

II

(Sporočila)

SPOROČILA INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

EVROPSKA KOMISIJA

Sporočilo Komisije o državni pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del**(Besedilo velja za EGP)**

(2013/C 332/01)

1. UVOD

1. Avdiovizualna dela, zlasti filmi, imajo pomembno vlogo pri oblikovanju evropskih identitet. Izražajo kulturno raznolikost različnih tradicij in zgodovine držav članic in regij EU. Avdiovizualna dela so gospodarska dobrina, saj zagotavljajo pomembne možnosti za doseganje blaginje in odpiranje novih delovnih mest, ter kulturna dobrina, saj se v njih naša družba zrcali, pomagajo pa tudi pri njenem oblikovanju.
2. Med avdiovizualnimi deli so filmi še naprej na posebnem mestu zaradi stroškov produkcije in kulturnega pomena: proračuni za filmsko produkcijo so precej višji kot za druge avdiovizualne vsebine, pogosteje nastajajo v mednarodni koprodukciji, njihovo izkoriščanje pa je daljše. Zlasti na področju filmov je močna konkurenca iz držav zunaj Evrope. Po drugi strani pa evropska avdiovizualna dela malo krožijo zunaj države, v kateri so bila narejena.
3. To omejeno kroženje je posledica razdrobljenosti evropskega avdiovizualnega sektorja na nacionalne in celo regionalne trge. Čeprav je to povezano z evropsko jezikovno in kulturno raznolikostjo, je ta omejenost prisotna tudi na področju javne podpore evropskim avdiovizualnim delom, saj nacionalne, regionalne in lokalne sheme financiranja subvencionirajo veliko majhnih produkcijskih družb.
4. Na splošno je sprejeto, da je pomoč pomembna za podporo evropski avdiovizualni produkciji. Filmski producenti težko pridobijo zadostno vnaprejšnjo komercialno podporo, da bi lahko sestavili finančni sveženj, potreben za nadaljevanje produkcijskih projektov. Zaradi velikega tveganja, ki je povezano z njihovim poslovanjem in projekti, ter opaženega pomanjkanja donosnosti sektorja so odvisni od državne pomoči. Če bi bili prepuščeni zgolj trgu, mnogi od teh filmov zaradi visokih stroškov in omejene publike za evropska avdiovizualna dela ne bi nastali. V teh okoliščinah ima spodbujanje avdiovizualne produkcije s strani Komisije in držav članic vlogo pri zagotavljanju, da se lahko izrazita njihova kultura in ustvarjalna sposobnost ter odražata raznolikost in bogastvo evropske kulture.
5. Podporni program Evropske unije za film, televizijo in nove medijske industrije MEDIA ponuja različne sheme financiranja, vsaka pa je namenjena določenemu področju avdiovizualnega sektorja. Med njimi so sheme za producente, distributerje, prodajne zastopnike, organizatorje tečajev usposabljanja, izvajalce na področju novih digitalnih tehnologij, izvajalce platform videa na zahtevo (VoD), razstavljalce ter organizatorje festivalov, sejmov in promocijskih dogodkov. Program spodbuja kroženje in promocijo

evropskih filmov, s posebnim poudarkom na nenacionalnih evropskih filmih. Ti ukrepi se bodo še naprej izvajali v okviru podprograma MEDIA, ki je del novega evropskega podpornega programa za področje kulture in ustvarjalnosti (Ustvarjalna Evropa).

2. ZAKAJ JE POTREBEN NADZOR DRŽAVNE POMOČI ZA FILMSKO PRODUKCIJO IN PRODUKCIJO DRUGIH AVDIOVIZUALNIH DEL?

6. Države članice so izvedle vrsto podpornih ukrepov za produkcijo filmov, televizijskih programov in drugih avdiovizualnih del. Skupaj filmski industriji zagotavljajo okoli tri milijarde EUR podpore letno ⁽¹⁾. To financiranje se zagotavlja prek več kot 600 nacionalnih, regionalnih in lokalnih podpornih shem. Ti ukrepi so utemeljeni tako s kulturnimi kot gospodarskimi vidiki. Njihov glavni cilj na področju kulture je zagotavljanje izražanja nacionalnih in regionalnih kultur ter ustvarjalnega potenciala z avdiovizualnimi mediji, kot sta film in televizija. Po drugi strani pa so namenjeni doseganju kritične mase dejavnosti, ki je potrebna za ustvarjanje dinamike za razvoj in konsolidacijo te gospodarske panoge z ustanavljanjem trdnih produkcijskih družb in razvojem stalnega vira človeškega znanja in izkušenj.
7. S to podporo je EU je postala ena največjih proizvajalk filmov na svetu. Evropska filmska industrija je leta 2012 ustvarila 1 299 igranih filmov, medtem ko je v ZDA v letu 2011 nastalo 817 filmov, v Indiji pa so leta 2011 posneli 1 255 filmov. Leta 2012 smo v Evropi našli 933,3 milijona obiskovalcev kinodvoran ⁽²⁾. Vrednost evropskega avdiovizualnega trga za snemane razvedrilne oddaje je bila leta 2008 ocenjena na 17 milijard EUR ⁽³⁾. V Evropski uniji je v avdiovizualnem sektorju zaposlenih več kot milijon ljudi ⁽⁴⁾.
8. Filmska produkcija in distribucija tako ni le kulturna, ampak tudi pomembna gospodarska dejavnost. Poleg tega filmski producenti delujejo na mednarodni ravni, mednarodno pa se trguje tudi z avdiovizualnimi deli. To pomeni, da tovrstna pomoč v obliki nepovratnih sredstev, davčnih olajšav ali drugih vrst finančne podpore lahko vpliva na trgovino med državami članicami. Za producente in avdiovizualna dela, ki prejmejo tako podporo, je verjetno, da bodo imeli finančno in zato konkurenčno prednost pred tistimi, ki je ne prejmejo. Zato lahko taka podpora izkrivlja konkurenco ter se šteje za državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU. Komisija mora zato v skladu s členom 108 PDEU oceniti združljivost pomoči za avdiovizualni sektor z notranjim trgovom, kot to počne z ukrepi državne pomoči v drugih sektorjih.
9. V tem okviru je pomembno določiti, da je kultura ena od politik, ki so izrecno navedene v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), s čimer ji Pogodba priznava izreden pomen spodbujanja kulture za Evropsko unijo in njene države članice. Člen 167(2) PDEU določa:

„Dejavnost Unije je namenjena spodbujanju sodelovanja med državami članicami in, če je to potrebno, podpiranju in dopolnjevanju njihove dejavnosti na naslednjih področjih:

[...]

— umetniško in književno ustvarjanje, tudi na avdiovizualnem področju.“

10. Člen 167(4) PDEU določa:

„Unija pri svoji dejavnosti na podlagi drugih določb Pogodbe upošteva kulturne vidike, zlasti zaradi spoštovanja in spodbujanja raznolikosti svojih kultur.“

⁽¹⁾ 2,1 milijarde EUR podpore letno zagotovijo evropski filmski skladi (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Glede na študijo o gospodarskih in kulturnih učinkih pogojev vezanosti na ozemlje v shemah podpore filmski industriji okoli dodatno milijardo EUR letno zagotovijo države članice s pomočjo davčnih spodbud za filmsko industrijo, glej http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation

⁽²⁾ Vir: *Focus 2012 — World film market trends*, Evropski avdiovizualni observatorij, maj 2012.

⁽³⁾ PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009–2013, junij 2009, str. 193.

⁽⁴⁾ Študija, ki jo je izvedla svetovalna družba KEA European Affairs (Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union – končno poročilo, pripravljeno za Evropsko komisijo, GD za informacijsko družbo in medije, oktober 2010, str. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>).

11. Člen 107(1) PDEU prepoveduje pomoč, ki jo dodeli država ali se dodeli iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco in trgovino med državami članicami. Vendar lahko Komisija nekatere državne pomoči izvzame iz te prepovedi. Ena od teh izjem je določena v členu 107(3)(d) PDEU za pomoč za pospeševanje kulture, kadar takšna pomoč ne škoduje konkurenci in trgovinskim pogojem v obsegu, ki je v nasprotju s skupnimi interesi.
12. Pravila o nadzoru državnih pomoči iz Pogodbe priznavajo posebnosti kulture in gospodarskih dejavnosti, ki so povezane z njo. Pomoč za avdiovizualna dela prispeva k srednje- do dolgoročni vzdržnosti evropskega filmskega in avdiovizualnega sektorja v vseh državah članicah ter povečuje kulturno raznolikost izbire del, ki so na voljo evropskemu občinstvu.
13. Kot podpisnica Konvencije Unesca o varovanju in spodbujanju raznolikosti kulturnih izrazov je Evropska unija skupaj z državami članicami EU zavezana vključevanju kulturne razsežnosti v svojo politiko kot enega njenih ključnih elementov.

3. RAZVOJ PO LETU 2001

14. Merila za ocenjevanje državne pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del so bila prvotno določena v Sporočilu o kinematografiji iz leta 2001 ⁽¹⁾. Veljavnost teh meril je bila podaljšana v letih 2004 ⁽²⁾, 2007 ⁽³⁾ in 2009 ⁽⁴⁾, veljati pa so prenehala 31. decembra 2012. To sporočilo sledi glavnim usmeritvam sporočila iz leta 2001, pri tem pa upošteva nove trende na tem področju, ki so se pojavili po letu 2001.
15. Sheme pomoči, ki jih je Komisija odobrila, odkar so leta 2001 začela veljati nova pravila, kažejo, da države članice uporabljajo veliko različnih mehanizmov pomoči in pogojev. Večina shem sledi vzorcu, za katerega so bila oblikovana merila za oceno iz sporočila iz leta 2001, in sicer gre za nepovratna sredstva, dodeljena izbranim filmskim produkcijam. Najvišji znesek pomoči je določen kot odstotek proračuna upravičenca do pomoči. Vendar vse več držav članic uvaja sheme, pri katerih se znesek pomoči določi kot odstotek izdatkov za produkcijsko dejavnost, ki nastanejo samo v državi članici, ki dodeli pomoč. Te sheme so pogosto zasnovane v obliki znižanja davkov ali na drug način, ki se avtomatsko uporablja za filme, ki izpolnjujejo določena merila za upravičenost do pomoči. V primerjavi s filmskimi skladi, ki dodeljujejo podporo posameznim filmom na podlagi posamičnih vlog, te sheme, ki se uporabljajo avtomatsko, filmskim producentom omogočajo, da že v fazi načrtovanja in razvoja filma upoštevajo predvidljivi znesek sredstev.
16. Kar zadeva obseg dejavnosti, ki prejemajo pomoč, nekatere države članice ponujajo tudi pomoč za druge dejavnosti razen filmske produkcije. Ta vključuje pomoč za filmsko distribucijo ali kinematografe, na primer za podeželske ali umetniške kinematografe na splošno ali za financiranje njihove obnove in posodobitve, vključno s prehodom na digitalno projekcijo filmov. Nekatere države članice podpirajo avdiovizualne projekte, ki presegajo tradicionalni koncept filmske in televizijske produkcije, zlasti interaktivne proizvode, kot so transmediji ali igre. V teh primerih je Komisija uporabila merila iz Sporočila o kinematografiji, da bi ocenila nujnost, sorazmernost in ustreznost pomoči, kadar koli ji je bila taka pomoč priglašena. Komisija ugotavlja tudi, da obstaja konkurenca med državami članicami pri uporabi državne pomoči za privabljanje tujih naložb velikih podjetij za filmsko produkcijo iz tretjih držav. Ta vprašanja v sporočilu iz leta 2001 niso bila obravnavana.
17. Komisija je že v sporočilu iz leta 2001 napovedala, da bo pregledala najvišjo raven obveznosti teritorializacije porabe v tem sektorju, ki je dovoljena v skladu s pravili o državni pomoči. V skladu z obveznostjo teritorializacije porabe v shemah financiranja filmske produkcije mora biti določen del proračuna za film, ki prejme podporo, porabljen v državi članici, ki dodeli pomoč. Ob podaljšanju veljavnosti meril leta 2004 je bilo ugotovljeno, da so obveznosti teritorializacije porabe v shemah

⁽¹⁾ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o nekaterih pravnih vidikih v zvezi s kinematografskimi in drugimi avdiovizualnimi deli (UL C 43, 16.2.2002, str. 6).

⁽²⁾ UL C 123, 30.4.2004, str. 1.

⁽³⁾ UL C 134, 16.6.2007, str. 5.

⁽⁴⁾ UL C 31, 7.2.2009, str. 1.

financiranja filmske produkcije vprašanje, ki zahteva nadaljnjo presojo skladnosti z načeli notranjega trga iz Pogodbe. Upoštevati je treba tudi sodno prakso Sodišča o pomenu notranjega trga v zvezi s pravili o poreklu blaga in storitev, sprejeto od leta 2001 ⁽¹⁾.

18. Tudi „preizkus kulturnih vsebin“ je sprožil vprašanja v praksi. Združljivost pomoči za filmsko produkcijo se ocenjuje na podlagi člena 107(3)(d) PDEU, ki predvideva možnost odobritve pomoči „za pospeševanje kulture“. V sporočilu iz leta 2001 je določeno, da mora biti pomoč namenjena kulturnemu proizvodu. Vendar je podrobno preverjanje kulturnih meril v shemah podpore filmski industriji, ki ga izvaja Komisija, v državah članicah vzbudilo plemične odzive, zlasti v zvezi z načelom subsidiarnosti.
19. Zato je Komisija ob podaljšanju veljavnosti meril za oceno državnih pomoči iz Sporočila o kinematografiji iz leta 2001 leta 2009 opozorila, da je potreben dodaten razmislek o posledicah tega razvoja in ponoven pregled meril za ocenjevanje.

4. SPREMEMBE, OBRAVNAVANE V TEM SPOROČILU

20. Sporočilo obravnava zgoraj navedena vprašanja in uvaja spremembe meril iz sporočila iz leta 2001. Predvsem razširja državno pomoč na širši spekter dejavnosti, poudarja načelo subsidiarnosti na področju kulturne politike in spoštovanje načel notranjega trga, uvaja višjo raven najvišje intenzivnosti pomoči za čezmejne produkcije ter zagotavlja varstvo in dostop do filmske dediščine. Komisija meni, da so te spremembe glede na razvoj dogodkov od leta 2001 potrebne in bodo pripomogle k večji konkurenčnosti evropskih del ter okrepile njihov vseevropski značaj.

4.1 Obseg dejavnosti

21. V zvezi z obsegom dejavnosti, za katere se uporablja to sporočilo, so se merila državne pomoči iz Sporočila o kinematografiji iz leta 2001 osredotočala na filmsko produkcijo. Vendar pa nekatere države članice, kot je že bilo omenjeno, ponujajo tudi podporo za druge, s filmsko produkcijo povezane dejavnosti, kot so pisanje scenarijev, razvoj, distribucija in promocija filmov (vključno s filmskimi festivali). Cilj varovanja in spodbujanja evropske kulturne raznolikosti z avdiovizualnimi deli se lahko doseže le, če lahko ta dela vidi občinstvo. Z zagotavljanjem pomoči, ki je namenjena izključno produkciji, nastaja tveganje, da se spodbudi ustvarjanje avdiovizualnih vsebin, obenem pa ne poskrbi za ustrezno distribucijo in promocijo nastalih avdiovizualnih del. Zato je primerno, da lahko pomoč zajema vse vidike ustvarjanja filma, od zasnove zgodbe do predvajanja gledalcem.
22. Kar zadeva pomoč za kinematografe, so zneski pomoči ponavadi majhni, tako da denimo za podeželske in umetniške kinematografe zadostuje obseg pomoči, ki spada na področje uporabe uredbe *de minimis* ⁽²⁾. Če pa država članica lahko utemlji, da je za kinematografe potrebna večja podpora, se pomoč oceni na podlagi tega sporočila kot pomoč za pospeševanje kulture v smislu člena 107(3)(d) PDEU. Pomoč za kinematografe pospešuje kulturo, saj je glavni namen kinematografov predvajanje kulturnih proizvodov – filmov.
23. Nekatere države članice so razmišljale o podpori za avdiovizualne projekte, ki presegajo tradicionalni koncept filmske in televizijske produkcije. Transmedijsko pripovedovanje zgodb (poznano tudi kot pripovedovanje zgodb v različnih okoljih ali pripovedovanje zgodb prek kombiniranih medijev) je tehnika pripovedovanja zgodb v različnih okoljih in v več formatih z uporabo digitalnih tehnologij, kot so filmi ali igre. Pomembno je, da so te različne vsebine povezane ⁽³⁾. Ker so transmedijski projekti neizogibno povezani s produkcijo filma, se šteje, da je element filmske produkcije avdiovizualno delo v okviru obsega tega sporočila.

⁽¹⁾ Zlasti Sodbo Sodišča z dne 10. marca 2005 v zadevi Laboratoires Fournier (C-39/04), ZOdl., str. I-2057.

⁽²⁾ Uredba Komisije (ES) št. 1998/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči *de minimis* (UL L 379, 28.12.2006, str. 5).

⁽³⁾ Ne gre za tradicionalne medijske franšize, nadaljevanja ali priredbe, ki nastajajo v različnih okoljih.

24. Nasprotno pa niso vse igre nujno avdiovizualna dela ali kulturni proizvodi, čeprav bodo igre morda v prihodnjih letih ena najhitreje rastočih oblik množičnih medijev. Pri produkciji, distribuciji, trženju in potrošnji se razlikujejo od filmov. Zato se pravila, oblikovana za filmsko produkcijo, ne morejo samodejno uporabljati za igre. Poleg tega Komisija v nasprotju s položajem v filmskem in televizijskem sektorju nima kritične mase odločb in sklepov o državni pomoči za igre. To sporočilo posledično ne zajema pomoči, dodeljene igram. Vsi ukrepi pomoči v podporo igram, ki ne bodo izpolnjevali pogojev uredbe o splošnih skupinskih izjemah ⁽¹⁾ ali uredbe *de minimis*, se bodo še naprej obravnavali za vsak primer posebej. Vendar bo Komisija po analogiji uporabila merila intenzivnosti pomoči iz tega sporočila, če bo dokazana nujnost sheme pomoči, namenjene igram s kulturnim ali izobraževalnim namenom.

4.2 Kulturno merilo

25. Da bi bila pomoč za avdiovizualni sektor združljiva s členom 107(3)(d) PDEU, mora pospeševati kulturo. V skladu z načelom subsidiarnosti, določenem v členu 5 PEU, je opredelitev kulturne dejavnosti predvsem pristojnost držav članic. Komisija priznava, da je njena naloga pri ocenjevanju sheme podpore avdiovizualni produkciji omejena na preverjanje, ali ima država članica vzpostavljen ustrezen in učinkovit mehanizem preverjanja za izogibanje očitnim napakam. To bi se zagotovilo bodisi s postopkom kulturnega izbora, da se ugotovi, katera avdiovizualna dela bi morala prejeti pomoč, bodisi z določitvijo kulturnega profila, kateremu morajo ustrezati vsa avdiovizualna dela, če želijo prejeti pomoč. V skladu s Konvencijo Unesca o zaščiti in spodbujanju raznolikosti kulturnega izražanja iz leta 2005 ⁽²⁾ Komisija ugotavlja, da dejstvo, da je film komercialen, še ne pomeni, da ni kulturnen.
26. Jezikovna raznolikost je pomemben del kulturne raznolikosti, zato tudi zavzemanje za uporabo in spodbujanje uporabe enega ali več jezikov države članice prispeva k pospeševanju kulture ⁽³⁾. V skladu z uveljavljeno sodno prakso Sodišča lahko tako promocija jezika države članice ⁽⁴⁾ kot tudi kulturna politika ⁽⁵⁾ predstavljata nujen razlog v splošnem interesu, ki upravičuje omejitve svobode opravljanja storitev. Zato lahko države članice kot pogoj za dodelitev pomoči med drugim zahtevajo, da se film producira v določenem jeziku, če se ugotovi, da je ta zahteva potrebna in ustrezna za uresničitev kulturnega cilja v avdiovizualnem sektorju, kar lahko spodbuja tudi svobodo izražanja različnih socialnih, verskih, svetovnonazorskih ali jezikovnih elementov, ki obstajajo v dani regiji. Torej se dejstvo, da lahko tako merilo v praksi pomeni ugodnost za kinematografske produkcijske družbe, katerih dela so v jeziku, na katerega se nanaša navedeno merilo, izkaže za neločljivo povezanega s ciljem ⁽⁶⁾.

4.3 Obveznosti teritorializacije porabe

27. Obveznosti, ki jih filmskim producentom nalagajo organi, ki dodeljujejo pomoč, in v skladu s katerimi morajo producenti del proračuna za filmsko produkcijo porabiti na nekem ozemlju (t.i. obveznosti teritorializacije porabe), so v središču pozornosti že ves čas, odkar je Komisija začela proučevati sheme podpore filmski industriji. Sporočilo o kinematografiji iz leta 2001 je državam članicam omogočalo, da lahko zahtevajo, da se do 80 % celotnega proračuna filma porabi na njihovem ozemlju. Sheme, pri

⁽¹⁾ Uredba Komisije (ES) št. 800/2008 z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgovom z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe (Uredba o splošnih skupinskih izjemah, UL L 214, 9.8.2008, str. 3).

⁽²⁾ V členu 4(4) Konvencije je navedeno: „Kulturne dejavnosti, dobrine in storitve so tiste dejavnosti, dobrine in storitve, ki ... vsebujejo ali prenašajo kulturne izraze, ne glede na tržno vrednost, ki jo morda imajo. Kulturne dejavnosti so lahko končni izdelek ali pa prispevajo k proizvodnji kulturnih dobrin in storitev.“

⁽³⁾ Sodba Sodišča z dne 5. marca 2009 v zadevi UTECA (C-222/07), ZOdl., str. I-01407, točke 27–33.

⁽⁴⁾ Sodba Sodišča z dne 13. decembra 2007 v zadevi United Pan-Europe Communications Belgium (C-250/06), ZOdl., str. I-01407, točka 43.

⁽⁵⁾ Sodba Sodišča z dne 28. oktobra 1999 v zadevi ARD (C-6/98), ZOdl., str. I-07599, točka 50.

⁽⁶⁾ Sodba Sodišča z dne 5. marca 2009 v zadevi UTECA (C-222/07), ZOdl., str. I-01407, točki 34, 36.

katerih se znesek pomoči določi kot odstotek izdatkov za produkcijske dejavnosti, izvedene v državi članici, ki dodeli pomoč, že po svoji zasnovi poskušajo pritegniti kar največji del produkcijske dejavnosti v državo članico, ki dodeli pomoč, in imajo že vgrajen element teritorializacije porabe. Sporočilo o kinematografiji mora upoštevati te različne vrste shem pomoči, ki se zdaj uporabljajo.

28. Obveznosti teritorializacije porabe pomenijo omejevanje notranjega trga za avdiovizualno produkcijo. Zato je Komisija naročila zunanjo študijo o pogojih vezanosti na ozemlje, ki se uporabljajo za avdiovizualno produkcijo, ki je bila zaključena leta 2008 ⁽¹⁾. Kot je navedeno v sporočilu o podaljšanju veljavnosti Sporočila o kinematografiji iz leta 2009, na splošno študija ni prinesla dokončnih odgovorov, saj ni uspela oceniti, ali so pozitivni učinki pogojev vezanosti na ozemlje večji od njihovih negativnih učinkov.
29. Vendar pa ugotovitve študije kažejo, da so stroški filmske produkcije višji v tistih državah, ki uveljavljajo pogoje vezanosti na ozemlje, kot v tistih, ki jih ne. Prav tako je bilo ugotovljeno, da lahko pogoji vezanosti na ozemlje ovirajo koprodukcije in zmanjšujejo njihovo učinkovitost. Na splošno študija kaže, da bolj omejujoče obveznosti teritorializacije porabe ne dajejo dovolj pozitivnih učinkov, da bi upravičevale ohranitev sedanje ravni omejitev. Prav tako v študiji ni bilo dokazano, da so ti pogoji potrebni glede na zastavljene cilje.
30. Nacionalni ukrep, ki ovira uresničevanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, je lahko sprejemljiv le, če izpolnjuje več pogojev: ustrezati mora nujnim razlogom v splošnem interesu, biti mora primeren za uresničitev cilja, ki mu sledi, in ne sme prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njegovo doseganje ⁽²⁾. Posebne značilnosti filmske industrije, zlasti izjemna mobilnost produkcij, ter pospeševanje kulturne raznolikosti in nacionalne kulture in jezikov, so lahko nujen razlog v splošnem interesu, ki lahko upraviči omejitve uresničevanja temeljnih svoboščin. Zato Komisija še naprej priznava, da so ti pogoji do določene mere lahko potrebni, da se ohrani kritična masa infrastrukture za filmsko produkcijo v državi članici ali regiji, ki dodeli pomoč.
31. Skoraj nobena država članica ne nalaga obveznosti teritorializacije porabe v najvišjem možnem obsegu, tj. 80 % proračuna za produkcijo, ki je dovoljen v skladu s sporočilom iz leta 2001. Nekatere države članice v svojih shemah sploh nimajo obveznosti teritorializacije porabe. Številne regionalne sheme so vezane na znesek pomoči in določajo, da je treba 100 % ali 150 % tega zneska porabiti v državi članici, ki dodeli pomoč, hkrati pa ne vsebujejo posebnih določb glede izvora storitev podizvajalcev ali izvora blaga, ki se uporablja pri produkciji. V nekaterih shemah pomoči lahko producent, ki prejme pomoč, porabi vsaj 20 % proračuna za produkcijo zunaj zadevne države članice. V nekaterih državah članicah je pomoč za filmsko produkcijo zasnovana zgolj kot delež izdatkov, nastalih v državi članici, ki dodeli pomoč.
32. Znesek izdatkov, ki je predmet obveznosti teritorializacije porabe, bi moral biti vsaj sorazmeren z zneskom dejanske finančne obveznosti države članice in ne s celotnim proračunom za produkcijo. Pri pogoju vezanosti na ozemlje iz sporočila iz leta 2001 to ni bilo nujno res ⁽³⁾.
33. V osnovi obstajata dva različna mehanizma pomoči, ki ju uporabljajo države članice za dodeljevanje pomoči za filmsko produkcijo:
- pomoč, dodeljena v obliki neposrednih nepovratnih sredstev (npr. prek žirije za izbor filmov), opredeljena npr. kot delež proračuna za produkcijo, in
 - pomoč, dodeljena in opredeljena kot delež izdatkov za produkcijo v državi članici, ki dodeli pomoč (npr. davčne spodbude).

⁽¹⁾ Študija iz leta 2008 o gospodarskih in kulturnih vplivih klavzul o teritorializaciji v shemah državne pomoči za filmsko in avdiovizualno produkcijo, predvsem na koprodukcijo, http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf

⁽²⁾ Sodba Sodišča z dne 5. marca 2009 v zadevi UTECA (C-222/07), ZOdl., str. I-01407, točka 25.

⁽³⁾ Na primer: producent snema film s proračunom 10 milijonov EUR in zaprosi za pomoč iz sheme, v okviru katere je za posamezen film mogoče dobiti največ 1 milijon EUR pomoči. Ni sorazmerno, da se film izključi iz sheme, ker producent ne namerava porabiti najmanj 8 milijonov EUR proračuna za produkcijo na ozemlju države, ki zagotavlja pomoč.

34. V točki 50 je za vsak mehanizem določeno, v okviru kakšnih omejitev lahko Komisija sprejme, da država članica določi obveznosti teritorializacije porabe, ki bi se glede na kulturni cilj lahko še vedno šteje za potrebne in sorazmerne.
35. V primeru pomoči, dodeljene v obliki nepovratnih sredstev, bi morala biti najvišja obveznost teritorializacije porabe omejena na 160 % zneska pomoči. To ustreza prejšnjemu pravilu „80 % proračuna za produkcijo“, po katerem intenzivnost pomoči doseže splošno najvišjo raven, navedeno v točki 52(2), tj. 50 % proračuna za produkcijo ⁽¹⁾.
36. Kadar je pomoč dodeljena v obliki deleža izdatkov za produkcijo v državi članici, ki dodeli pomoč, je spodbuda v tem, da se več porabi v zadevni državi članici in tako prejme večja pomoč. Omejevanje upravičene produkcijske dejavnosti na dejavnost, ki poteka v državi članici, ki dodeli pomoč, pomeni ozemeljsko omejitev. Da bi bila zgornja meja primerljiva z zgornjo mejo za nepovratna sredstva, so izdatki, ki so predmet obveznosti teritorializacije porabe, omejeni na 80 % proračuna za produkcijo.
37. Poleg tega lahko vsaka shema v okviru obeh mehanizmov vključuje merilo za upravičenost, ki določa najmanjšo zahtevano raven produkcijske dejavnosti na ozemlju države, ki dodeli pomoč. Ta raven ne sme preseči 50 % proračuna za produkcijo.
38. V vsakem primeru pa države članice v skladu z zakonodajo EU niso obvezane, da naložijo obveznosti teritorializacije porabe.

4.4 Konkurenca za privabljanje večjih tujih produkcij

39. Ko je bilo leta 2001 sprejeto Sporočilo o kinematografiji, je le malo držav članic poskušalo z državno pomočjo privabiti večje tuje filmske produkcije na svoje ozemlje. Od takrat je več držav članic uvedlo sheme, namenjene privabljanju visokoproračunskih produkcij v Evropo, ki konkurira drugim lokacijam in objektom po svetu, npr. v Združenih državah Amerike, Kanadi, Novi Zelandiji ali Avstraliji. Udeleženci javnih posvetovanj, opravljenih pred pripravo tega sporočila, so se strinjali, da so bile te produkcije potrebne za ohranitev visokokakovostne avdiovizualne infrastrukture, za pomoč pri uporabi visokokakovostnih studiev, opreme in osebja ter pomoč pri prenosu tehnologije, strokovnega znanja in izkušenj. Delna uporaba studiev s strani tujih produkcij bi prav tako pomagala pri zagotavljanju zmogljivosti za realizacijo visokokakovostnih in odmevnih evropskih produkcij.
40. Glede možnega vpliva na evropski avdiovizualni sektor ima lahko tuja produkcija trajni učinek, saj ponavadi v veliki meri uporablja lokalno infrastrukturo in lokalne igralce. Na splošno lahko to pozitivno vpliva na nacionalni avdiovizualni sektor. Prav tako je treba navesti, da so številni filmi, ki se obravnavajo kot večji projekti tretjih držav, dejansko koprodukcije, v katere so vključeni tudi evropski producenti. Zato bi te subvencije prispevale tudi k spodbujanju evropskih avdiovizualnih del in k podpori objektov za nacionalne produkcije.
41. Komisija zato meni, da je taka pomoč načeloma lahko združljiva s členom 107(3)(d) PDEU kot pomoč za pospeševanje kulture pod enakimi pogoji kot pomoč za evropsko produkcijo. Ker pa so zneski pomoči za velike mednarodne produkcije lahko zelo visoki, bo Komisija spremljala nadaljnji razvoj te vrste pomoči, da bi zagotovila, da konkurenca poteka predvsem na podlagi kakovosti in cene in ne na podlagi državne pomoči.

4.5 Čezmejne produkcije

42. Malo evropskih filmov se distribuira zunaj ozemlja produkcije. Verjetnost, da bo evropski film predvajan v več državah članicah, je večja pri koprodukcijah, pri katerih sodelujejo producenti iz različnih

⁽¹⁾ Na primer: producent snema film s proračunom 10 milijonov EUR in zaprosi za pomoč iz sheme, v okviru katere je za posamezen film mogoče dobiti največ 1 milijon EUR pomoči. Od producenta se lahko pričakuje le, da bo porabil 1,6 milijona EUR proračuna za produkcijo na ozemlju države, ki zagotavlja pomoč. Če pa proračun za film znaša 2 milijona EUR in mu je bil dodeljen najvišji znesek pomoči, bi imel producent obveznost teritorializacije porabe, ki ustreza 80 % proračuna za produkcijo.

držav. Glede na pomen sodelovanja producentov iz različnih držav članic pri produkciji evropskih del, ki so na ogled v več državah članicah, Komisija meni, da je večja intenzivnost pomoči za koprodukcije, ki jih financira več kot ena država članica in v katerih sodelujejo producenti iz več kot ene države članice, upravičena.

4.6 Filmska dediščina

43. Filme je treba zbirati, hraniti in poskrbeti, da so dostopni prihodnjim generacijam v kulturne in izobraževalne namene ⁽¹⁾. Svet za izobraževanje, mladino, kulturo in šport je v svojih sklepih o evropski filmski dediščini z dne 18. novembra 2010 ⁽²⁾ pozval države članice, naj poskrbijo, da se filmi, ki so prejeli državno pomoč, deponirajo pri v ustanovi za filmsko dediščino, po možnosti skupaj z vsem pripadajočim materialom in ustreznimi pravicami v zvezi z ohranjanjem ter uporabo filmov in pripadajočega materiala v kulturne in nekomercialne namene.
44. Nekatere države članice so uvedle prakso, da izplačajo zadnji obrok pomoči po tem, ko ustanova za filmsko dediščino potrdi, da je bil film, ki je prejel pomoč, deponiran. Ta praksa se je izkazala za učinkovit instrument za zagotovitev izpolnjevanja pogodbenih obveznosti glede deponiranja.
45. Nekatere države članice so v svojih sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev uvedle tudi določbe, ki ustanovam za filmsko dediščino po dogovorjenem obdobju in pod pogojem, da to ne ovira običajne uporabe filma, dovoljujejo uporabo javno financiranih filmov za določene namene pri opravljanju njihovega poslanstva javnega interesa.
46. Zato bi morale države članice producente spodbujati in podpirati, da deponirajo kopijo filma, ki je prejel pomoč, pri ustanovi za filmsko dediščino, ki jo organ financiranja določi za hrambo ⁽³⁾ ter za uporabo v posebne nekomercialne namene, o kateri se dogovori z imetniki pravic v skladu s pravicami intelektualne lastnine in brez poseganja v pošteno nadomestilo za imetnike pravic po dogovorjenem obdobju, določenem v sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev, pod pogojem, da to ne posega v običajno uporabo filma.

5. OCENJEVANJE ZDRUŽLJIVOSTI POMOČI

47. Komisija pri oceni pomoči za filmsko produkcijo in produkcijo drugih avdiovizualnih del preverja na podlagi zgoraj navedenih vidikov:
 - prvič, ali shema pomoči upošteva „splošno načelo zakonitosti“, tj. Komisija mora preveriti, da shema ne vsebuje klavzul, ki bi bile v nasprotju z določbami PDEU na področjih, ki niso državna pomoč,
 - drugič, ali shema izpolnjuje posebna merila o združljivosti za pomoč, določena spodaj.

5.1. Splošna zakonitost

48. Komisija mora najprej preveriti, ali pomoč upošteva „splošno načelo zakonitosti“ ter ali pogoji za upravičenost in merila za dodelitev ne vsebujejo določb, ki so v nasprotju s PDEU na področjih, ki niso državna pomoč. To vključuje zagotavljanje, da so spoštovana načela PDEU, ki prepovedujejo diskriminacijo zaradi državljanstva ter zagotavljajo prost pretoka blaga, prosto gibanje delavcev, svobodo ustanavljanja, svobodo opravljanja storitev in prost pretok kapitala (členi 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 in 63 PDEU). Komisija izvršuje ta načela v povezavi z uporabo pravil o konkurenci, če so določbe, ki kršijo ta načela, neločljivo povezane z delovanjem sheme.

⁽¹⁾ Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o filmski dediščini (UL L 323, 9.12.2005, str. 57).

⁽²⁾ UL C 324, 1.12.2010, str. 1.

⁽³⁾ Države članice določijo ustanove za filmsko dediščino za zbiranje in hrambo filmske dediščine ter za zagotavljanje njene dostopnosti v kulturne in izobraževalne namene. Pri uporabi Priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o filmski dediščini iz leta 2005 so države članice navedle svoje ustanove za filmsko dediščino. Trenutni seznam je na voljo na: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

49. V skladu z zgornjimi načeli se s shemo pomoči na primer ne sme rezervirati pomoči izključno za državljane; zahtevati, da imajo upravičenci status nacionalnih podjetij, ustanovljenih po nacionalnem trgovinskem pravu (podjetja s sedežem v eni državi članici, ki delujejo v drugi državi prek stalne podružnice ali agencije, morajo biti upravičena do pomoči, poleg tega pa mora biti pogoj glede agencije izvršljiv le ob plačilu pomoči); ali zahtevati od tujih podjetij, ki opravljajo filmske storitve, da se izogone določilom in pogojem Direktive 96/71/ES v zvezi z napotenimi delavci ⁽¹⁾.

50. Glede na poseben položaj evropskega filmskega sektorja se lahko v shemah podpore za filmsko produkcijo:

— zahteva, da se do 160 % zneska pomoči, dodeljenega za produkcijo avdiovizualnega dela, porabi na ozemlju države, ki dodeli pomoč, ali

— znesek pomoči, dodeljene za produkcijo avdiovizualnega dela, izračuna kot delež izdatkov za dejavnosti filmske produkcije v državi članici, ki dodeli pomoč, običajno v primeru shem podpore v obliki davčnih spodbud.

V obeh primerih lahko države članice pred dodelitvijo pomoči določijo najmanjšo raven produkcijske dejavnosti, ki jo je treba opraviti na njihovem ozemlju, da bi bil projekt upravičen do pomoči. Vendar ta raven ne sme preseči 50 % celotnega proračuna za produkcijo. Poleg tega pogoj vezanosti na ozemlje v nobenem primeru ne sme preseči 80 % celotnega proračuna za produkcijo.

5.2. Posebna merila za ocenjevanje v skladu s členom 107(3)(d) PDEU

51. Cilj podpore produkciji evropskih avdiovizualnih del ter zagotovitve obstoja infrastrukture, ki je potrebna za njihovo produkcijo in predvajanje, je oblikovanje evropskih kulturnih identitet in okrepitev kulturne raznolikosti. Namen pomoči je torej spodbujanje kulture. Taka pomoč je lahko združljiva s Pogodbo v skladu s členom 107(3)(d) PDEU. Podjetja, ki se ukvarjajo s filmsko produkcijo in produkcijo televizijskih programov, lahko koristijo tudi druge vrste pomoči, ki se dodeljujejo v skladu s členom 107(3)(a) in (c) PDEU (na primer regionalna pomoč, pomoč za mala in srednja podjetja, raziskave in razvoj, usposabljanje ali zaposlovanje), pri čemer morajo v primeru kumulacije pomoči spoštovati najvišjo intenzivnost pomoči.

52. Za sheme, ki so namenjene podpori pisanju scenarijev, razvoju, produkciji, distribuciji in promociji avdiovizualnih del, ki jih zajema to sporočilo, bo Komisija proučila naslednja merila v zvezi s produkcijo avdiovizualnih del, za katera bo dodeljena pomoč, za oceno, ali je shema združljiva s Pogodbo v skladu s členom 107(3)(d) PDEU:

1. Pomoč je namenjena kulturnemu proizvodu. Vsaka država članica v izogib očitnim napakam z ustreznim mehanizmom preverjanja zagotavlja, da je vsebina produkcije, ki prejme pomoč, kulturna v skladu z njenimi nacionalnimi merili, in sicer z izborom predlogov za film, npr. s strani žirije ali osebe, imenovane za izbor, ali, če takega postopka ni, z vzpostavitvijo seznama kulturnih meril, za katera bo država članica pri vsakem filmu, za katerega bo zaprosena pomoč, administrativno preverila, ali jih izpolnjuje.

2. Intenzivnost pomoči mora biti načeloma omejena na 50 % proračuna za produkcijo zaradi spodbujanja običajnih komercialnih pobud. Intenzivnost pomoči za čezmejne produkcije, ki jih financira več kot ena država članica in v katerih sodelujejo producenti iz več kot ene države članice, lahko

⁽¹⁾ Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21.1.1997, str. 1).

znaša do 60 % proračuna za produkcijo. Te omejitve ne veljajo za zahtevna avdiovizualna dela ⁽¹⁾ in koprodukcije, ki vključujejo države s seznama Odbora za razvojno pomoč Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj ⁽²⁾. Filmi, katerih edina prvotna različica je v uradnem jeziku države članice z majhnim ozemljem, populacijo ali jezikovnim področjem, se v tem primeru lahko štejejo za zahtevna avdiovizualna dela.

3. Načeloma ne obstaja omejitev za pomoč pisanju scenarijev ali razvoju. Toda če se na podlagi nastalega scenarija ali projekta na koncu posname film, se stroški pisanja scenarija in razvoja naknadno vključijo v proračun produkcije in upoštevajo za izračun največje intenzivnosti pomoči za avdiovizualna dela, kot je navedeno v pododstavku (2) zgoraj.
4. Stroške distribucije in promocije avdiovizualnih del, ki so upravičeni do podpore za produkcijo, je možno podpreti z enako intenzivnostjo pomoči, kot je bila ali bi lahko bila dodeljena za produkcijo.
5. Razen pomoči za pisanje scenarijev, razvoj, distribucijo in promocijo ni dovoljena dodelitev pomoči posebnim dejavnostim produkcije. Posledično pomoč ne sme biti rezervirana za posamezne dele produkcijske verige. Vsaka pomoč, ki se dodeli za produkcijo posebnega avdiovizualnega dela, mora prispevati k skupnemu proračunu produkcije. Producent mora imeti možnost, da prosto izbira proračunske postavke, ki bodo porabljene v drugih državah članicah. To naj bi zagotavljalo nevtralen spodbujevalni učinek pomoči. Dodelitev pomoči določenim posameznim postavkam proračuna filma bi lahko tako pomoč spremenila v nacionalno preferenco v korist sektorjev, ki opravljajo zadevne storitve, kar ne bi bilo združljivo s Pogodbo.
6. Države članice bi morale producente spodbujati in podpirati, da deponirajo kopijo filma, ki je prejel pomoč, pri ustanovi za filmsko dediščino, ki jo organ financiranja določi za hrambo ter za uporabo v posebne nekomercialne namene, o kateri se dogovori z imetniki pravic v skladu s pravicami intelektualne lastnine in brez poseganja v pošteno nadomestilo za imetnike pravic po dogovorjenem obdobju, določenem v sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev, pod pogojem, da to ne posega v običajno uporabo filma.
7. Pomoč se dodeli na pregleden način. Države članice morajo objaviti vsaj naslednje informacije na eni sami spletni strani, ali na eni sami spletni strani, ki zbira informacije z več različnih spletnih strani: celotno besedilo odobrene sheme pomoči in določb glede njenega izvajanja, ime upravičenca do pomoči, ime in vrsto dejavnosti ali projekta, za katerega se dodeli pomoč, znesek pomoči in intenzivnost pomoči kot delež celotnega proračuna za dejavnost ali projekt, za katerega se dodeli pomoč. Te informacije je treba po sprejetju sklepa o dodelitvi objaviti na spletu, hraniti jih je treba najmanj 10 let, javnosti pa morajo biti na voljo brez omejitev ⁽³⁾.
53. Pomoč za posodobitev kinematografov, vključno z njihovo digitalizacijo, se lahko odobri, če države članice lahko utemeljijo potrebo po takšni pomoči ter sorazmernost in ustreznost pomoči. Komisija bi na podlagi tega ocenila, ali je shema združljiva s Pogodbo na podlagi člena 107(3)(d) PDEU.
54. Pri določanju, ali se spoštuje največja intenzivnost pomoči, je treba upoštevati skupni znesek ukrepov javne podpore držav članic za dejavnost ali projekt, za katerega se dodeli pomoč, ne glede na to, ali

⁽¹⁾ Kot so kratki filmi, režiserski prvenci in drugi film režiserjev, dokumentarni filmi ali nizkopračunska ter drugače komercialno zahtevna dela. V skladu z načelom subsidiarnosti lahko vsaka država članica v sama opredeli, kaj je zahteven film v skladu z nacionalnimi parametri.

⁽²⁾ Na seznamu Odbora za razvojno pomoč so vse države in ozemlja, ki so upravičeni do uradne razvojne pomoči. Ta vključujejo vse države z nizkim in srednjim dohodkom na podlagi bruto nacionalnega dohodka (BND) na prebivalca, kot jih je objavila Svetovna banka, z izjemo članov skupine G8, držav članic EU in držav z določenim datumom vstopa v EU. Na seznamu so tudi vse najmanj razvite države, kot jih opredeljujejo Združeni narodi. Glej http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html

⁽³⁾ Informacije je treba redno posodabljati (na primer vsakih šest mesecev) in morajo biti na voljo v splošno dostopnem formatu.

se ta podpora financira iz lokalnih, regionalnih, nacionalnih virov ali virov Unije. Vendar sredstva, ki so dodeljena neposredno iz programov EU, kot je MEDIA, brez sodelovanja držav članic pri odločanju o dodelitvi, niso državna sredstva. Zato se njihova pomoč ne šteje za namene upoštevanja zgornjih mej pomoči.

6. USTREZNI UKREPI

55. Komisija kot ustrezne ukrepe za namene člena 108(1) PDEU predlaga, naj države članice uskladijo svoje obstoječe sheme v zvezi s financiranjem filmov s tem sporočilom v dveh letih po njegovi objavi v *Uradnem listu Evropske unije*. Države članice morajo v enem mesecu po objavi tega sporočila v *Uradnem listu Evropske unije* Komisiji potrditi, da se strinjajo s predlaganimi ustreznimi ukrepi. Če Komisija od posamezne države članice ne bo prejela nobenega odgovora, bo štela, da se zadevna država članica ne strinja.

7. UPORABA

56. To sporočilo se bo uporabljalo od prvega dne po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.
57. Komisija bo to sporočilo uporabljala v zvezi z vsemi priglašeni ukrepi pomoči, glede katerih mora odločati po objavi tega sporočila v *Uradnem listu Evropske unije*, tudi če so bili ukrepi priglašeni pred tem datumom.
58. V skladu z obvestilom Komisije o določitvi pravil, ki se uporabljajo za oceno nezakonite državne pomoči ⁽¹⁾, bo Komisija v primeru nepriglašene pomoči uporabila:
- (a) to sporočilo, če je bila pomoč dodeljena po njegovi objavi v *Uradnem listu Evropske unije*;
 - (b) Sporočilo o kinematografiji iz leta 2001 v vseh drugih primerih.

⁽¹⁾ UL C 119, 22.5.2002, str. 22.