II

*(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)*

# KOMMISSION

## ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

**vom 21. Dezember 1988**

**über Beihilfen der griechischen Regierung an die Filmwirtschaft für die Herstellung von griechischen Filmen**

**(Nur der griechische Text ist verbindlich)**

(89/441/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

nach Aufforderung an die Beteiligten, ihre Stellungnahmen gemäß dem genannten Artikel 93 abzugeben, und im Hinblick auf diese Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Nach wiederholten Aufforderungen, die von der Kommission insbesondere mit Schreiben vom 13. Oktober 1986 und 27. November 1986 an die griechische Regierung gerichtet wurden, hat diese Regierung mit Schreiben vom 30. Dezember 1986 verspätet eine Beihilferegelung zugunsten der griechischen Filmwirtschaft angemeldet, die mit Gesetz Nr. 1597/86 vom 12. Mai 1986 eingeführt und am 21. Mai 1986 in Kraft gesetzt wurde.

Die Regelung sieht folgende Fördermaßnahmen vor:

— Pauschalsubventionen nach Artikel 7 des Gesetzes in Höhe der Steuer für öffentliche Veranstaltungen, die bei der Vorführung der Filme in den Filmtheatern erhoben wird und die in Athen und Saloniki 12 % und in den anderen Landesteilen 8 % beträgt. Die Fördermittel werden nicht mehr gezahlt, wenn sie einen Betrag in Höhe der Produktionskosten erreichen;

— eine selektive Beihilfe in Form der Beteiligung an der Herstellung von Filmen oder der staatlichen Finanzierung in Form von Vorschüssen der griechischen Filmzentrale für die Herstellung griechischer Filme (Artikel 18 des Gesetzes). Die Beteiligung an der Herstellung von Filmen beträgt 50 % der Produktionskosten, die Finanzierung 25 %. Von den 25 im Jahr 1987 in Griechenland hergestellten Spielfilmen wurden 15 Filme mit staatlicher Beteiligung finanziert, die in Form eines Zuschusses gewährt wird, wenn die Kasseneinnahmen nicht zur Deckung der Produktionskosten ausreichen.

Ferner werden mit Geldprämien verbundene Preise und Auszeichnungen für die Qualität der im Verlauf eines vorangehenden Jahres hergestellten griechischen Filme verliehen (Artikel 8). In dem Gesetz sind zwar die wesentlichen Merkmale dieser Preise genannt, doch die Durchführungsmodalitäten sind vom Kultusminister zu erlassen.

Von den Banken für die Herstellung griechischer Filme bereitgestellte Darlehen oder Finanzierungen dürfen nicht zu einem Zinssatz gewährt werden, der höher als der für Industriedarlehen übliche Satz ist (Artikel 10 Absatz 1).

Ein Anteil aus dem Aufkommen der Vorführsteuer geht als Zuschuß an die Vorführbetriebe, die nach Artikel 7 Absatz 4 des Gesetzes verpflichtet sind, in ihr Vorführprogramm griechische Filme aufzunehmen.

Die Pauschalsubventionen, wie auch die Verleihung von Qualitätsauszeichnungen sowie die Konditionen der Produktionsdarlehen und -finanzierungen und die obligatorische Einbeziehung griechischer Filme in das Vorführprogramm sind mit dem Vertrag unvereinbar, da sie an eine Nationalitätsklausel gebunden sind, die eine Diskriminierung der Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten darstellt.

Die Kommission ist ferner der Auffassung, daß auch die selektive Förderung der Herstellung von Filmen nach Artikel 17 des Gesetzes, der im Jahr 1987 auf 15 von insgesamt 25 hergestellten Filmen angewandt wurde, zumindest in der Praxis höchstwahrscheinlich Filmen zugute kommt, die der Definition des nationalen griechischen Films von Artikel 5 des Gesetzes entsprechen. Auch diese Art der Förderung wirkt sich diskriminierend aus und ist mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Die von der griechischen Filmzentrale verwalteten Fördermittel entstammen der bei der Vorführung in Filmtheatern eines jeden Films in Griechenland erhobenen Steuer, mit der ein durchschnittliches Jahresaufkommen von 600 bis 650 Millionen Drachmen (3,6 bis 3,9 Millionen ECU) erzielt wird.

Ein Anteil aus diesem Steueraufkommen (Artikel 7 des Gesetzes) ist der Entwicklung der Filmkunst, der Förderung des griechischen Films und der Ausarbeitung und Verwirklichung einer nationalen Filmkulturpolitik bestimmt; dieser Anteil beträgt anfänglich 50 %, kann jedoch bis auf 100 % ansteigen.

Bestimmte Vergabemodalitäten des Gesetzes stellen einen Nationalitätsvorbehalt dar; so kommen gemäß Artikel 5 Absatz 1 lediglich solche Filme für die Förderung in Betracht, bei denen

a) die Herstellung von Griechen oder einer juristischen Person vorgenommen wurde, die in Griechenland niedergelassen ist und einen in Griechenland wohnhaften Griechen zum gesetzlichen Vertreter hat;

b) die ursprüngliche Fassung in griechischer Sprache ist und das Drehbuch und die Dialoge von einem Griechen oder einem Autor griechischer Herkunft verfaßt worden sind;

c) der Regisseur Grieche oder griechischer Herkunft ist;

d) jeweils drei Viertel der beteiligten Techniker, Schauspieler und Musiker Griechen sind;

e) die Herstellung überwiegend in Griechenland erfolgt ist;

f) die Entwicklung der Negative und der für Griechenland und Zypern bestimmten Kopien in Griechenland vorgenommen wurde und

g) alle Arbeiter Griechen sind und bei der staatlichen Sozialversicherung oder einer anderen staatlichen Einrichtung versichert sind. Diese Bedingung gilt für alle griechischen oder ausländischen Gesellschaften, die in Griechenland Filme mit griechischen Arbeitnehmern herstellen.

Nur in Ausnahmefällen können Filme, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, gemäß Artikel 5 Absätze 2 und 3 durch Beschluß des Kultusministers nach Zustimmung des beratenden Filmausschusses auch als griechische Filme gelten. Die Ausnahmebestimmung reicht jedoch nicht aus, um die genannten Kriterien als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar einstufen zu können. Die im Vertrag verankerten Rechte können nicht zusätzlichen, darin nicht vorgesehenen Bedingungen unterworfen werden, selbst wenn eine Abweichung durch Beschluß einer Verwaltungsbehörde möglich ist.

II

Mit den beschriebenen Beihilfen, die einen wesentlichen Teil der Finanzierung ermöglichen, die sonst vom Produzenten aufzubringen wäre, wird vor allem die Herstellung von Spielfilmen gefördert. Sie sind geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel in einem von Schwierigkeiten gekennzeichneten Sektor zu beeinträchtigen und den Wettbewerb im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 zu verfälschen.

Angesichts der besonderen Merkmale der Filmwirtschaft, die unter wirtschaftlichen Bedingungen kulturelle Aufgaben wahrnimmt, hat die Kommission die Anwendung der Ausnahmebestimmungen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) auf Beihilfen für diesen Sektor stets befürwortet, jedoch davon abhängig gemacht, daß alle Vertragsbestimmungen eingehalten werden, insbesondere die Bestimmungen über die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 7, 48, 52 und 59).

Die hier relevanten griechischen Fördermaßnahmen stellen jedoch eine Diskriminierung der Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten dar und erfüllen nicht die Voraussetzungen der Artikel 7, 48, 52 und 59. Die Anwendung der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 kommt deshalb nicht in Betracht.

Nachdem die Kommission Kenntnis von dem nichtangemeldeten Gesetz Nr. 1597/1986 erhalten hatte, teilte sie der griechischen Regierung insbesondere mit Schreiben vom 13. Februar 1987 mit, aus welchen Gründen die Fördermaßnahme mit einigen Vertragsbestimmungen unvereinbar ist, und forderte sie auf, die erforderlichen Änderungen an dieser Regelung vorzunehmen.

Da die von den griechischen Behörden vorgelegten Antworten nicht auf eine kurzfristige, den vertraglichen Bestimmungen entsprechende Änderung des Gesetzes schließen ließen, beschloß die Kommission am 21. Dezember 1987, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz gegenüber diesem Gesetz einzuleiten.

III

In ihrer Erwiderung auf die Einleitung des Verfahrens hat die griechische Regierung mit Schreiben vom 12. April 1988 auf die besondere Natur der Filmproduktion hingewiesen, die nationale kulturelle Werte zum Ausdruck bringe, zu deren Erhaltung die Anwendung bestimmter auf der Staatsangehörigkeit beruhender Kriterien erforderlich sei. Sie hat jedoch eingeräumt, daß nicht alle in Artikel 5 aufgezählten Kriterien zur Verwirklichung dieser Aufgabe unabdingbar seien, und sich deshalb bereit erklärt, einige Bestandteile dieses Artikels zu ändern und die unter den Buchstaben d) und g) genannten Beschränkungen aufzuheben, wobei jedoch ein „Markenzeichen", das einem Film seine kulturelle Identität verleihe, fortbestehen müsse. Hierzu hat sie jedoch weder eine Frist für die Durchführung der Änderungen genannt, noch die Tragweite dieser Änderungen umrissen. Ferner wollte die griechische Regierung aus Gründen der Wahrung der kulturellen Identität die Möglichkeit nicht ausschließen,

daß einige Beschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit aufrechterhalten würden. Hierzu ist zu bemerken, daß diese Ausführungen weder für die Pauschalbeihilfen an Filmproduzenten und an die Filmtheater noch für die Darlehen und Finanzierungen der Banken stichhaltig sind. Diese Beweggründe können nach Auffassung der Kommission Beschränkungen der im EWG-Vertrag verankerten grundlegenden Rechte, im konkreten Falle der Freizügigkeit und des freien Dienstleistungsverkehrs, nicht rechtfertigen.

Trotz einer gewissen Annäherung an die Vorstellungen der Kommission läßt die Haltung der griechischen Regierung nicht darauf schließen, daß alle Beschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit aufgehoben werden, die in der Definition der zur Förderung in Betracht kommenden griechischen Filme enthalten sind. Die Vereinbarkeit von Artikel 5 des Gesetzes Nr. 1597/86 mit dem Vertrag wird jedoch erst dann gewährleistet sein, wenn die Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten in den Gesetzesvorschriften den griechischen Staatsangehörigen gleichgestellt werden.

Es ist jedoch festzustellen, daß weder die von der Kommission seit dem 13. Februar 1987 eingeräumten Fristverlängerungen noch die bilateralen Zusammenkünfte zwischen Vertretern der Kommissionsdienststellen und der griechischen Regierung, auf denen vor und nach der Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 die beiderseitigen Positionen geklärt wurden, bisher zu einer Änderung der Beihilferegelung geführt haben. Mit Schreiben vom 5. Dezember 1988 hat die griechische Kultusministerin der Kommission mitgeteilt, daß sie dem griechischen Parlament Ende Februar 1989 einen von einem Sachverständigenausschuß ausgearbeiteten Entwurf zur Änderung des Gesetzes vorgelegt habe. Der Kommission ist dieser Entwurf bisher nicht gemeldet worden.

IV

Die griechischen Behörden haben im Verlauf des Verfahrens, insbesondere mit Schreiben vom 9. November 1987, geltend gemacht, daß diese Beihilfen zugunsten der Filmkunst die Vertragsbestimmungen nicht verletzen, da es den Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht nicht untersagt sei, die nationale Kunst zu fördern.

Der EWG-Vertrag, seine Wettbewerbsregeln und seine Bestimmungen über den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr finden auf alle Erwerbstätigkeiten wirtschaftlicher, kultureller, sozialer oder sonstiger Art Anwendung. Eine gewerbliche Tätigkeit in der Filmwirtschaft erfüllt die Voraussetzungen zur Anwendung des EWG-Vertrags. Der Rat hat im Rahmen der allgemeinen Programme vom 18. Dezember 1961 während der Übergangszeit die Richtlinien 63/607/EWG (1), 65/264/EWG (2), 68/369/EWG (3) und 70/451/EWG (4) im Bereich der Filmwirtschaft erlassen. Nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b) der Richtlinie 70/451/EWG ist die Beschränkung aufzuheben, daß ein Filmproduzent eine bestimmte Staatsangehörigkeit haben muß, um eine Beihilferegelung in Anspruch nehmen zu können.

Die Kommission läßt das Argument der griechischen Regierung gelten, daß angesichts der besonderen Gegebenheiten des Films und der Filmwirtschaft in Ländern wie Griechenland mit einer quantitativ geringeren Filmproduktion staatliche Beihilfen für die Aufrechterhaltung und die Entwicklung einer einheimischen Filmindustrie erforderlich sind.

Es ist deshalb angezeigt, die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmungen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) auf diese Beihilferegelung zu untersuchen. Das entsprechende Gesetz zur Förderung der griechischen Filmindustrie schränkt jedoch die Möglichkeiten für Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten ein, in Griechenland Filme herzustellen und an der Produktion von staatlich geförderten Filmen mitzuwirken, ohne daß diese Einschränkungen zur Erzielung der Nutzwirkungen der Beihilferegelung erforderlich wären.

Die Kommission muß gewährleisten, daß der Grundsatz des freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs auch auf die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten Anwendung findet. Das Diskriminierungsverbot besagt nicht, daß das künstlerische und technische Produktionsmaterial aus Angehörigen aller oder bestimmter Mitgliedstaaten bestehen muß. Es obliegt dem Produzenten und gegebenenfalls dem Regisseur, über die Zusammensetzung der Produktionsmannschaft zu entscheiden. Diese freie Wahl darf jedoch nicht durch diskriminierende Bestimmungen eingeschränkt werden, mit denen die Gewährung einer Beihilfe an die Bedingung geknüpft wird, daß verschiedene Funktionen den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten bleiben.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß selektive oder pauschale Beihilfen an die Filmindustrie, deren Gewährung davon abhängig gemacht wird, daß der geförderte Film in Studios des die Beihilfe gewährenden Landes gedreht und dort entwickelt wird, im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften stehen.

Ferner ist zu bedenken, daß mit der Begrenzung des freien Personen- und Dienstleistungsverkehrs auf staatlich nicht geförderte Filme ein wichtiger Teil der Herstellung von Filmen eines Landes der Anwendung des EWG-Vertrags entzogen würde.

Demgegenüber könnte sich die Filmproduktion eines Mitgliedstaates gegenüber der Konkurrenz aus dritten Ländern konsolidieren, wenn sie zunehmend auf die künstlerischen, geistigen, technischen und finanziellen Ressourcen anderer Mitgliedstaaten zurückgreifen und dabei nicht durch einzelstaatliche Vorschriften eingeschränkt würde.

Die Kommission räumt ein, daß die Vorschrift von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b) zur Erstellung der ursprünglichen Fassung eines Films in griechischer Sprache aufgrund des legitimen Interesses an der Erhaltung der Nationalsprache gerechtfertigt ist. Angesichts der mit der Synchronisierung gegebenen Möglichkeiten muß jedoch auch Personen, die die griechische Sprache nicht beherrschen, die Möglichkeit zur Mitwirkung an einem griechischen Film gegeben werden. Bei einer Verweigerung dieser Möglichkeit würde die Verpflichtung zur Erstellung eines Filmes in griechischer Sprache eine neue, mit dem Vertrag unvereinbare indirekte oder verborgene Diskriminierung darstellen.

(1) ABl. Nr. 159 vom 2. 11. 1963, S. 2661/63.
(2) ABl. Nr. 85 vom 19. 5. 1965, S. 1437/65.
(3) ABl. Nr. L 260 vom 22. 10. 1968, S. 22.
(4) ABl. Nr. L 218 vom 3. 10. 1970, S. 37.

Eine Änderung von Artikel 5 des genannten Gesetzes gemäß diesen Leitlinien würde die Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt sowohl der in Artikel 7 Absatz 3 vorgesehenen Förderung, als auch der in Artikel 8 vorgesehenen Preise und Auszeichnungen für Qualität und der Darlehen und Finanzierungen der Banken für die Produktion von griechischen Filmen nach Artikel 10 gewährleisten. Zur Herstellung ver Vereinbarkeit der Beihilfen zugunsten der Filmtheater mit dem Gemeinsamen Markt wäre es erforderlich, die in anderen Mitgliedstaaten hergestellten Filme den griechischen Filmen in den Fällen gleichzustellen, bei denen die griechischen Behörden die Aufrechterhaltung des Systems der obligatorischen Einbeziehung beabsichtigen sollten. Die Notwendigkeit dieser Gleichstellung wurde bereits in Artikel 5 der Richtlinie 63/607/EWG des Rates unterstrichen.

Im übrigen kann die in Artikel 17 vorgesehene selektive Förderung unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts auf kulturelle und künstlerische Bewertungskriterien gestützt werden. Die Gewährung einer Beihilfe darf jedoch nicht von den in Artikel 5 vorgesehenen Voraussetzungen hinsichtlich der griechischen Staatsangehörigkeit des Produzenten oder der Mitwirkung einer bestimmten Anzahl griechischer Staatsangehöriger an der Herstellung des Films abhängig gemacht werden. Wenn es der nationale Gesetzgeber für erforderlich hält, daß zur Gewährung einer Beihilfe sowohl kulturelle als auch quantitative Voraussetzungen erfüllt sein müssen, muß er gewährleisten, daß die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich des letzteren Gesichtspunktes den eigenen Staatsangehörigen gleichgestellt werden.

Diskriminierende Vorschriften aufgrund der Staatsangehörigkeit dürfen nicht in Rechtstexten und Durchführungsbestimmungen enthalten sein und auch bei der Gewährung der Beihilfen nicht als Anwendungskriterium herangezogen werden.

V

Die Kommission ist daher hinsichtlich des Gesetzes Nr. 1597/86 vom 12. Mai 1986 zu folgendem Ergebnis gelangt:

a) Das Gesetz ist mit Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages nicht vereinbar, da die Gewährung der Beihilfen von Voraussetzungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit abhängig gemacht wird, die mit den Artikeln 7, 48, 52 und 59 unvereinbar sind;

b) angesichts des Ausmaßes der bestehenden Beschränkungen sind die beanstandeten Bestimmungen des Gesetzes kurzfristig, und zwar bis 15. Mai 1989, zu ändern; sind die Beschränkungen nach diesem Zeitpunkt nicht beseitigt, so dürfen Beihilfen gemäß dem Gesetz nicht mehr gewährt werden;

c) angesichts der sich aus den Artikeln 7, 48, 52 und 59 ergebenden zwingenden Verpflichtungen sind alle nach dem 15. Mai 1989 unter den diskriminierenden Bestimmungen des Gesetzes gewährten Beihilfen rechtswidrig und müssen zurückgezahlt werden —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

*Artikel 1*

(1) Die mit Gesetz Nr. 1597/86 vom 12. Mai 1986 eingeführte Beihilferegelung zugunsten der Filmindustrie ist mit Artikel 92 Absatz 1 des EWG-Vertrags unvereinbar, da die Gewährung der Beihilfen von mit den Artikeln 7, 48, 52 und 59 unvereinbaren Voraussetzungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit abhängig gemacht wird.

(2) Die griechische Regierung ist gehalten, die in Absatz 1 genannte Beihilferegelung bis 15. Mai 1989 so zu ändern, daß alle auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Diskriminierungen beseitigt sind.

Sind nach diesem Zeitpunkt die beanstandeten Beschränkungen nicht beseitigt, so dürfen Beihilfen gemäß dem Gesetz nicht mehr gewährt werden.

(3) Kommt die griechische Regierung den Verpflichtungen aus Absatz 2 nicht nach, so sind alle nach dem 15. Mai 1989 gewährten Beihilfen rechtswidrig und müssen zurückgezahlt werden.

*Artikel 2*

Die griechische Regierung teilt der Kommission bis 15. Mai 1989 alle zur Durchführung dieser Entscheidung getroffenen Maßnahmen mit.

*Artikel 3*

Diese Entscheidung ist an die Republik Griechenland gerichtet.

Brüssel, den 21. Dezember 1988

*Für die Kommission*

Peter SUTHERLAND

*Mitglied der Kommission*