

II

*(Mitteilungen)*MITTEILUNGEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke**(Text von Bedeutung für den EWR)**

(2013/C 332/01)

1. EINLEITUNG

1. Audiovisuelle Werke und insbesondere der Film spielen eine wichtige identitätsstiftende Rolle für Europa. Sie spiegeln die kulturelle Vielfalt der Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Union 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 Mitgliedstaaten und die Kommission 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, 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 Mitgliedstaaten unterstützen die Produktion von Filmen, Fernsehprogrammen und anderen audiovisuellen Werken mit einem breiten Spektrum von Maßnahmen. Die von den Mitgliedstaaten insgesamt gewährte Filmförderung wird auf 3 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt ⁽¹⁾. Diese Mittel werden im Rahmen von über 600 nationalen, regionalen und lokalen Förderregelungen bereitgestellt. 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.
7. Mit dieser Unterstützung ist die EU zu einem der weltweit größten Filmproduzenten geworden. Die EU-Filmwirtschaft produzierte 2012 insgesamt 1 299 Spielfilme. In den USA wurden insgesamt 817 (2011) und in Indien 1 255 Filme (2011) produziert. 2012 wurden in Europa 933,3 Mio. Kinoeintritte gezählt ⁽²⁾. 2008 wurde der Wert des europäischen audiovisuellen Markts für Spielfilm- und Fernsehunterhaltung mit 17 Mrd. EUR beziffert ⁽³⁾. Über eine Million Menschen in der Europäischen Union sind im audiovisuellen Bereich beschäftigt ⁽⁴⁾.
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, so dass einschlägige Beihilfen, die in Form von Zuschüssen, Steueranreizen oder als sonstige finanzielle Unterstützung gewährt werden, den Handel zwischen Mitgliedstaaten 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 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Kommission ist nach Artikel 108 AEUV verpflichtet, Beihilfen für den audiovisuellen Bereich — ebenso wie staatliche Beihilfen in anderen Bereichen — auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zu prüfen.
9. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass der AEUV die Kultur ausdrücklich als Politikbereich der Union nennt und damit der großen Bedeutung der Kulturförderung für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten Rechnung trägt. In Artikel 167 Absatz 2 AEUV heißt es:

„Die Union fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:

[...]

— künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.“

10. In Artikel 167 Absatz 4 AEUV heißt es:

„Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“

⁽¹⁾ Europäische Filmfonds stellen jährlich Fördermittel in Höhe von 2,1 Mrd. EUR bereit (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Der Untersuchung zu den wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen territorialer Auflagen im Rahmen von Filmförderregelungen zufolge gewähren die Mitgliedstaaten darüber hinaus schätzungsweise 1 Mrd. EUR pro Jahr durch Steueranreize für die Filmindustrie (http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation).

⁽²⁾ Quelle: *Focus 2012 — World film market trends*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Mai 2012.

⁽³⁾ „PWC Global Entertainment and Media Outlook“ 2009-2013, Juni 2009, S. 193.

⁽⁴⁾ 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>

11. Artikel 107 Absatz 1 AEUV verbietet staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Kommission kann jedoch bestimmte staatliche Beihilfen von diesem Verbot ausnehmen. So können nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV Beihilfen zur Förderung der Kultur zulässig sein, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
12. Die Vorschriften des AEUV zur Beihilfenkontrolle tragen den Besonderheiten des kulturellen Bereichs und der mit diesen verbundenen Wirtschaftstätigkeiten Rechnung. Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke tragen zur mittel- bis langfristigen Nachhaltigkeit der europäischen Filmwirtschaft und des europäischen audiovisuellen Bereichs in allen Mitgliedstaaten bei und steigern die kulturelle Vielfalt der dem europäischen Publikum angebotenen Werke.
13. Als Vertragspartei des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen hat sich die EU ebenso wie ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, die kulturelle Dimension als wichtiges Element in ihre Politik einzubinden.

3. ENTWICKLUNGEN SEIT 2001

14. Die Kriterien für die Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen für die Produktion von Filmen und anderen audiovisuellen Werken mit dem Binnenmarkt wurden ursprünglich in der Mitteilung zur Filmwirtschaft von 2001 ⁽¹⁾ dargelegt. Die Geltungsdauer dieser Kriterien wurde 2004 ⁽²⁾, 2007 ⁽³⁾ und 2009 ⁽⁴⁾ verlängert und endete am 31. Dezember 2012. Die vorliegende Mitteilung entspricht in ihren Grundzügen der Mitteilung von 2001, trägt aber einer Reihe von Entwicklungen Rechnung, die seit 2001 eingetreten sind.
15. Die von der Kommission seit Inkrafttreten der Bestimmungen von 2001 genehmigten Beihilferegelungen zeigen, dass die Mitgliedstaaten 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 Beihilfehöchstbetrag als prozentualer Anteil am Produktionsbudget des Beihilfeempfängers festgelegt wird. Eine zunehmende Anzahl von Mitgliedstaaten haben jedoch Regelungen eingeführt, bei denen der Beihilfebetrags als prozentualer Anteil an den im beihilfegewährenden Mitgliedstaat 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.
16. Was die Bandbreite der geförderten Maßnahmen betrifft, so bieten einige Mitgliedstaaten 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 Mitgliedstaaten fördern audiovisuelle Projekte, die über herkömmliche Film- und Fernsehproduktionen hinausgehen, vor allem interaktive Produkte wie Transmedia und Spiele. In diesen Fällen legte die Kommission bei der Prüfung der Erforderlichkeit, Angemessenheit und Geeignetheit der angemeldeten Beihilfen die in der Mitteilung zur Filmwirtschaft festgelegten Kriterien zugrunde. Die Kommission stellte auch einen Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten fest, die staatliche Beihilfen einsetzen, um Auslandsinvestitionen großer Filmproduktionsgesellschaften aus Drittländern anzuziehen. Diese Aspekte wurden in der Mitteilung von 2001 nicht berücksichtigt.
17. Bereits in der Mitteilung von 2001 wurde angekündigt, dass die Kommission die Obergrenze der nach den EU-Beihilfevorschriften 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 Mitgliedstaat ausgegeben werden. In der Verlängerung von 2004 wurden Verpflichtungen

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ ABl. C 123 vom 30.4.2004, S. 1.

⁽³⁾ ABl. C 134 vom 16.6.2007, S. 5.

⁽⁴⁾ ABl. C 31 vom 7.2.2009, S. 1.

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 zur Bedeutung des Binnenmarkts in Bezug auf die Vorschriften über den Ursprung von Waren und Dienstleistungen berücksichtigt werden ⁽¹⁾.

18. Auch die Anwendung des „Kulturtests“ warf in der Praxis Probleme auf. Die Vereinbarkeit von Beihilfen für die Filmproduktion wird nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV geprüft, der die Möglichkeit vorsieht, Beihilfen zur „Förderung der Kultur“ zu gewähren. Der Mitteilung von 2001 zufolge mussten die Beihilfen einem kulturellen Produkt zugutekommen. Die genaue Überprüfung kultureller Kriterien in Filmförderregelungen durch die Kommission ist jedoch immer wieder auf Bedenken der Mitgliedstaaten gestoßen, die insbesondere das Subsidiaritätsprinzip geltend machen.
19. 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

20. Die vorliegende Mitteilung behandelt die vorstehenden Aspekte und nimmt Änderungen an den in der Mitteilung von 2001 enthaltenen Kriterien vor. Insbesondere sieht sie staatliche Beihilfen für eine größere Bandbreite an Tätigkeiten vor, stellt das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der Kulturpolitik und die Einhaltung der Binnenmarktgrundsätze heraus, führt eine höhere Beihilfehöchstintensität für grenzübergreifende Produktionen ein und geht auch auf den Schutz des Filmerbes und den Zugang zum Filmerbe ein. Nach Auffassung der Kommission 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 der Mitteilung erfasste Tätigkeiten

21. Die in der Mitteilung zur Filmwirtschaft von 2001 festgelegten Kriterien für staatliche Beihilfen waren schwerpunktmäßig auf die Filmproduktion ausgerichtet. Wie bereits festgestellt, fördern einige Mitgliedstaaten 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 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.
22. Bei Beihilfen für Kinos handelt es sich in der Regel um niedrige Beträge, so dass zum Beispiel die von Kinos in ländlichen Gebieten und Arthouse-Kinos benötigten Beihilfen unter die „De-minimis“-Verordnung ⁽²⁾ fallen dürften. Wenn ein Mitgliedstaat jedoch begründen kann, dass Kinos mehr Unterstützung benötigen, wird die Beihilfe auf der Grundlage der vorliegenden Mitteilung als Beihilfe zur Förderung der Kultur im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV beurteilt. Beihilfen für Kinos fördern die Kultur, da die wichtigste Zweckbestimmung eines Kinos in der Vorführung des Kulturprodukts Film besteht.
23. Einige Mitgliedstaaten zogen die Förderung audiovisueller Projekte in Betracht, die über herkömmliche Film- und Fernsehproduktionen hinausgehen. Transmediales Erzählen (Transmedia Storytelling, auch bekannt als Multiplattform 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 ⁽³⁾. Da Transmedia-Projekte unweigerlich mit einer Filmproduktion verbunden sind, wird die Filmproduktionskomponente als audiovisuelles Werk im Sinne dieser Mitteilung betrachtet.

⁽¹⁾ Insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 10. März 2005, *Laboratoires Fournier*, C-39/04, Slg. 2005, I-2057.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Nicht zu verwechseln mit traditionellen plattformübergreifenden Medien-Franchisen, Fortsetzungen oder Adaptionen.

24. 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 verfügt die Kommission anders als im Film- und Fernsbereich nicht über eine kritische Masse an Beschlüssen über staatliche Beihilfen für Spiele. Daher gilt diese Mitteilung nicht für Beihilfen für Spiele. Jede Beihilfe für Spiele, die die Voraussetzungen der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung⁽¹⁾ (AGVO) oder der „De-minimis“-Verordnung nicht erfüllt, wird nach wie vor auf Einzelfallbasis geprüft werden. Sofern die Notwendigkeit einer Beihilferegelung für Spiele mit kulturellem oder erzieherischem Zweck nachgewiesen werden kann, wird die Kommission die in dieser Mitteilung genannten Kriterien für die Beihilfeintensität analog anwenden.

4.2 Kulturelles Kriterium

25. Beihilfen für den audiovisuellen Bereich können nur dann mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV vereinbar sein, wenn sie der Förderung der Kultur dienen. Nach dem in Artikel 5 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip fällt die Definition kultureller Aktivitäten in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Kommission erkennt an, dass sie bei Förderregelungen für audiovisuelle Werke lediglich zu prüfen hat, ob ein Mitgliedstaat 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⁽²⁾ stellt die Kommission fest, dass auch ein kommerzieller Film ein kultureller Film sein kann.
26. Ein wichtiges Element der kulturellen Vielfalt ist die sprachliche Vielfalt; der Schutz und die Förderung der Verwendung einer oder mehrerer Sprachen eines Mitgliedstaats dienen daher auch der Förderung der Kultur⁽³⁾. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs können sowohl die Förderung einer Sprache eines Mitgliedstaats⁽⁴⁾ als auch kulturpolitische Ziele⁽⁵⁾ ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses darstellen, das eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigt. Daher können die Mitgliedstaaten 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⁽⁶⁾.

4.3 Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben

27. Seit die 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 war es den Mitgliedstaaten 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 Mitgliedstaat durchgeführte Produktionstätigkeit festgelegt ist, sind bereits durch ihre Gestaltung darauf ausgelegt, in möglichst großem

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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.“

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2009, *UTECA*, C-222/07, Slg. 2009, I-1407, Randnrn. 27-33.

⁽⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 13. Dezember 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium*, C-250/06, Slg. 2007, I-11135, Randnr. 43.

⁽⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 28. Oktober 1999, *ARD*, C-6/98, Randnr. 50.

⁽⁶⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2009, *UTECA*, C-222/07, Slg. 2009, I-1407, Randnrn. 34 und 36.

Umfang Produktionstätigkeiten für den beihilfegewährenden Mitgliedstaat zu gewinnen, und sie enthalten ein inhärentes Element der Territorialisierung der Ausgaben. Die Mitteilung zur Filmwirtschaft muss diese nunmehr vorhandenen verschiedenen Arten von Beihilferegelungen Rechnung tragen.

28. 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⁽¹⁾. 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.
29. 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.
30. Eine einzelstaatliche Maßnahme, die die Ausübung der per AEUV 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⁽²⁾. 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 Kommission weiterhin an, dass derartige Voraussetzungen in gewissem Umfang notwendig sein können, um in den beihilfegewährenden Mitgliedstaaten oder Regionen eine kritische Masse an Filmproduktionsinfrastruktur zu erhalten.
31. In praktisch keinem Mitgliedstaat liegen die Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben bei dem nach der Mitteilung von 2001 zulässigen Höchstwert von 80 % des Produktionsbudgets. In den Regelungen einiger Mitgliedstaaten 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 Mitgliedstaat 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 Mitgliedstaats ausgeben. Einige Mitgliedstaaten legen die Filmförderung als prozentualen Anteil der ausschließlich lokalen Ausgaben fest.
32. Die Höhe der Ausgaben, die einer Verpflichtung zur Territorialisierung der Ausgaben unterliegen, sollte in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlichen finanziellen Unterstützung durch den betreffenden Mitgliedstaat stehen — und nicht zum gesamten Produktionsbudget. Dies war beim territorialen Kriterium der Mitteilung von 2001 nicht notwendigerweise der Fall⁽³⁾.
33. Es gibt im Wesentlichen zwei verschiedene Beihilfemechanismen, über die die Mitgliedstaaten 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
 - Beihilfen, die als Anteil an den Produktionsausgaben im beihilfegewährenden Mitgliedstaat gewährt und festgelegt werden (z. B. Steueranreize).

⁽¹⁾ „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/territ/final_rep.pdf

⁽²⁾ Urteil des Gerichtshofs, *UTECA*, C-222/07, Slg. 2009, I-1407, Randnr. 25.

⁽³⁾ 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.

34. Unter Randnummer 50 ist für die einzelnen Mechanismen festgelegt, innerhalb welcher Grenzen die Kommission akzeptieren kann, dass ein Mitgliedstaat Verpflichtungen zur Territorialisierung der Ausgaben auferlegt, die im Hinblick auf ein kulturelles Ziel möglicherweise noch als erforderlich und verhältnismäßig betrachtet werden können.
35. 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 52 Absatz 2 genannten allgemeinen Höchstsatz, d. h. bei 50 % des Produktionsbudgets, liegt ⁽¹⁾.
36. Werden Beihilfen als prozentualer Anteil an den Produktionsausgaben im beihilfegewährenden Mitgliedstaat gewährt, besteht ein Anreiz, mehr Geld in diesem Mitgliedstaat auszugeben, weil dann die Beihilfe höher ausfällt. Die Beschränkung der förderfähigen Produktionstätigkeit auf die im beihilfegewährenden Mitgliedstaat 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.
37. Im Rahmen beider Mechanismen können Beihilferegeln die Auflage enthalten, dass ein Mindestprozentsatz der Produktionstätigkeit im Hoheitsgebiet des beihilfegewährenden Mitgliedstaates erfolgt. Dieser Prozentsatz darf nicht über 50 % des Produktionsbudgets liegen.
38. In jedem Fall sind die Mitgliedstaaten nach EU-Recht nicht verpflichtet, eine Territorialisierung der Ausgaben vorzuschreiben.

4.4 Wettbewerb um wichtige ausländische Produktionen

39. Als die Mitteilung zur Filmwirtschaft 2001 verabschiedet wurde, versuchten nur wenige Mitgliedstaaten, über die Filmförderung wichtige ausländische Filmproduktionen ins eigene Land zu locken. Seither haben mehrere Mitgliedstaaten 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 dieser Mitteilung 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.
40. 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.
41. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass derartige Beihilfen unter denselben Voraussetzungen wie Beihilfen für europäische Produktionen grundsätzlich als Beihilfen zur Förderung der Kultur mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV im Einklang stehen können. Da die Beihilfebeträge für große internationale Produktionen jedoch sehr hoch sein können, wird die Kommission 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.

4.5 Grenzübergreifende Produktionen

42. Nur wenige europäische Filme werden außerhalb ihres Produktionsgebiets vertrieben. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein europäischer Film in mehreren Mitgliedstaaten verwertet wird, ist bei Koproduktionen mit Produzenten aus mehreren Ländern größer als bei anderen Filmen. Da bei europäischen Werken,

⁽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.

die in mehreren Mitgliedstaaten verwertet werden, die Zusammenarbeit von Produzenten aus verschiedenen Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielt, ist bei Koproduktionen, die durch mehr als einen Mitgliedstaat finanziert werden und an denen Produzenten aus mehr als einem Mitgliedstaat beteiligt sind, nach Auffassung der Kommission eine höhere Beihilfeintensität gerechtfertigt.

4.6 Filmerbe

43. Filme sollten gesammelt, erhalten und künftigen Generationen zu kulturellen und didaktischen Zwecken zugänglich gemacht werden ⁽¹⁾. In den Schlussfolgerungen des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) zum europäischen Filmerbe vom 18. November 2010 ⁽²⁾ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert sicherzustellen, dass von Mitgliedstaaten geförderte Filme bei einer Filmerbe-Institution 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.
44. In einigen 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.
45. Bestimmte 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.
46. Daher sollten die Mitgliedstaaten 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 ⁽³⁾ 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 BINNENMARKT

47. Bei der Würdigung von Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke prüft die Kommission 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 AEUV als diejenigen über staatliche Beihilfen verstoßen, und
 - ob die Beihilferegelung die nachstehend dargelegten besonderen Kriterien für die wettbewerbsrechtliche Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt erfüllt.

5.1 Allgemeine Rechtmäßigkeit

48. Die Kommission muss zunächst prüfen, ob die Beihilferegelung dem Grundsatz der allgemeinen Rechtmäßigkeit entspricht, und ob keine Klauseln enthalten sind, die gegen andere Bestimmungen des AEUV als diejenigen über staatliche Beihilfen verstoßen. So muss u. a. feststehen, dass zentrale Grundsätze des AEUV wie das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, der freie Warenverkehr, die Freizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit, der freie Dienstleistungsverkehr und der freie Kapitalverkehr (Artikel 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 und 63 AEUV) gewahrt sind. Kann die Regelung ohne gegen diese Grundsätze verstoßende Vorschriften ihren Zweck nicht erfüllen, so sorgt die Kommission durch gleichzeitige Anwendung der Wettbewerbsregeln für die Wahrung dieser Grundsätze.

⁽¹⁾ Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Filmerbe (Abl. L 323 vom 9.12.2005, S. 57).

⁽²⁾ Abl. C 324 vom 1.12.2010, S. 1.

⁽³⁾ Filmerbe-Institutionen werden von den Mitgliedstaaten benannt, um das Filmerbe zu sammeln, zu erhalten und zu kulturellen und didaktischen Zwecken zugänglich zu machen. Gemäß der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Filmerbe aus dem Jahr 2005 haben die Mitgliedstaaten ihre für die Erhaltung des Filmerbes zuständigen Institutionen in ein Verzeichnis aufgenommen. Die Liste kann unter <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf> abgerufen werden.

49. Demnach dürfen Beihilferegeln 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 Mitgliedstaat niedergelassen sind und in einem anderen Mitgliedstaat 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 Vorschriften der Richtlinie 96/71/EG in Bezug auf ihre entsandten Arbeitnehmer zu umgehen⁽¹⁾.
50. 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 Mitgliedstaat berechnet werden; in der Regel ist dies bei Förderregelungen in Form von Steueranreizen der Fall.

In beiden Fällen können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass Vorhaben nur dann für Beihilfen in Frage 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 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV

51. 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 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV mit dem Binnenmarkt 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 107 Absatz 3 Buchstaben a und c AEUV (z. B. Regionalbeihilfen, KMU-Beihilfen, Beihilfen für Forschung und Entwicklung, Ausbildungsbeihilfen oder Beschäftigungsbeihilfen) in Betracht.
52. Im Falle von Regelungen, die unter diese Mitteilung fallende audiovisuelle Werke im Hinblick auf Drehbuchgestaltung, Entwicklung, Produktion, Vertrieb und Promotion unterstützen sollen, prüft die Kommission ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV 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 Mitgliedstaat 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 Geschäftsinitiativen weiterhin Anreize bestehen. Bei grenzübergreifenden Produktionen, die durch mehr als einen Mitgliedstaat finanziert werden und an denen Produzenten aus mehr als einem Mitgliedstaat beteiligt sind, kann die Beihilfeintensität bis zu 60 % des Produktionsbudgets betragen.

⁽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).

Schwierige audiovisuelle Werke ⁽¹⁾ und Koproduktionen, an denen Länder der Liste des Entwicklungshilfesausschusses der OECD ⁽²⁾ beteiligt sind, sind von diesen Grenzen ausgenommen. Filme, deren einzige ursprüngliche Fassung in einer Amtssprache eines Mitgliedstaats mit kleinem Staatsgebiet, geringer Bevölkerungszahl oder begrenztem Sprachraum gedreht wurden, können in diesem Zusammenhang als schwierige audiovisuelle Werke betrachtet werden.

3. Im Hinblick auf Drehbuchgestaltung und Entwicklung besteht grundsätzlich keine Beihilfehöchstgrenze. 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 Beihilfehöchstintensität 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 Mitgliedstaaten 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 AEUV unvereinbar wäre.
 6. Die Mitgliedstaaten sollten die Produzenten ermutigen und sie dabei unterstützen, eine Kopie des geförderten Films bei der von der fördernden Stelle benannten Filmerbe-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 Mitgliedstaaten 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 ⁽³⁾.
53. Die Modernisierung von Kinos einschließlich ihrer Digitalisierung darf gefördert werden, sofern die Mitgliedstaaten die Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Geeignetheit einer derartigen Beihilfe nachweisen können. Auf dieser Grundlage würde die Kommission prüfen, ob die jeweilige Regelung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.
54. Bei der Überprüfung der Einhaltung der Beihilfehöchstintensität wird der Gesamtbetrag der öffentlichen Förderung für die geförderte Tätigkeit bzw. das geförderte Vorhaben berücksichtigt, unabhängig davon, ob die Förderung aus lokalen, regionalen bzw. nationalen Mitteln oder aus Unionsmitteln finanziert

⁽¹⁾ 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 Mitgliedstaats, nach nationalen Kriterien eine Definition des Begriffs „schwieriger Film“ zu formulieren.

⁽²⁾ 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

⁽³⁾ Diese Angaben sollten regelmäßig aktualisiert werden (zum Beispiel alle sechs Monate) und müssen in nicht urheberrechtlich geschützten Formaten zur Verfügung stehen.

wird. Mittel, die ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Vergabeentscheidung unmittelbar aus EU-Programmen wie MEDIA gewährt werden, gelten nicht als staatliche Mittel. Sie sind also bei der Berechnung der Beihilfehöchstbeträge nicht zu berücksichtigen.

6. ZWECKDIENLICHE MASSNAHMEN

55. Für die Zwecke der Anwendung des Artikels 108 Absatz 1 AEUV schlägt die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten ihre bestehenden Filmförderregelungen innerhalb von zwei Jahren nach der Veröffentlichung dieser Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Union* mit dieser Mitteilung in Einklang bringen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, binnen eines Monats nach der Veröffentlichung dieser Mitteilung im *Amtsblatt* zu bestätigen, dass sie mit den darin vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen einverstanden sind. Erhält die Kommission keine Antwort, so geht sie davon aus, dass der Mitgliedstaat nicht zustimmt.

7. ANWENDUNG

56. Diese Mitteilung gilt ab dem Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union*.
57. Die Kommission wird diese Mitteilung auf alle angemeldeten Beihilfemaßnahmen anwenden, über die sie nach der Veröffentlichung der Mitteilung im *Amtsblatt* zu entscheiden hat, selbst wenn die Beihilfemaßnahmen vor diesem Datum angemeldet wurden.
58. Im Einklang mit der Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln ⁽¹⁾ wird die Kommission bei nicht angemeldeten Beihilfen Folgendes anwenden:
- a) diese Mitteilung, wenn die beurteilte Beihilfe nach Veröffentlichung dieser Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Union* gewährt wurde;
 - b) in allen anderen Fällen die Mitteilung zur Filmwirtschaft von 2001.

⁽¹⁾ ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22.