II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 21 december 1988

betreffende steun van de Griekse Regering aan de filmindustrie voor de produktie van Griekse films

(Slechts de tekst in de Griekse taal is authentiek)

(89/441/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 93 te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken en gelet op deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Op herhaald verzoek van de Commissie, met name bij schrijven van 13 oktober 1986 en 27 november 1986, heeft de Griekse Regering de Commissie laattijdig bij schrijven van 30 december 1986 in kennis gesteld van het bestaan van een wet houdende steunverlening aan de Griekse filmindustrie (wet nr. 1597 van 12 mei 1986, die op 21 mei 1986 van kracht is geworden).

De in deze wet genoemde steun omvat:

— automatische subsidiëring (artikel 7) die gelijk is aan de vermakelijkheidsbelasting bij vertoning van de films in bioscopen, die te Athene en Saloniki 12 % en elders 8 % bedraagt. De subsidiëring wordt beëindigd zodra het met de produktie gemoeide bedrag is bereikt;

— een selectieve steun in de vorm van deelneming in de produktie van films of als financiering door de Staat door middel van voorschotten van het Griekse Centrum voor cinematografie bij de produktie van Griekse films (artikel 18). De deelneming in de produktie van films is in de orde van 50 % van de aan de film verbonden uitgaven, de financiering in de orde van 25 %. Van de 25 in Griekenland in 1987 geproduceerde speelfilms zijn er 15 geproduceerd met financiële deelneming van de Staat; deze deelneming wordt automatisch omgezet in een niet terugvorderbare subsidie, indien de recette van een film onvoldoende is om de produktiekosten te dekken.

Bovendien worden aan Griekse films waarvan de produktie in de loop van het voorgaande jaar gereed is gekomen, kwaliteitsprijzen en eervolle vermeldingen van kwaliteit, die met het toekennen van een geldbedrag gepaard gaan, verleend (artikel 8). In de wet wordt nader aangegeven uit welke bestanddelen deze geldbedragen zijn opgebouwd. De wijze waarop aan deze wet uitvoering wordt gegeven, staat ter discretie van het Ministerie van Cultuur.

De financiering van de produktie van Griekse films door bankleningen of anderszins, geschiedt, ongeacht de vorm daarvan, tegen een rentevoet die niet hoger mag zijn dan die welke bij de kredietverlening aan het bedrijfsleven wordt gehanteerd (artikel 10, lid 1).

Bovendien is de steun aan de exploitanten van bioscopen, die wordt verleend in de vorm van een subsidie die een percentage van een vermakelijkheidsbelasting is, aan de verplichting gekoppeld om in deze bioscopen Griekse films te vertonen (artikel 7, lid 4).

Zowel de automatische subsidiëring als het verlenen van kwaliteitsprijzen, alsmede de voorwaarden waarop de produktie wordt gefinancierd of leningen worden verstrekt en de verplichte vertoning van Griekse films, zijn evenwel niet verenigbaar met het EEG-Verdrag, omdat zij aan een voorwaarde van nationaliteit zijn gekoppeld, hetgeen discriminerend is ten aanzien van de onderdanen van de andere Lid-Staten.

Tevens is de Commissie van oordeel dat de in artikel 17 van de wet genoemde selectieve steun voor de produktie van films, die aan 15 van de 25 in 1987 geproduceerde films ten goede is gekomen, waarschijnlijk, althans in de praktijk, wordt verleend aan films die aan de definitie van nationale Griekse films in de zin van artikel 5 van de wet voldoen. Deze steun is derhalve discriminerend en niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

De voor de steun noodzakelijke gelden, die worden beheerd door het Griekse Centrum voor cinematografie, zijn afkomstig uit de bij elke bioscoopvoorstelling in Griekenland geheven toeslag, waarvan de opbrengst per jaar gemiddeld 600 à 650 miljoen dr. (3,6 à 3,9 miljoen ecu) bedraagt.

Een percentage van deze toeslag (artikel 7), dat in eerste instantie op 50 % is gesteld maar geleidelijk tot 100 % kan worden verhoogd, wordt besteed aan de ontwikkeling van de filmkunst, steun aan het Griekse filmwezen, alsmede aan onderzoek naar uitvoering van het nationale cultuurbeleid op het gebied van film.

Sommige in de wet genoemde voorwaarden tot toekenning zijn op nationaliteit gebaseerde beperkingen : zo is in artikel 5, hoofdstuk I, vastgesteld dat toekenning van steun aan een film slechts kan geschieden mits :

a) de produktie in handen is van Grieken of van een rechtspersoon met een maatschappelijke zetel in Griekenland, waarvan de wettelijke vertegenwoordiger een in Griekenland gevestigde Griek is ;

b) de oorspronkelijke versie van de film Griekstalig is, en de tekst (het scenario) en de dialogen door een Griek of een auteur van Griekse afkomst in het Grieks zijn gesteld ;

c) de regisseur een Griek of van Griekse afkomst is ;

d) drie vierde van elk van de categorieën technici, acteurs en uitvoerende musici Grieken zijn ;

e) de produktie van de film voor het grootste deel in Griekenland heeft plaatsgevonden ;

f) de ontwikkeling van het negatief en het afdrukken van de positieven die voor Griekenland en Cyprus zijn bestemd, in Griekenland is gebeurd ;

g) alle handarbeiders Grieken zijn, die bij het Instituut van sociale zekerheid of een ander openbaar verzekeringsorgaan zijn verzekerd. Deze voorwaarde is een verplichting voor elke Griekse of buitenlandse filmmaatschappij die in Griekenland personeel in dienst heeft.

Uitsluitend bij wijze van uitzondering mag, in bepaalde in artikel 5, leden 2 en 3, genoemde gevallen, bij besluit van de minister van Cultuur, na instemming van de Adviesraad voor de film, een film die niet voldoet aan bovengenoemde criteria toch als Grieks worden beschouwd. Op grond van deze uitzondering kan men echter niet besluiten tot de verenigbaarheid van deze criteria. De door het Verdrag gegarandeerde rechten mogen niet afhankelijk worden gesteld van aanvullende voorwaarden die niet in het Verdrag zijn genoemd, ook al kan hiervan bij besluit van een ambtelijke instantie worden afgeweken.

II

Door deze steun, waardoor een aanzienlijk gedeelte van de kosten die anders ten laste van de producent zouden komen, wordt gefinancierd, wordt met name de produktie van programmavullende films gestimuleerd. De steun kan het intracommunautaire handelsverkeer in deze in moeilijkheden verkerende bedrijfstak ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag.

De Commissie is steeds van oordeel geweest dat steun aan de filmindustrie, gezien het speciale karakter van deze zowel economische als culturele bedrijvigheid, voor de in artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag genoemde uitzonderingen in aanmerking kan komen, mits wordt voldaan aan alle voorschriften van het Verdrag, met name aan die welke betrekking hebben op het vrije verkeer van personen en het vrije verkeer van diensten (de artikelen 7, 48, 52 en 59).

De Griekse steunmaatregelen bevatten evenwel voorwaarden die discriminerend zijn ten aanzien van de onderdanen van andere Lid-Staten en voldoen niet aan de artikelen 7, 48, 52 en 59 van het EEG-Verdrag. Daarom kunnen zij niet in aanmerking komen voor de uitzonderingsbepalingen van artikel 92 van het Verdrag.

Zodra wet nr. 1597/1986, die niet was aangemeld, ter kennis van de Commissie was gekomen, heeft zij de Griekse Regering, met name bij schrijven van 13 februari 1987, in kennis gesteld van de redenen waarom zij sommige bepalingen niet met het Verdrag verenigbaar achtte en verzocht zij de nodige wijzigingen aan te brengen.

Omdat hierop geen enkel antwoord van de Griekse autoriteiten is ontvangen op grond waarvan op korte termijn wijzigingen in de wet mogen worden verwacht waardoor deze meer in overeenstemming met het Verdrag wordt gebracht, heeft de Commissie op 21 december 1987 besloten ten aanzien van deze wet de procedure van artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het EEG-Verdrag in te leiden.

III

In haar reactie op het inleiden van bovengenoemde procedure heeft de Griekse Regering bij schrijven van 12 april 1988 gewezen op het bijzondere karakter van de filmindustrie, die een uitdrukking vormt van de nationale culturele waarden waarvan de instandhouding vergt dat bepaalde, op nationaliteit gebaseerde criteria worden gehanteerd. Wel heeft de Griekse Regering toegegeven dat niet alle in artikel 5 genoemde criteria hiertoe noodzakelijk zijn. Zij heeft zich bereid verklaard op bepaalde punten wijzigingen aan te brengen en het onder d) en g) genoemde zelfs geheel te doen vervallen, zij het met de overweging dat een zekere eigenheid, waardoor de film zijn culturele identiteit krijgt, moet blijven bestaan. De Griekse Regering heeft echter niet aangegeven binnen welke termijn de wijzigingen zullen worden aangebracht en wat de strekking hiervan zal zijn en sluit ook niet uit dat een of meer op nationaliteit gebaseerde restricties om redenen van culturele identiteit gehandhaafd zullen blijven. In dit verband moet worden geconstateerd dat deze

opmerkingen in het geheel niet relevant zijn ten aanzien van de automatische steun aan filmproducenten, ten aanzien van bioscoopexploitanten en ten aanzien van leningen en financieringen door banken. Ook is de Commissie van oordeel dat de aangevoerde argumenten in dit geval geen redenen zijn voor een beperking van het vrije verkeer van personen en het vrij verrichten van diensten, hetgeen fundamentale, door het EEG-Verdrag gegarandeerde rechten zijn.

Ondanks een zekere evolutie in het Griekse standpunt is de Commissie niet tot de bevinding gekomen dat alle op nationaliteit gebaseerde restricties in de omschrijving van het begrip Griekse films die voor steun in aanmerking komen, zijn verdwenen. Verenigbaarheid van wet nr. 1597/1986 met het EEG-Verdrag kan evenwel uitsluitend worden bereikt door volledige, wettelijk vastgestelde gelijkstelling van onderdanen van andere Lid-Staten met de eigen onderdanen.

Vastgesteld moet worden dat er, ondanks de door de Commissie sinds 13 februari 1987 verleende bedenktijd en ondanks de bilaterale toelichtende vergaderingen tussen de Commissiediensten en Griekse vertegenwoordigers voor en na de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag, in de wet op de bewuste steunverlening tot dusver niets is gewijzigd. Wel deelde de Griekse minister van Cultuur de Commissie in een brief van 5 december 1988 mede een comité van deskundigen opdracht te hebben gegeven een ontwerp voor een wijzigingswet op te stellen, die zij vóór eind februari 1989 aan het Griekse parlement zou voorleggen. Tot dusver is van enig dusdanig ontwerp aan de Commissie geen mededeling gedaan.

IV

Staande de procedure hebben de Griekse autoriteiten met name in een brief van 9 november 1987 aangevoerd dat de steun ten behoeve van de Griekse filmkunst wordt verleend. Daarom zijn deze autoriteiten van oordeel dat bij de maatregel geen sprake is van inbreuk op de communautaire regelgeving, daar nooit iets gebleken is van een communautaire verbodsbepaling voor de Lid-Staten om de nationale kunst te steunen.

Het EEG-Verdrag, met name de regels voor de mededinging en het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal, is zonder uitzondering van toepassing op elke in loondienst verrichte werkzaamheid, ongeacht of deze van economische, culturele, sociale of andere aard is. De filmsector voldoet als winstgevende bezigheid aan de voorwaarden van toepasselijkheid van het EEG-Verdrag.

Zo heeft de Raad, overeenkomstig de algemene programma's van 18 december 1961, gedurende de overgangsperiode op het gebied van het filmwezen de Richtlijnen 63/607/EEG [1], 65/264/EEG [2], 68/369/EEG [3] en 70/451/EEG [4] vastgesteld ; met name in artikel 3, lid 2, onder b), van deze laatste richtlijn wordt ten aanzien van de producent geëist dat de nationaliteitsvoorwaarde komt te vervallen, wil een produktie in aanmerking komen voor financiële steun.

De Commissie betwist het oordeel van de Griekse Regering niet, dat staatssteun in verband met de specifieke situatie van de film en met name van het filmbedrijf in landen als Griekenland, waarin de produktie kwantitatief gezien minder belangrijk is, voor de instandhouding en de ontwikkeling van het filmwezen van essentieel belang is.

Daarom kan de Commissie overwegen om de betrokken steunmaatregel in het licht van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag en de daarin genoemde uitzonderingen te bezien. De bewuste wet beoogt echter meer dan steun aan het Griekse filmwezen, namelijk beperking, zonder dat dit noodzakelijk is voor de doelmatigheid van steun, van de mogelijkheid voor onderdanen van de andere Lid-Staten om de functie van producent uit te oefenen en aan de produktie van gesubsidieerde films deel te nemen.

Het optreden van de Commissie is evenwel erop gericht om de onderdanen van de andere Lid-Staten volledig in staat te stellen aan het vrije verkeer van personen en het vrij verrichten van diensten deel te nemen. Dit impliceert geenszins de verplichting om het artistieke en technische team samen te stellen uit onderdanen van alle of van bepaalde Lid-Staten. De producent en eventueel de regisseur moeten uitmaken hoe dit team moet zijn samengesteld. Deze keuze mag echter niet worden beperkt door discriminerende bepalingen, op grond waarvan steunverlening afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat bepaalde functies uitsluitend door eigen onderdanen mogen worden vervuld.

De Commissie wijst er tevens op dat het mogelijk is om, zonder dat op de communautaire voorschriften inbreuk wordt gemaakt, te eisen dat elke steun aan de cinematografie van selectieve of automatische aard afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de film wordt geproduceerd in studio's en laboratoria die gelegen zijn binnen de Lid-Staat die de steun verleent.

Ook als het vrije verkeer van personen en het vrij verlenen van diensten beperkt zou blijven tot films die geen overheidssteun ontvangen, zou dit erop neerkomen, dat het grootste deel van de nationale filmproduktie van de werkingssfeer van het EEG-Verdrag wordt uitgesloten.

De filmproduktie zou zich tegenover de concurrentie uit derde landen juist sterk kunnen maken, indien zij in meerdere mate, zonder kunstmatige, op de nationale wetgevingen berustende beperkingen, van het artistieke, intellectuele, technische en financiële potentieel van de andere Lid-Staten gebruik zou maken.

De Commissie wijst erop dat de verplichting een originele versie van de film in het Grieks te maken (artikel 5, lid 1, onder b)) beantwoordt aan het legitieme verlangen om de nationale taal te beschermen. Niettemin dient het aan elke Europeaan die het Grieks niet beheerst, mogelijk te worden gemaakt om, met name door de techniek van nasynchroniseren, aan het maken van een film deel te nemen. Indien een dergelijke mogelijkheid niet wordt opengelaten zou de verplichting om de film in het Grieks te maken, een nieuwe indirecte of verkapte discriminatie vormen, die strijdig is met het EEG-Verdrag.

[1] PB nr. 159 van 2. 11. 1963, blz. 2661/63.
[2] PB nr. 85 van 19. 5. 1965, blz. 1437/65.
[3] PB nr. L 260 van 22. 10. 1968, blz. 22.
[4] PB nr. L 218 van 3. 10. 1970, blz. 37.

Door wijziging van artikel 5 van de wet volgens bovenstaande criteria zouden de in artikel 7, lid 3, genoemde steun, de kwaliteitsprijzen en de eervolle vermeldingen van kwaliteit (artikel 8), alsmede de leningen en financieringen van banken ten behoeve van de produktie van Griekse films (artikel 10), verenigbaar worden met de gemeenschappelijke markt. Wil de steun aan bioscoopexploitanten met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden, dan dienen films van andere Lid-Staten te worden gelijkgesteld met Griekse films, indien de Griekse autoriteiten het systeem van verplichte vertoning denken te handhaven. Op de noodzaak van een dergelijke gelijkstelling is reeds gewezen in Richtlijn 63/607/EEG, en met name in artikel 5.

Ook kan de in artikel 17 bedoelde regeling van selectieve steunverlening, met inachtneming van het Gemeenschapsrecht, op culturele en artistieke criteria worden gebaseerd. Steunverlening mag echter niet — zoals thans volgens artikel 5 wel het geval is — afhankelijk worden gesteld van het criterium dat de producent de Griekse nationaliteit bezit of dat een bepaald aantal eigen onderdanen aan de film meewerkten. Indien een nationale wetgever van oordeel is dat een bepaalde vorm van steunverlening afhankelijk moet worden gesteld van zowel culturele als kwantitatieve criteria, moeten onderdanen van andere Lid-Staten ten aanzien van dit laatste aspect volledig met eigen onderdanen worden gelijkgesteld.

Niet alleen mag een dergelijke op nationaliteit gebaseerde discriminatie niet min of meer expliciet in de wetteksten en de uitvoeringsmaatregelen worden opgenomen, maar evenmin mag deze discriminatie een criterium vormen dat in de praktijk van de steunverlening wordt gehanteerd.

V

Gezien het bovenstaande komt de Commissie tot de slotsom dat :

a) wet nr. 1597/1986 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag aangezien voor de steunverlening criteria worden aangelegd die betrekking hebben op de nationaliteit, hetgeen onverenigbaar is met de artikelen 7, 48, 52 en 59 van het EEG-Verdrag ;

b) gezien de ernst van de betrokken restricties, de bepalingen van deze wet op zeer korte termijn, namelijk vóór 15 mei 1989 dienen te worden gewijzigd ; na deze datum mag er geen enkele steun meer worden verleend indien bedoelde beperkingen niet zijn opgeheven ;

c) gezien het dwingende karakter van de uit de artikelen 7, 48, 52 en 59 van het Verdrag voortvloeiende verplichtingen, elke steun die na 15 mei 1989 op de discriminerende voorwaarden van deze wet wordt verleend, onrechtmatig is en daarom door terugvordering ongedaan gemaakt dient te worden,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

1. De steunregeling voor het filmwezen die is ingevoerd bij wet nr. 1597 van 12 mei 1986, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag, aangezien de steunverlening afhankelijk wordt gesteld van voorwaarden ten aanzien van de nationaliteit die onverenigbaar zijn met de artikelen 7, 48, 52 en 59 van het EEG-Verdrag.

2. De Griekse Regering dient de in lid 1 genoemde steunregelingen te wijzigen, ten einde de op nationaliteit gebaseerde beperkingen op te heffen en wel vóór 15 mei 1989.

Na deze datum mag geen enkele steun meer worden verleend, indien de desbetreffende beperkingen niet zijn opgeheven.

3. Indien de Griekse Regering niet aan de in lid 2 genoemde verplichtingen voldoet, is na 15 mei 1989 nog verleende steun onrechtmatig en moet deze door terugvordering ongedaan worden gemaakt.

Artikel 2

De Griekse Regering stelt de Commissie vóór 15 mei 1989 in kennis van de maatregelen die zij heeft getroffen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Helleense Republiek.

Gedaan te Brussel, 21 december 1988.

Voor de Commissie

Peter SUTHERLAND

Lid van de Commissie