit bidrag från Isländska filmfonden för produktion av samma film eller televisionsprogram, skall bidraget frånräknas den summa som anses vara inhemska produktionskostnader. Totalbeloppet för stipendium från Isländska filmfonden och utgiftsersättningen enligt artikel 5 får inte överskrida 50 % av den totala produktionskostnaden för samma film eller televisionsprogram."

Artikel 8 i förslaget till lagändring stadgar: "Näringsministern skall utfärda en förordning om denna lags genomförande. Däri skall ingå bestämmelser om förfaranden för utgiftsersättning så som föreskrivs i denna lag, ministerns rätt att avvisa ersättningsbelopp som överstiger anslagen i regeringens budget, villkor för ersättning, ansökningar, svar på ansökningar och beslut om ersättning."

Enligt artikel 9 i förslaget till lagändring skall programmet träda i kraft omedelbart och upphöra att gälla den 31 december 2006. Ansökningar om utgiftsersättning som har godkänts före dess skall förbli giltiga.

II. BEDÖMNING

Frysningsskyldighet

I artikel 1.3 i protokoll 3 i Övervaknings- och domstolsavtalet föreskrivs följande: "Eftas övervakningsmyndighet skall underrättas i så god tid att den hinner yttra sig i ärendet om alla planer på att bevilja eller ändra stöd. Om den anser att några sådana planer är oförenliga med artikel 61 i EES-avtalet, skall den utan dröjsmål inleda det i punkt 2 föreskrivna förfarandet. Den berörda staten skall inte verkställa sina föreslagna åtgärder innan förfarandet har resulterat i ett definitivt beslut."

I sitt beslut om utredning ansåg myndigheten stödet vara olagligt till formen eftersom lagen inte hade anmälts i tid och genomförts utan inväntande av myndighetens beslut. Under ärendets gång har emellertid de isländska myndigheterna bekräftat att inget stöd betalats ut enligt lag nr 43/1999.

Myndigheten finner därför att de isländska myndigheterna har uppfyllt frysningsskyldigheten enligt artikel 1.3 i protokoll 3 i Övervaknings- och domstolsavtalet.

Statligt stöd enligt artikel 61 i EES-avtalet

I artikel 61 i EES-avtalet föreskrivs: "Om ej annat föreskrivs i detta avtal skall allt stöd beviljat av EG:s medlemsstater, av Efta-stater eller genom statliga resurser i vad form som helst vilket hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller produktion av vissa varor anses oförenligt med detta avtals funktion i den mån det påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna."

De stödåtgärder som medges enligt förslaget till lagändring finansieras över statsbudgeten. Ändringen går ut på att bevilja filmproducenter en finansiell fördel som de inte skulle ha uppnått under normala affärsmässiga förhållanden. Stödet stärker således mottagarens ställning jämfört med konkurrentföretag. Allmänt sett kommer stödåtgärder att påverka konkurrens och handel mellan de avtalsslutande parterna, förutsatt att det mottagande företaget bedriver ekonomisk verksamhet som innefattar handel mellan dessa parter. Filmproduktioner får spelas in på olika platser inom EES. Dessutom blir filmer därefter föremål för handel mellan de avtalsslutande parterna och konkurrerar sinsemellan om publiken. Det innebär att produktionsstöd beviljat enligt förslaget till lagändring skulle kunna ändra konkurrensen mellan olika platser för produktion av en film och inverka på de kommersiella villkoren för dess marknadsföring. Därför innehåller den föreslagna ändringen av lagen om tillfällig ersättning för produktionskostnader sådant stöd som avses i artikel 61.1 i EES-avtalet.

Stödåtgärdernas förenlighet med artikel 61.3 c i EES-avtalet

Myndigheterna har undersökt om stödåtgärderna enligt förslaget till lagändring får godkännas på kulturella grunder. Det bör nämnas att myndigheten ännu inte som på andra områden har antagit tolkningsriktlinjer när det gäller stöd till film- och televisionsbranscherna. Därför måste bedömningen av förenligheten av stöd till filmproducenter grundas direkt på artikel 61 i EES-avtalet, tolkat särskilt mot bakgrund av hithörande praxis inom EG-kommissionen.

I sin praxis för beslutsfattande har EG-kommissionen historiskt haft en positiv syn på stöd till produktion av televisionsprogram och film. Stödprogrammen har ansetts förenliga med EG-fördraget så länge stödet varit nödvändigt för målet att främja och bevara europeisk kultur och stått i proportion till detta mål och så länge det varit förenligt med EG-fördragets principer om icke-diskriminering och frihet att erbjuda tjänster ⁽¹⁾.

EG-kommissionen har i olika normerande dokument erkänt att produktion och distribution av filmer och program spelar en betydande roll för den europeiska kulturella identiteten. I sitt senaste dokument Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran ⁽²⁾ framhävde EG-kommissionen att den med tanke på branschens särskilda betydelse beskriver den audiovisuella politikens grundläggande målsättning som "att främja produktion och distribution av europeiska produktioner, dels genom att skapa en säker och stabil rättslig ram för att säkerställa friheten att tillhandahålla audiovisuella tjänster, dels genom lämpliga stödmekanismer" ⁽³⁾.

Med Maastrichtfördraget lades ett kulturellt undantag till reglerna om statligt stöd i EG-fördraget. Denna kulturella dispens enligt artikel 92.3 d (nu artikel 87.3 d ⁽⁴⁾) i EG-fördraget ger kommissionen möjlighet att som förenligt med den inre marknaden betrakta "stöd, för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som

⁽¹⁾ Se första rapporten om beaktande av de kulturella aspekterna i Europeiska gemenskapens verksamhet, KOM (96) 160 slutlig, av den 17 april 1996, offentliggjord på Internet (<http://europa.eu.int/comm/dg10/culture/cult-asp/en/index.html>). Se också EG-kommissionens beslut 89/441/EEG av den 21 december 1988 om stöd beviljat av den grekiska regeringen till filmbranschen för produktion av grekiska filmer, EGT L 208, 20.7.1989, s. 38.

⁽²⁾ KOM(1999) 657 av den 14 december 1999.

⁽³⁾ Audiovisuell politik (citerad ovan), s. 8–9.

⁽⁴⁾ Citat enligt "Not om citerande av artiklar i fördragen i publikationer från domstolen och förstainstansrätten" (<http://curia.eu.int/en/juris/remnot.htm>).

strider mot den gemensamma intresset". Detta undantag ingår inte i EES-avtalet. Likväl anser myndigheten att åtgärder för filmstöd får godkännas på kulturella grunder enligt artikel 61.3 c i EES-avtalet, så länge EG-kommissionens beslut byggda på artikel 92.3 d (nu artikel 87.3 d) i EG-fördraget inte avviker från tidigare praxis enligt artikel 92.3 c (nu artikel 87.3 c) i EG-fördraget. Härvidlag önskar myndigheten hänvisa till EG-kommissionens beslut angående stöd till filmproduktion på Irland, där den förklarade: "Det bör betonas att artiklarna 151.1 och 87.3 d, som infördes genom Fördraget om Europeiska unionen, inte behöver ses som uttryck för en ändring i kommissionens politik mot kultursektorn eftersom de i dessa artiklar redovisade tankegångarna tidigare hade legat till grund för kommissionens bedömning av det regelrätta i stöd till kulturverksamheter" ⁽¹⁾.

Myndigheten är medveten om att EG-kommissionen i sina senaste beslut om åtgärder för filmstöd har uteslutit tillämpningen av artikel 87.3 c (motsvarar artikel 61.3 c i EES-avtalet) och byggt sitt tillstyrkande på artikel 87.3 d. Enligt EG-kommissionen kunde inte artikel 87.3 c tillämpas eftersom de aktuella åtgärderna för filmstöd utgjorde driftsstöd vilket normalt inte tillåts enligt denna bestämmelse. Dessutom skulle åtgärder för filmstöd inte som sitt främsta ändamål ha att utveckla en ekonomisk verksamhet utan att skapa en kulturprodukt (film). Som myndigheten ser det hindrar inte EG-kommissionens inställning att artikel 61.3 c i EES-avtalet tillgrips som rättslig grund för godkännande av sådana stödåtgärder i Efta-staterna, förutsatt att de av EG-kommissionen utarbetade kriterierna enligt artikel 87.3 d tillräckligt tas i beaktande.

Mot denna bakgrund har myndigheten prövat om den föreslagna lagändringen kan godkännas enligt artikel 61.3 c i EES-avtalet. Enligt denna kan "stöd för att undelätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner ..." anses som förenligt med EES-avtalet "... när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset".

Enligt EG-kommissionens praxis på området statliga stödåtgärder för filmbranschen ⁽²⁾ får driftsstöd till denna förklaras förenligt så länge följande kriterier uppfylls:

- Det kulturella innehållet i den stödmottagande filmen måste på något sätt säkerställas.
- Stödintensiteten får inte överstiga 50 % av produktionskostnaderna.
- Producenten måste kunna spendera minst 20 % av filmens budget i andra EES-stater utan att gå miste om stöd för denna del av produktionskostnaderna.
- Stödet måste uppfylla de allmänna principerna om förenligt statligt stöd (nödvändighet, proportionalitet och insyn) liksom EES-avtalets grundprinciper.

Enligt myndigheten utgör dessa kriterier en avvägning mellan syftena kulturskapande och den audiovisuella branschens utveckling å ena sidan och konkurrensöverväganden å andra sidan. Genom dem anpassas de allmänna villkor som ligger till grund för artikel 61.3 c i EES-avtalet, nämligen stödets nödvändighet och proportionalitet, till de specifika omständigheterna och kraven på filmproduktionens område.

⁽¹⁾ Statligt stöd NN 49/97 och N 357/99 – Irland. Detta beslut återfinns också på Internet (http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/industrie/nn049-97.pdf).

⁽²⁾ Statligt stöd N 3/98 – Frankrike, statligt stöd N 486/97 – Nederländerna, statligt stöd N 4/98 – Tyskland, statligt stöd NN 49/97 och N 357/99 – Irland och statligt stöd N 748/99 – Sverige.

Det kulturella innehållet i den stödmottagande filmen måste säkerställas

Myndigheten vill framhålla att detta kriterium inte syftar till att inskränka Efta-staternas behörighet i kulturfrågor, och inte heller till att avgöra vilket slags filmproduktioner som bör anses ha kulturellt värde enligt nationella program för filmstöd. Med tanke på EG-kommissionens praxis, där det krävs att stödet skall syfta i första hand till att främja skapande av film som en kulturprodukt snarare än filmbranschen som sådan, anser den likväl att ett program kan undantas från det allmänna förbudet mot driftsstöd på kulturella grunder endast om det är tydligt inriktat på filmproduktion snarare än utveckling av denna produktions kringverksamhet. Dessutom måste det utformas på ett sådant sätt att kulturfrämjandet säkras enligt bestämmelserna i stödprogrammet. Detta innebär att de nationella organen med ansvar för utdelande av filmstöd måste bedöma ansökan om stöd på konstnärligt-kulturella grunder. Dessutom utesluter kravet på kulturellt innehåll stöd till icke-kulturella produktioner, som reklamfilm.

Under den formella utredningens gång hade myndigheten uttryckt betänkligheter om olika bestämmelser i lagen som antagits den 11 mars 1999. Som den såg det syftade dessa bestämmelser främst till att stödja filmbranschen på Island genom att locka till sig utländskt kapital utan att tillräckligt betona urvalet av stödberättigade filmer utifrån kulturella kriterier. I förslaget till lagändring sägs nu uttryckligen att stödåtgärderna utgör en strävan mot kulturella mål, som att lyfta fram inhemska kultur samt främja Islands historia och natur. Dessutom bedöms ansökningarna om utgiftsersättning för filmproduktion av en kommitté utifrån kulturella kriterier. Myndigheten anser att dessa bestämmelser garanterar en bedömning av stödberättigade filmprojekt på kvalitetsmässiga och konstnärliga grunder.

Stödintensiteten får inte överstiga 50 % av produktionskostnaderna

Om en avvägning mellan målsättningarna att främja filmproduktion och att upprätthålla konkurrens utan snedvridning skall kunna nås bör statligt stöd inskränkas till enskilda produktioner. Att det finns ett tak för stöd till filmproduktion är nödvändigt för att stimulera normala kommersiella initiativ som finns latenta i en marknadsekonomi och undvika överbud mellan de avtalslutande parterna. Dessutom ligger tröskeln på 50 % av produktionsbudgeten i linje med trösklar fastställda av andra övernationella stödmekanismer, som stöd genom EG-programmet Media II (1996–2000) ⁽¹⁾ och Europarådets program Eurimage. Med tanke på att de program för filmstöd som godkänts av EG-kommissionen sedan 1998 undantagslöst håller sig under det taket ⁽²⁾, anser myndigheten det viktigt att begränsa den stödintensitet som får beviljas till 50 % av produktionsbudgeten för att filmproducenterna skall kunna konkurrera på lika villkor inom EES.

Med ett stöd på högst 12 % av produktionskostnaderna ligger den stödintensitet som fastställs enligt artikel 5 i förslaget till lagändring under taket på 50 %. Dessutom garanterar kumuleringsregler infogade i artikel 7 i förslaget till lagändring att, då samma filmprojekt får stöd från Isländska filmfonden, detta belopp dras från den summa som anses utgöra inhemska produktionskostnad i samma förslag. Inte i något fall får det kumulerade stöd som beviljas samma film överstiga 50 % av den totala produktionsbudgeten.

⁽¹⁾ T.ex. artikel 3 i rådets beslut 95/563/EG av den 10 juli 1995 om genomförandet av ett program för att stimulera utveckling och distribution av europeiska audiovisuella verk, EGT L 321, 30.12.1995.

⁽²⁾ Statligt stöd N 3/98 – Frankrike, statligt stöd N 486/97 – Nederländerna, statligt stöd N 4/98 – Tyskland, statligt stöd NN 49/97 och N 357/99 – Irland och statligt stöd N 748/99 – Sverige.

Producenten måste kunna spendera minst 20 % av filmbudgeten i andra EES-stater och behålla stödets alla fördelar

Även om stödåtgärderna i första hand bör inriktas på att främja produktion av film som en kulturprodukt, inser myndigheten att producenterna inte utan en tillräckligt väl utvecklad mänsklig och teknisk miljö kommer att kunna uttrycka sin kreativitet. I den utsträckning som krävs för att gynna fortsatt närvaro eller rentav utveckling av mänsklig och teknisk miljö nödvändig för kulturskapande i berörda Efta-stater, har dessa därför tillåtelse att lämna stöd till filmbranschen utöver stöd till produktion av en viss film, genom tvång för filmproducenter att spendera en del av sin produktionsbudget i det stödutdelande landet. Denna möjlighet är likväl inte utan inskränkningar. I detta avseende kan det tyckas att vissa rent tekniska tjänster, som inte ingår i den erforderliga kulturmiljön, inte borde bli föremål för ett sådant tvång. Mot denna bakgrund har EG-kommissionen utarbetat "80/20 %-regeln" som ger EG:s medlemsstater möjlighet att föreskriva upp till 80 % av en total produktionsbudget förläggs till det egna landet. Detta krav förutsätter att, då mindre än 80 % av de totala produktionskostnaderna spenderas i det stödutdelande landet, endast produktionskostnader som uppstått i detta land är stödberättigade. Om andelen är 80 % eller högre, måste alla kostnader som uppstått i EES vara stödberättigade.

Även om ett program för filmstöd inte innehåller ett uttryckligt krav på producenterna att spendera hela eller delar av produktionsbudgeten i det stödutdelande landet kan andra bestämmelser, särskilt de som hänför sig till beräkningen av stödet, få samma verkan. När det gäller den lag som antogs den 11 mars 1999 hade myndigheten kommit fram till att vissa bestämmelser (särskilt artikel 2 i lagen) skulle kunna förmå en filmproducent att spendera en större del av produktionsbudgeten på Island än han annars skulle ha tänkt sig. I detta sammanhang kräver "80/20 %-regeln" att ersättningsbeloppet beräknas på grundval av de totala produktionskostnaderna oberoende av var de har uppstått om producenten spenderar 80 % eller mer av den totala produktionsbudgeten i det aktuella landet. Så snart emellertid filmproducenter spenderar mindre än 80 % av produktionsbudgeten på Island anses övriga parter i EES-avtalet ha fatt sina intressen tillräckligt beaktade. I sådana fall far ersättningssumman beräknas utifrån de kostnader som har uppstått på Island.

Enligt bestämmelserna i förslaget till lagändring (se artikel 2) beviljas utgiftsersättning för den andel av produktionskostnaderna för filmer och televisionsprogram som har uppstått på Island. Emellertid framhålls följande: "När mer än 80 % av den totala produktionskostnaden för en film eller ett televisionsprogram uppstår på Island, skall utgiftsersättning beräknas utifrån den totala produktionskostnad som har uppstått inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet." Det står därmed en filmproducent fritt att spendera upp till 20 % av produktionsbudgeten utanför Island utan att gå miste om stöd för detta belopp. Å andra sidan, när en producent spenderar mindre än 80 % på Island kommer stödet att beräknas utifrån de kostnader som uppstått där. Denna territoriella bindning av stödet överensstämmer med de kriterier EG-kommissionen har fastställt i sin praxis beträffande program för filmstöd i EG. Det utgör dessutom en avvägning mellan det med rätta angelägna i att erbjuda stöd för filmbranschen på Island och den likaså angelägna friheten att erbjuda tjänster inom EES. Myndigheten kan därför dra slutsatsen att de i förslaget till lagändring infogade bestämmelserna står i full överensstämmelse med ovan redovisade kriterier.

Stödet måste uppfylla de allmänna principerna om förenligt statligt stöd (nödvändighet, proportionalitet och insyn)

Vad gäller stödets nödvändighet är det allmänt vedertaget att filmproduktion i Europa kräver betydande statligt stöd för att Europas egen kultur och kreativa förmåga skall kunna komma till uttryck. Detta stöd krävs för att säkerställa europeisk närvaro på en marknad dominerad av audiovisuella produkter med ursprung utanför EES. Enskilda Efta-staters gynnande av audiovisuell produktion gör att kulturell mångfald kan främjas på ett sätt som annars inte hade varit möjligt (!). Utan statligt stöd kan man vänta sig att europeiska filmproducenter, med de europeiska filmernas begränsade marknader och publik, särskilt filmer på språk med liten utbredning i Europa, inte skulle kunna täcka sina produktionskostnader med intäkterna från distributionen av filmerna till biografer, television och video. Det medges allmänt att enbart marknadskrafterna inte kan säkerställa den önskade nivån på produktionen. Med tanke på allt detta kan det isländska programmet för filmstöd betraktas som nödvändigt.

(!) Detta bekräftades senast i rapporten från högnivågruppen om audiovisuell politik (http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_en.html).

Tidigare betänkligheter om stödets proportionalitet har skingrats i förslaget till lagändring. I de föreslagna bestämmelserna ökar inte längre stödintensiteten med filmbudgetens omfång. Dessutom avskaffas i förslaget kravet på att budgeten måste uppgå till minst 80 miljoner isländska kronor för att filmproduktioner skall vara berättigade till stöd enligt programmet. Med dessa ändringar kan programmet för filmstöd anses stå i proportion till sina målsättningar, nämligen att lyfta fram isländsk kultur oberoende av budgeten för filmproduktion. Slutligen noterar myndigheten att stödprogrammet inte omfattar mer än fem år (fram till december 2006).

Stödet måste uppfylla EES-antalets principer

Enligt den lag som antogs den 11 mars 1999 var utgiftsersättningen beroende av att filmproducenten hade ett fast driftställe på Island. Myndigheten fann att kravet utgjorde en inskränkning i friheten att erbjuda tjänster vilken inte kunde motiveras på kulturella grunder. Enligt artikel 4 c i förslaget till lagändring behöver inte filmproducenter längre vara etablerade på Island för att komma i fråga för stöd enligt programmet. För bolag som har sitt kontor inregistrerat inom EES räcker det att ha en filial eller agentur på Island. Dessutom har den territorierelaterade bestämmelsen för fastställande av ersättningsbelopp inskränkts till det omfång som "80/20 %-regeln" kräver. Myndigheten kan därför dra slutsatsen att bestämmelserna enligt förslaget till lagändring står i överensstämmelse med EES-avtalets grundläggande friheter.

Slutsatser

Åtgärderna för filmstöd i propositionen med förslag till ändring av lagen om tillfällig utgiftsersättning för filmskapande på Island kan anses förenliga med artikel 61.3 c i EES-avtalet. Myndigheten är därför i stånd att avsluta det förfarande mot den ursprungliga lagen nr 43/1999 som inleddes enligt artikel 1.2 i protokoll 3 i Övervaknings- och domstolsavtalet. Myndigheten skulle dock vilja framhålla att denna slutsats bygger på propositionen med förslag till ändring av lag nr 43/1999 sådan den översänts till myndigheten i skrivelse från finansministeriet daterad den 28 november 2000, diarieförd av myndigheten den 4 december 2000 (dok. nr 00-8857-A). Förslag till ändringar i denna proposition som kan inverka på bedömningen av stödåtgärderna enligt artikel 61.3 c i EES-avtalet omfattas inte av detta beslut. Sådana ändringar måste anmälas till myndigheten och får endast sättas i verket med myndighetens medgivande.

För att myndigheten skall kunna hålla programmets genomförande under ständig uppsikt ombeds de isländska myndigheterna slutligen enligt kapitel 32 i myndighetens riktlinjer för statligt stöd att inkomma med förenklade årliga rapporter om förverkligandet av denna plan, utformade enligt bilaga IV till riktlinjerna. De isländska myndigheterna erinras om punkt 5 i nämnda kapitel 32: "För varje program bör den första rapporten sändas till Eftas övervakningsmyndighet senast sex månader efter utgången av det budgetår då programmet godkändes av Efta."

Slutligen föreskrivs i punkt 6 i samma kapitel 32: "Underlåtenhet att efterkomma kravet på tillhandahållande av rapporterna inom tidsfristen kan tvinga Eftas övervakningsmyndighet att inleda förfarande enligt artikel 1.2 i protokoll 3 till Övervaknings- och domstolsavtalet beträffande stödprogrammet i fråga".

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

1. De stödåtgärder som medges i propositionen om ändring av lag nr 43/1999 om tillfällig utgiftsersättning för filmskapande på Island är förenliga med EES-avtalet.
2. Det formella utredningsförfarandet mot den ursprungliga lag nr 43/1999 om tillfällig utgiftsersättning för filmer producerade på Island, antagen av det isländska alltinget den 11 mars 1999, avslutas.

3. De isländska myndigheterna ombeds insända förenklade årliga rapporter om förverkligandet av planen utformade enligt kapitel 32 i myndigheternas riktlinjer för statligt stöd.

Utfärdat i Bryssel den 18 december 2000.

För Eftas övervakningsmyndighet

Knut ALMESTAD

Ordförande

Hannes HAFSTEIN

Ledamot av kollegiet
