

OBAVJEŠTENJE OD INSTITUCIJA EVROPSKE UNIJE, ORGANA, KANCELARIJA I AGENCIJA

EVROPSKA KOMISIJA

Saopštenje Komisije o državnoj pomoći i drugim audiovizuelnim djelima

1. UVOD

1 Audiovizuelna djela, naročito filmovi, imaju značajnu ulogu u oblikovanju evropskih identiteta. Oni odražavaju kulturnu različitost drugačijih tradicija i istorija država članica Evropske unije i regiona. Audiovizuelna djela su istovremeno ekonomska dobra, koja nude značajne mogućnosti za stvaranje dobrobiti i za zapošljavanje, i kulturna dobra u kojima se naša društva ogledaju i oblikuju.

2 Među audiovizuelnim djelima posebno se ističu filmovi zbog troškova njihove produkcije i kulturnog značaja. Budžet namijenjen filmskoj produkciji je znatno veći od budžeta namijenjenog ostalim audiovizuelnim sadržajima. Filmovi su češće predmet međunarodne ko-produkcije i njihov vijek korišćenja je duži. Filmovi se posebno susreću sa jakom konkurencijom izvan Evrope. S druge strane, slab je protok evropskih audiovizuelnih djela izvan država u kojim su nastala.

3 Ograničeni protok je posljedica rascjepkanosti evropskog audiovizuelnog sektora na nacionalna ili čak regionalna tržišta. Premda je povezana s evropskom jezičkom i kulturnom različitosti, bliskost je i sastavni dio javne pomoći evropskim audiovizuelnim djelima u okviru koje se nacionalnim, regionalnim i lokalnim programima finansiranja subvencioniraju mnogobrojne male producerske kuće.

4 Generalno je prihvaćeno da je pomoć značajna kako bi se održala evropska audiovizuelna produkcija. Filmski producenti teško dobijaju dovoljnu komercijalnu podršku kojom bi se zatvorila finansijska konstrukcija za realizaciju producerskih projekata. Zbog visoke rizičnosti njihovog poslovanja i projekata, zajedno sa percepcijom slabe profitabilnosti sektora, oni zavise od državne pomoći. Kada bi bili prepušteni samom tržištu, mnogi od tih filmova, zbog kombinacije visokih troškova i malobrojne publike evropskih audiovizuelnih djela, ne bi bili proizvedeni. Pod ovakvim okolnostima, svrha podrške evropskim audiovizuelnim djelima od strane Komisije i država članica je da se osigura da njihove kulture i kreativni kapacitet budu izraženi, uz oslikavanje raznovrsnosti i bogatstva evropske kulture.

5 MEDIA je program podrške Evropske unije namijenjen filmu, televiziji i novim medijskim industrijama, a koji pruža različite programe finansiranja, od kojih je svaki namijenjen različitim područjima audiovizuelnog sektora. To su programi za producente, distributere, agente prodaje, organizatore kurseva osposobljavanja, operatere u području novih digitalnih tehnologija, operatere platformi za isporuku videa na zahtjev (VoD), izlagače i organizatore festivala, sajmovi i promotivnih događaja. MEDIA podstiče protok i promociju evropskih filmova sa naglaskom na nenacionalne evropske filmove, a sa tim aktivnostima će se nastaviti u MEDIA pod-programu Kreativne Evrope, novog evropskog programa koji pruža podršku kulturnom i kreativnom sektoru.

2. ZAŠTO JE POTREBNO KONTROLISATI DRŽAVNU POMOĆ ZA FILMOVE I DRUGA AUDIOVIZUELNA DJELA?

6 Zemlje članice su implementirale veliki broj mjera podrške produkciji filmova, televizijskih programa i drugih audiovizuelnih djela. Na godišnjem nivou države članice izdvajaju ukupno oko 3 milijarde eura za podršku filmskoj industriji.¹ Finansiranje se realizuje kroz više od 600 nacionalnih, regionalnih i lokalnih programa pomoći. Te mjere se zasnivaju na kulturnim i industrijskim ciljevima. Njihov primarni kulturni cilj je da se osigura da se nacionalne i regionalne kulture i kreativni potencijal izraze u audiovizuelnim medijima kao što su film i televizija. S druge strane, njihov cilj je da se stvori kritična masa aktivnosti potrebnih za stvaranje dinamike razvoja i jačanja industrije stvaranjem istaknutih producerskih kuća na solidnim temeljima i razvojem premanentnog fonda ljudskih vještina i iskustva.

7 Zahvaljujući ovoj podršci, Evropska unija je postala jedan od najvećih filmskih proizvođača u svijetu. Filmska industrija Evropske unije je proizvela 1299 igranih filmova 2012. godine, u poređenju sa 817 u Americi (2011. godine, ili 1255 u Indiji (2011. godine). Tokom 2012. godine u Evropi je kupljeno 933,3 miliona bioskopskih karata.² Godine 2008. Evropsko audiovizuelno tržište filmske i televizijske industrije je iznosilo 17 milijardi eura.³ U audiovizuelnom sektoru Evropske unije je zaposleno više od milion ljudi.⁴

8 Ovo čini proizvodnju i distribuciju filmova ne samo kulturnom, već i značajnom ekonomskom aktivnošću. Osim toga, filmski producenti su aktivni na međunarodnoj sceni, a audiovizuelnim djelima se trguje na međunarodnom tržištu. To znači da bi takva pomoć u formi novčanih odobrenja, poreskih olakšica ili drugih vrsta finansijske podrške mogla da utiče na trgovinu između država članica. Producenti i audiovizuelna djela koja dobijaju takvu pomoć će vjerovatno steći finansijsku, a time i konkurentsku prednost u odnosu na one koji je ne dobijaju. Zbog toga bi takva pomoć mogla da naruši tržišnu konkurenciju i da se smatra državnom pomoći u skladu sa članom 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). U skladu s članom 108. UFEU-a, Komisija je u obavezi da procijeni usklađenost pomoći audiovizuelnom sektoru sa unutrašnjim tržištem, kao što to čini sa mjerama državne pomoći u ostalim sektorima.

9 U tom kontekstu je važno da se utvrdi da se u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) prepoznaje velika važnost promovisanja kulture za Evropsku uniju i njenih država članica svrstavanjem kulture u politiku Unije koja se izričito navodi u Ugovoru. Članom 167. stav 2. UFEU-a predviđa se sljedeće:

„Djelovanje Zajednice usmjereno je prema podsticanju saradnje između država članica i, prema potrebi, podršci i dopunjavanju njihovog djelovanja u sljedećim područjima:

[...]

- umjetničkom i književnom stvaralaštvu, uključujući i stvaralaštvo u audio-vizuelnom sektoru”

10. Članom 167. (4) UFEU-a se predviđa sljedeće:

– U svom djelovanju na temelju drugih odredbi ovog Ugovora, Zajednica vodi računa o kulturnim aspektima, posebno u cilju poštovanja i promovisanja različitosti svojih kultura”

11. Članom 107. stavom 1. UFEU-a se zabranjuje pomoć koju je odobrila država ili koja je odobrena iz državnih sredstava, a koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišne konkurencije i trgovine između država članica. Međutim, Komisija može da izuzme neke oblike državne pomoći od navedene zabrane. Jedno od tih izuzeća predviđeno je članom 107. stavom 3. tačkom (d) UFEU-a u vezi sa pomoći za promovisanje kulture ako takva pomoć ne utiče na tržišnu konkurenciju i trgovinske uslove u mjeri u kojoj to postaje protivno zajedničkom interesu.

12. Pravilima Ugovora o nadzoru državne pomoći se potvrđuje posebnost kulture i njoj relevantnih ekonomskih aktivnosti. Pomoć u audiovizuelnom sektoru doprinosi srednjoročnoj i dugoročnoj održivosti evropskog filmskog i audiovizuelnog sektora u svim državama članicama i povećava kulturne različitosti u ponudi djela dostupnih evropskoj publici.

13. Kao potpisnica UNESCO-ove Konvencije o zaštiti i promovisanju različitosti kulturnih izražavanja, Evropska unija, zajedno sa državama članicama Unije, se obavezala na uključivanje kulturne dimenzije kao ključnog elementa u svojim politikama.

3. RAZVOJ OD 2001. GODINE

14. Kriterijumi za ocjenjivanje državne pomoći namijenjene produkciji filmova i ostalih audiovizuelnih djela izvorno su utvrđeni u Saopštenju o kinematografiji iz 2001. godine.⁵ Primjena tih kriterijuma je produžena 2004.⁶, 2007.⁷ i 2009.⁸ godine, a istekla je 31. decembra 2012. godine. U ovom Saopštenju se nalaze glavni pravci Saopštenja iz 2001. godine, a istovremeno odgovaraju na brojne trendove koji su se pojavili od 2001. godine.

15. Programi pomoći, koje je Komisija odobrila od kada su pravila stupila na snagu 2001., pokazuju da države članice upotrebljavaju veliki broj mehanizama i uslova za dodjelu pomoći. Najveći dio programa temelji se na modelu za koji su osmišljeni kriterijumi za ocjenjivanje utvrđeni Saopštenjem iz 2001., tj. na dodjeli bespovratnih sredstava odabranim filmskim produkcijama, pri čemu se najviši iznos pomoći određuje kao procenat budžeta za filmsku produkciju korisnika pomoći. Međutim, sve

¹ Evropski fondovi za filmove godišnje osiguravaju 2,1 milijardu EUR podrške (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Prema studiji o ekonomskom i kulturnom uticaju uslova teritorijalnosti u programima pomoći filmovima, procjenjuje se da države članice putem poreskih olakšica godišnje osiguravaju dodatnu milijardu EUR, http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation

² Izvor: Focus 2012 – Trendovi na svjetskom tržištu filmova, Evropski audiovizuelni opservatorij, maj 2012.

³ PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009–2013, jun 2009., str. 193.

⁴ Studija konsultantske kuće KEA European Affairs, Multiteritorijalno licenciranje audiovizuelnih djela u Evropskoj uniji, Konačni izvještaj izrađen za Evropsku komisiju, GU za informacijsko društvo i medije, oktobar 2010., str. 21.

<http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>

⁵ Saopštenje Komisije Savjetu, Evropskom parlamentu, Ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija o određenim pravnim aspektima u vezi sa kinematografskim i ostalim audiovizuelnim djelima, (SL C 43, 16. 2. 2002., str. 6.)

⁶ SL C 123, 30. 4. 2004., str. 1.

⁷ SL C 134, 16. 6. 2007., str. 5.

⁸ SL C 31, 7. 2. 2009., str. 1.

veći broj država članica je uveo programe u kojima se iznos pomoći određuje kao procenat troškova produkcije ostvaren samo u državi članici koja dodjeljuje pomoć. Ti programi su često osmišljeni kao poredske olakšice ili slično, a primjenjuju se automatski na film koji ispunjava određene kriterijume prihvatljivosti za pomoć. Za razliku od fondova za finansiranje filmova u kojima se dodjeljuje pomoć pojedinačnom filmu nakon podnošenja prijave, ti programi zbog automatske primjene omogućavaju filmskim producentima da već u fazi planiranja i razvoja filma unaprijed utračaju predvidljivi iznos finansiranja.

16 S obzirom na predmet aktivnosti za koje se dodjeljuje pomoć, neke države članice dodjeljuju pomoć i za aktivnosti koje ne pripadaju filmskoj produkciji. To je pomoć za distribuciju filmova ili kinematografe, na primjer, pomoć bioskopima u ruralnim područjima, art-bioskopima uopšte-uopšteno ili za pokrivanje troškova njihovog renoviranja i modernizacije i prelaz na digitalnu projekciju. Neke države članice podržavaju audiovizuelne projekte koji nadilaze tradicionalnu filmsku i televizijsku produkciju, naročito interaktivne proizvode poput transmedija ili video-igara. U tim slučajevima kada bi primila obavještenje o dodjeli pomoći, Komisija bi kao preporuku primijenila kriterijume iz Saopštenja o kinematografiji radi procjene potrebe, srazmjernosti i prikladnosti pomoći. Komisija je uočila i konkurenciju među državama članicama koje državnu pomoć koriste kako bi privukle strana ulaganja velikih filmskih producerskih kompanija iz trećih zemalja. Saopštenje iz 2001. se nije bavilo tim pitanjima.

17 Komisija je već u Saopštenju iz 2001. najavila da će revidirati najveće vrijednosti obaveza potrošnje po teritorijama u ovom sektoru, a koje su dozvoljene po pravilima o državnoj pomoći. U skladu sa obavezama potrošnje po teritorijalnom načelu u programima za finansiranje filmske produkcije, dio budžeta za koji se dodjeljuje pomoć mora da se potroši u državi članici koja dodjeljuje pomoć. U okviru produženja primjene iz 2004. utvrđeno je da su obaveze potrošnje po teritorijalnom načelu u programima finansiranja filmske produkcije pitanja koja je potrebno dodatno ocijeniti s obzirom na njihovu usklađenost sa načelima unutarnjeg tržišta Ugovora. U obzir treba uzeti i sudsku praksu Evropskog Suda pravde o važnosti unutrašnjeg tržišta s obzirom na pravila o porijeklu roba i usluga, donešenu 2001.⁹

18 Primjena načela „kulturnog testa“ je dovela do problema u praksi. Usklađenost pomoći sa filmskom produkcijom ocjenjuje se na temelju člana 107. stava 3. tačke (d) UFEU-a kojim se predviđa mogućnost dodjele pomoći „radi promovisanja kulture“. U Saopštenju iz 2001. utvrđeno je da pomoć treba da bude namijenjena kulturnom proizvodu. Međutim, detaljna provjera kriterijuma kulture u programima pomoći filmskoj industriji koju sprovodi Komisija naišla je na osporavanje u državama članicama, posebno u pogledu načela supsidijarnosti.

19 U skladu s tim, kada je 2009. proširivala kriterijume za procjenjivanje državne pomoći iz Saopštenja o kinematografiji iz 2001., Komisija je upozorila da je potrebno da se dodatno razmotre posljedice takvog razvoja stvari i da se revidiraju kriterijumi za ocjenjivanje.

4 KONKRETNE PROMJENE

20 U ovom Saopštenju se rješavaju navedena pitanja i uvode izmjene kriterijuma utvrđenih Saopštenjem iz 2001. Naročito su obuhvaćena pitanja državne pomoći za šire polje aktivnosti, ističe se načelo supsidijarnosti u području kulturne politike i poštovanje načela unutrašnjeg tržišta, uvodi se najviša vrijednost intenziteta pomoći za prekogranične produkcije i osigurava pristup filmskoj baštini i njena zaštita. Komisija smatra da su te promjene nužne u kontekstu promjena nastalih u razdoblju od 2001., i da će podstaknuti veću konkurentnost evropskih djela i ojačati njihov panevropski značaj.

4.1. Obim djelatnosti

21 Kada je u pitanju obim djelatnosti na koje se primjenjuje ovo Saopštenje, kriterijumi za državnu pomoć iz Saopštenja o kinematografiji iz 2001. su bili fokusirani na filmsku produkciju. Kao što je spomenuto, neke države članice nude i pomoć za ostale relevantne djelatnosti, kao što su pisanje scenarija, razvoj, distribucija ili promovisanje filmova (uključujući filmske festivale). Cilj zaštite i promovisanja evropske kulturne različitosti audiovizuelnim djelima će se ostvariti samo ukoliko publika vidi ta djela. Isključivom podrškom produkciji se stvara rizik pretjerane ponude audiovizuelnog sadržaja, a da nije osigurana pravilna distribucija i promovisanje proizvedenih audiovizuelnih djela. Stoga bi bilo prikladnije omogućiti da pomoć obuhvata sve vidove proizvodnje filma, od sjeza od prikazivanja pred publikom.

22 Kada je u pitanju pomoć bioskopima, obično je riječ o manjim iznosima tako da bi na primjer iznosi pomoći obuhvaćeni Uredbom o pomoćima male vrijednosti¹⁰ bili dovoljni za bioskope u ruralnim područjima i art-bioskope. Međutim, ako država članica može da opravda tvrdnju da je potrebna obimnija pomoć bioskopima, ta se pomoć prema ovom Saopštenju ocjenjuje kao pomoć za promovisanje kulture u smislu člana 107. stav 3. tačke (d) UFEU-a. Pomoć za kinematografiju promovise kulturu zato što je temeljna svrha bioskopa prikazivanje filma kao kulturnog proizvoda.

23 Neke države članice su razmatrale pomoć audiovizuelnim projektima koji nadilaze tradicionalne filmske i televizijske produkcije. Transmedijsko pripovijedanje (poznato i pod nazivom pripovijedanje na više platformi ili pripovijedanje putem kombinovanih medija) je tehnika pripovijedanja koja se koristi većim brojem platformi i oblika i digitalnim tehnologijama poput filma i igara. Važno je da su ti različiti sadržaji povezani¹¹. Budući da su transmedijski projekti neizbježno povezani sa filmskom produkcijom, dio projekta koji se odnosi na filmsku produkciju smatra se audiovizuelnim djelom iz područja primjene ovog Saopštenja.

24 Bez obzira na to, nisu sve igre audiovizuelna djela ili kulturni proizvodi iako bi one mogle biti jedan od masovnih medija s najbržim rastom u sljedećih nekoliko godina. One se razlikuju od filmova u pogledu proizvodnje, distribucije, marketinga i potrošnje. Stoga se pravila namijenjena filmskoj produkciji ne mogu automatski primjenjivati na igre. Osim toga, za razliku od sektora filma i televizije, Komisija nema kritičnu masu odluka u vezi sa državnom pomoći igrama. Zbog toga ovim Saopštenjem nisu obuhvaćene pomoći koje se dodjeljuju igrama. Sve mjere pomoći igrama koje ne ispunjavaju uslove Uredbe o generalnom blok izuzeću¹² ili Uredbe o pomoćima male vrijednosti će se i dalje rješavati pojedinačno. Ako se može dokazati potreba za programom pomoći namijenjenom igrama koje imaju kulturnu ili obrazovnu svrhu, Komisija će na sličan način primijeniti kriterijume za intenzitet pomoći iz ovog Sadržaja.

4.2. Kulturni kriterijum

25 Kako bi pomoć audiovizuelnom sektoru bila usklađena sa članom 107. stavom 3. tačkom (d) UFEU-a, neophodno je promovisati kulturu. U skladu sa načelom supsidijarnosti sadržanim u članu 5. UFEU-a, definicija kulturnih djelatnosti je prvenstveno u nadležnosti država članica. Komisija potvrđuje da je njen zadatak pri ocjenjivanju programa pomoći audiovizuelnom sektoru ograničen na utvrđivanje da li država članica ima odgovarajući i efikasan mehanizam provjere kako bi se izbjegle greške, koji se ostvaruje se postupkom odabira na osnovu kulturnih kriterijuma kako bi se odredilo koja audiovizuelna djela treba da dobiju pomoć ili utvrđivanjem kulturnog profila koji treba da ispune sva audiovizuelna djela kao predušlov za dobijanje pomoći. U skladu sa UNESCO-ovom Konvencijom o zaštiti i promovisanju različitosti kulturnih izražavanja iz 2005.¹³, Komisija smatra da komercijalni filmovi mogu biti takođe i kulturni proizvodi.

26 Jezička različitost je važan element kulturne različitosti; prema tome, zaštita i promovisanje upotrebe jednog ili više jezika države članice služi i promovisanju kulture¹⁴. U skladu sa dobro utvrđenom sudskom praksom, promovisanje jezika države članice¹⁵ i kulturna politika¹⁶ mogu da budu opravdani razlog u opštem interesu kojim se opravdava ograničenje slobode pružanja usluga. Stoga države članice kao predušlov za dobijanje pomoći mogu, između ostalog, da zahtijevaju da se film proizvede na određenom jeziku ukoliko se utvrdi da je taj zahtjev neophodan i primjeren za ostvarivanje kulturnog cilja u audiovizuelnom sektoru, kojim se doprinosi i slobodi izražavanja različitih društvenih, religijskih, filozofskih ili jezičkih elemenata određene regije. Činjenica da takav kriterijum u praksi može da predstavlja pogodnost predećima za filmsku produkciju, koja rade na jeziku obuhvaćenom tim kriterijumom, svojstvena je cilju koji se nastoji postići¹⁷.

4.3. Obaveze potrošnje po teritorijalnom principu

27 Obaveze potrošnje određeno dijela budžeta za filmsku produkciju na određenom području (tzv. „obaveze potrošnje po teritorijalnom principu“), koje tijela nadležna za dodjelu pomoći nameću filmskim producentima, su predmet posebne pažnje otkad je Komisija počela da razmatra programe pomoći filmskoj industriji. Saopštenjem o kinematografiji iz 2001. omogućeno je državama članicama da zahtijevaju da se do 80 % cjelokupnog budžeta za produkciju filma mora potrošiti na njihovom području. Programi koji određuju iznos pomoći kao procenat rashoda za produkcijske djelatnosti ostvarene u državi članici koja dodjeljuje pomoć su zamišljeni tako da privuku što je moguće veći dio produkcijske djelatnosti u državu članicu koja dodjeljuje pomoć i svojstveno im je načelo teritorijalizacije potrošnje. Komunikacija o kinematografiji treba da uzme u obzir različite vrste pomoći koje postoje u praksi.

28 Obaveze potrošnje po teritorijalnom načelu ograničavaju unutrašnje tržište audiovizuelne produkcije. Stoga je Komisija naručila eksternu studiju (završenu 2008.) o uslovima teritorijalnosti nametnutim audiovizuelnoj produkciji¹⁸. Kako se navodi u produženju primjene Saopštenja o kinematografiji iz 2009., studija nije omogućila donošenje konačnih zaključaka: u njoj nije utvrđeno da li su pozitivni efekti u primjeni principa teritorijalnosti veći od njihovih negativnih efekata.

⁹ Posebna presuda Suda od 10. marta 2005. u predmetu Laboratoires Fournier (C-39/04), ECR 2005 I-2057.

¹⁰ Uredba Komisije (EZ) br. 1998/2006 od 15. decembra 2006. o primjeni članova Ugovora na de minimis pomoći, SL L 379, 28. 12. 2006., str. 5.

¹¹ Ne treba ih miješati s tradicionalnim medijskim franšizama, nastavcima ili adaptacijama na više platformi.

¹² Uredba Komisije (EZ) br. 800/2008 od 6. avgusta 2008. o ocjenjivanju određenih kategorija pomoći usklađenim sa zajedničkim tržištem u primjeni članova 87. i 88. Ugovora (Uredba o generalnom blok izuzeću) (SL L 214, 9. 8. 2008., str. 3).

¹³ U članu 4. stav 4. Konvencije navodi se: „Kulturne djelatnosti, dobra i usluge su one djelatnosti, dobra i usluge koje utjelovljuju ili prenose kulturni izražaj bez obzira na eventualnu komercijalnu vrijednost. Kulturne djelatnosti mogu da budu svrha same sebi ili mogu pridonijeti proizvodnji kulturnih dobara i usluga.“

¹⁴ Presuda Suda od 5. marta 2009., UTECA, Predmet C-222/07, stavci 27–33.

¹⁵ Presuda Suda od 13. decembra 2007., United Pan-Europe Communications Belgium, predmet C-250/06, stav 43.

¹⁶ Presuda Suda od 28. oktobra 1999., ARD, predmet C-6/98, stav 50.

¹⁷ Presuda Suda od 5. marta 2009., UTECA, Predmet C-222/07, stavci 34., 36.

¹⁸ Studija iz 2008. o ekonomskom i kulturnom uticaju odredbi o teritorijalizaciji, naročito na koprodukcije, u programima za dodjelu državnih pomoći za filmske i audiovizuelne produkcije, http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf

29 Studijom je utvrđeno da su troškovi filmske produkcije veći u onim državama koje primjenjuju uslove teritorijalnosti od onih u kojima se ti uslovi ne primjenjuju. Takođe je utvrđeno da uslovi teritorijalnosti mogu da stvore prepreke koprodukcijama i da im smanje produktivnost. Studija je utvrdila da restriktivnije obaveze potrošnje po teritorijalnom principu ne daju pozitivan efekat, koji bi opravdao zadržavanje sadašnjeg nivoa ograničenja. Studija nije dokazala neophodnost postojanja teritorijalnih uslova.

30 Nacionalna mjera kojom se sprečava ostvarenje osnovnih sloboda koje se garantuju Ugovorom može da bude prihvatljiva samo ukoliko ispunjava nekoliko uslova: njenom primjenom se ostvaruje opravdani razlog, koji je u opštem interesu, prikladna je za ostvarivanje određenog cilja i ne prelazi okvire onoga što je potrebno za postizanje tog cilja.¹⁹ Specifične karakteristike filmske industrije, posebno velika mobilnost produkcija i promovisanje kulturne različitosti, i nacionalne kulture i jezika, mogu da predstavljaju opravdani razlog kojim se mogu opravdati ograničenja u ostvarivanju osnovnih sloboda. Prema tome, Komisija i dalje potvrđuje da takvi uslovi mogu u određenoj mjeri biti potrebni kako bi se održala kritična masa infrastrukture potrebne za filmsku produkciju u državi članici ili regiji koja dodjeljuje pomoć.

31 Gotovo nijedna država članica ne nameće obavezu potrošnje po teritorijalnom principu do najviše granice (od 80 %) budžeta produkcije dopuštene Saopštenjem iz 2001. Nekoliko država članica u svojim programima uopšte ne predviđaju obavezu potrošnje po teritorijalnom principu. Mnogi regionalni programi vezani su za iznos pomoći i zahtijevaju da se 100 % ili 150 % tog iznosa potroši u državi članici koja je odobrila pomoć, ali pritom nisu određeni u vezi sa porijeklom podgovorenih usluga ili porijeklom robe upotrijebljene u produkciji. U okviru nekih programa producent koji dobije pomoć može da potroši najmanje 20 % budžeta produkcije van te države članice. Odrđene države članice određuju pomoć za filmsku produkciju isključivo kao procenat lokalne potrošnje.

32 Iznos troškova koji podliježe obavezama potrošnje po teritorijalnom principu bi trebao da bude srazmjeran stvarnim finansijskim obavezama države članice, a ne cjelokupnom budžetu za produkciju. To nije neophodno bio slučaj s kriterijumom teritorijalnosti u Saopštenju iz 2001.²⁰

33 Pri dodjeli pomoći za filmsku produkciju države članice koriste dva različita mehanizma:

—pomoć koja se dodjeljuje u obliku bespovratnih sredstava (npr. putem žirija za odabir filmova) kao direktna bespovratna sredstva, na primjer definisana kao procenat budžeta produkcije; i

—pomoć koja se dodjeljuje i definiše kao dio troškova produkcije u državi članici koja dodjeljuje pomoć (npr. kao poreska olakšica).

34 Stavom 50 utvrđuju se ograničenja za sve mehanizme unutar kojih Komisija može da prihvati da države članice primjenjuju obavezu potrošnje po teritorijalnom principu koji bi se s obzirom na kulturni cilj i dalje mogao smatrati potrebnim i proporcionalnim.

35 Kada se dodjeljuje pomoć u obliku bespovratnih sredstava, najvišu obavezu potrošnje po teritorijalnom principu treba ograničiti na 160 % pomoći. To odgovara prethodnom pravilu „80 % budžeta za produkciju” kada intenzitet pomoći dostigne najviši iznos iz stava 52. tačke (2), koji iznosi 50 % budžeta za produkciju.²¹

36 Kada se dodjeljuje pomoć kao procenat troškova produkcije u državi članici koja dodjeljuje pomoć, u toj državi se podstiče veća potrošnja kako bi se dobila veća pomoć. Ograničavanje prihvatljive produkcijske djelatnosti na one djelatnosti koje se obavljaju u državi članici koja dodjeljuje pomoć je teritorijalno ograničenje. Prema tome, kako bi se odredilo ograničenje koje se može uporediti sa ograničenjima za bespovratna sredstva, troškovi koji podliježu obavezama potrošnje po teritorijalnom principu su ograničeni na 80 % budžeta za produkciju.

37 Osim toga, bilo koji program u okviru oba mehanizma može da sadrži kriterijum prihvatljivosti za pomoć kojim se određuje najniži nivo produkcijske djelatnosti na području države članice koja dodjeljuje pomoć. Taj nivo ne smije da bude veći od 50 % budžeta za produkciju.

38 U svakom slučaju, prema zakonodavstvu EU-a države članice nisu obavezne da uvedu obavezu potrošnje po teritorijalnom načelu.

4.4. Takmičenje za privlačenje velikih međunarodnih produkcija

39 Kada je 2001. doneseno Saopštenje o kinematografiji, mali broj država članica je pokušao da iskoristi filmsku pomoć kako bi na svoje područje privukle produkciju velikih stranih filmskih projekata. Od tada je više država članica uvelo programe pomoći namijenjene privlačenju visokobudžetskih produkcija u Evropu koja parira lokacijama i objektima po cijelom svijetu, kao što su u Sjedinjenim Državama, Kanadi, Novom Zelandu ili Australiji. Sautičnici i javnim konsultacijama koja su prethodila ovom Saopštenju su saglasni da su te produkcije potrebne kako bi se održala visokokvalitetna audiovizuelna infrastruktura, pridonijelo korišćenju vrhunskih studijskih kapaciteta, opreme i ljudi i doprinijelo transferu tehnologije, stručnog znanja i iskustva. Djelimičnim korišćenjem infrastrukture za potrebe stranih produkcija doprinosi se i izgradnji kapaciteta za realizaciju vrhunskih visokobudžetskih evropskih produkcija.

40 Strane produkcije bi mogle da imaju trajni uticaj na evropski audiovizuelni sektor iz razloga što u velikoj mjeri upotrebljavaju lokalnu infrastrukturu i angažuju lokalne glumce. To uopšteno može da ima pozitivan uticaj na nacionalni audiovizuelni sektor. Potrebno je naglasiti i da su mnogi filmovi za koje se vjeruje da su veliki projekti iz trećih zemalja zapravo koprodukcije u kojima su angažovani i evropski producenti. Te subvencije stoga doprinose i promovisanju evropskih audiovizuelnih djela i održavanju kapaciteta za nacionalne produkcije.

41 Stoga Komisija smatra da takva pomoć može u načelu biti u skladu sa članom 107. stav 3. tačka (d) UFEU-a kao pomoć za promovisanje kulture pod istim uslovima kao i pomoć evropskoj produkciji. Obzirom da iznosi pomoći velikim međunarodnim produkcijama mogu da budu vrlo visoki, Komisija će pratiti dalji razvoj te vrste pomoći kako bi osigurala da se tržišna konkurencija odvija prvenstveno na osnovu kvaliteta i cijene, a ne na osnovu državne pomoći.

4.5. Prekogrančne produkcije

42 Malo se evropskih filmova distribuiraju van područja na kojima su proizvedeni. Veća je vjerovatnost da će se evropski film distribuirati u više država članica ako je riječ o koprodukcijama u kojima učestvuju producenti iz više država. S obzirom na važnost saradnje producenata iz različitih država članica u produkciji evropskih djela koja se prikazuju u više država članica, Komisija smatra da je viši intenzitet pomoći opravdan za koprodukcije koje finansiraju najmanje dvije države članice, a u njima učestvuju producenti iz najmanje dvije države članice.

4.6. Filmska baština

43 Filmove treba sakupljati, čuvati i učiniti ih dostupnim budućim naraštajima zakulturne i obrazovne svrhe.²² Savjet za obrazovanje, mlade, kulturu i sport zaključcima o evropskoj filmskoj baštini od 18. novembra 2010.²³ poziva države članice da se pobrinu da se filmovi koji su dobili državnu pomoć sačuvaju u ustanovi zaduženoj za filmsku baštinu, po mogućnosti sa relevantnim materijalom i odgovarajućim pravima o zaštiti i kulturnoj i nekomercijalnoj upotrebi filmova i filmskog materijala.

44 Neke države članice su uvele praksu isplate posljednje rate pomoći tek nakon što ustanova za filmsku baštinu potvrdi prijem filma za koji je dobijena pomoć. Ta se praksa pokazala efikasnim instrumentom za sprovođenje ugovorne obaveze o čuvanju.

45 Neke države članice su u ugovore o dodjeli pomoći uvele i odredbe pomoću kojih se, nakon utvrđenog roka i pod uslovom da se time ne ometa uobičajena upotreba filma, ustanovama za filmsku baštinu omogućava upotreba filmova finansiranih javnim sredstvima za određene namjene u okviru zadataka od javnog interesa.

46 Prema tome, države članice treba da podstiču producente i da im pomognu da sačuvaju kopiju filma za koji je dodijeljena pomoć u ustanovu za filmsku baštinu koju je imenovalo tijelo za dodjelu pomoći radi zaštite djela.²⁴ te utvrđene nekomercijalne upotrebe dogovorene sa nosiocima prava u skladu sa pravima intelektualne svojine, ne dovodeći u pitanje adekvatnu naknadu nosiocima prava nakon roka utvrđenog u ugovoru o dodjeli pomoći i pod uslovom da se time ne ometa standardna upotreba filma.

5. OCJENJIVANJE USKLAĐENOSTI POMOĆI

47 Pri ocjenjivanju pomoći za filmove i ostala audiovizuelna djela Komisija obavlja provjeru u skladu s navedenim razlozima:

—prvo, da li program pomoći poštuje načelo „opšte zakonitosti”, tj. Komisija mora da verifikuje da program ne sadrži klauzule koje bi bile suprotne odredbama UFEU-a u područjima koja se ne odnose na državnu pomoć,

—drugo, da li program ispunjava posebne kriterijume prihvatljivosti za pomoć koji se navode u nastavku.

¹⁹ Presuda UTECA, Predmet C-222/07, §25

²⁰Na primjer: producent proizvodi film kojem je budžet 10 miliona EUR i podnosi zahtjev za pomoć u okviru programa koji nudi najviše 1 milion EUR po filmu. Nesrazmjerno bi bilo da se taj film isključuje iz programa uz obrazloženje da producent ne namjerava da potroši najmanje 8 miliona EUR iz proračuna za produkciju na području za koje se dodjeljuje pomoć.

²¹ Na primjer: producent proizvodi film kojem je budžet 10 miliona EUR i podnosi zahtjev za pomoć u okviru programa koji nudi najviše 1 milion EUR po filmu. Od producenta se može očekivati da u području za koje se dodjeljuje pomoć potroši samo 1,6 miliona EUR budžeta za produkciju. Međutim, ako budžet za produkciju filma iznosi 2 miliona EUR i film dobije najviši iznos pomoći, producent bi bio suočen sa obavezom potrošnje po teritorijalnom načelu koja odgovara iznosu 80 % budžeta za produkciju.

²² Preporuka Evropskog parlamenta i Savjeta o filmskoj baštini, SL L 323, 9. 12. 2005, str. 57.

²³ SL C 324, 1. 12. 2010, str. 1.

²⁴Ustanove za filmsku baštinu imenuju države članice, a svrha im je prikupljati i čuvati filmove te ih učiniti dostupnim za kulturne i obrazovne svrhe. Primjenjujući Preporuku Evropskog parlamenta i Savjeta o filmskoj baštini, države članice su odredile svoje ustanove za filmsku baštinu. Trenutni popis ustanova nalazi se na: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

5.1. Opšta zakonitost

48 Komisija prvo mora da provjeri da pomoć poštuje načelo „opšte zakonitosti“ i da uslovi za prihvatljivost i kriterijumi dodjele ne sadrže klauzule koji bi bile suprotne odredbama UFEU-a u oblastima koja se ne odnose na državnu pomoć. To uključuje provjeru poštovanja principa UFEU-a o zabrani diskriminacije na osnovu državljanstva, slobodnog kretanja robe, slobodnog kretanju radnika, slobodi formiranja firmi, slobodi pružanja usluga i slobodnom kretanju kapitala (članovi 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 i 63 UFEU-a). Komisija primjenjuje ove principe zajedno sa primjenom pravila o tržišnoj konkurenciji kada su odredbe kojima se ti principi povrhđuju neodvojivi od djelovanja programa.

49 U skladu s tim načelima, programi pomoći ne smiju da ograničavaju pomoć samo na državljane; da zahtijevaju da korisnici imaju status nacionalnog preduzeća osnovanog na osnovu nacionalnog zakonodavstva (preduzeća osnovana u jednoj državi članici koja djeluju u drugoj državi članici putem ogranka ili predstavništva moraju da imaju mogućnost dobijanja pomoći; osim toga, zahtjev za osnivanje predstavništva treba da se primjenjuje samo u slučaju isplate pomoći); ili zahtijevati od stranih preduzeća koja pružaju filmske usluge da izbjegavaju odredbe i uslove Direktive 96/71/EZ koja se primjenjuje na njihove radnike zaposlene van zemlje²⁵.

50 S obzirom na specifičnu situaciju evropskog filmskog sektora, programi pomoći filmskoj industriji mogu:

—da zahtijevaju da se do 160 % iznosa pomoći dodijeljene za produkciju audiovizuelnog djela potroši na području koje dodjeljuje pomoć ili

—da izračunaju iznos pomoći dodijeljene produkciji određenog audiovizuelnog djela kao procenat troškova djelatnosti filmske produkcije u državi članici koja dodjeljuje pomoć, obično u vezi sa programima pomoći u obliku poreskih olakšica.

U oba slučaja države članice mogu da zahtijevaju da se na njihovom području obavlja najmanji obim produkcijske djelatnosti kako bi projekat postao prihvatljiv za pomoć. Međutim, taj obim ne smije da bude veći od 50 % ukupnog budžeta za produkciju. Osim toga, uslov povezanosti s područjem ni u kom slučaju ne smije da bude veći od 80 % ukupnog budžeta za produkciju.

52 Posebni kriterijumi za ocjenjivanje na osnovu člana 107 stav 3 tačka (d) UFEU-a

51 Svrha pomoći za produkciju evropskih audiovizuelnih djela i očuvanja infrastrukture potrebne za njihovu produkciju i izlaganje je oblikovanje evropskih kulturnih identiteta i podsticanje kulturne različitosti. Prema tome, svrha je da se pomogne promovisanje kulture. Ta pomoć mora biti spojiva s Ugovorom u skladu s članom 107 stavom 3 tačkom (d) UFEU-a. Preduzeća u sektoru produkcije filmskog i televizijskog programa mogu koristiti i druge vrste pomoći koje se dodjeljuju na osnovu člana 107 stav 3 tačka (a) i (c) UFEU-a (npr. regionalna pomoć, pomoć za MSP, istraživanje i razvoj, osposobljavanje ili zapošljavanje), pri čemu se u slučaju kumulacije pomoći mora uzeti u obzir najviša vrijednost intenziteta pomoći.

52 Kada su u pitanju programi pomoći za pisanje scenarija, razvoj, produkciju, distribuciju i promovisanje audiovizuelnih djela obuhvaćenih ovim Saopštenjem, Komisija će ispitati sljedeće kriterijume vezane za audiovizuelna djela koja će dobiti pomoć kako bi ocijenila usklađenost programa sa Ugovorom u skladu sa članom 107 stav 3 tačka (d) UFEU-a:

1 Pomoć je namijenjena kulturnom proizvodu. Kako bi se izbjegle očigledne greške, svaka država članica efikasnim postupkom provjere nastoji da sadržaj produkcije koja dobija pomoć prema njenim nacionalnim kriterijumima bude kulturne prirode: odabirom prijedloga za film, koji obavlja npr. žiri ili osoba kojoj je povjeren postupak odabira ili, ako takav postupak odabira ne postoji, utvrđivanjem popisa kulturnih kriterijuma prema kojima će se provjeriti svako audiovizuelno djelo za koje se traži pomoć.

2 Intenzitet pomoći se u načelu mora ograničiti na 50 % budžeta za filmsku produkciju kako bi se podsticale uobičajene komercijalne inicijative. Intenzitet pomoći za prekogranične produkcije koje finansiraju najmanje dvije države članice, a u kojima učestvuju producenti iz najmanje dvije države članice može iznositi do 60 % budžeta za filmsku produkciju. Ta ograničenja se ne primjenjuju na zahtjevna audiovizuelna djela²⁶ i koprodukcije u kojima učestvuju zemlje sa pozisa Odbora za razvojnu pomoć OECD-a²⁷. Filmovi kojima je jedina izvorna verzija na službenom jeziku jedne od država članica s malom državnim teritorijom, brojem stanovnika ili jezičkim područjem se u tom kontekstu mogu smatrati zahtjevnim audiovizuelnim djelima.

3 U principu ne postoje ograničenja pomoći za pisanje scenarija ili razvoj. Međutim, ako se na osnovu nastalog scenarija ili projekta snimi film, troškovi pisanja scenarija i razvoja se naknadno uključuju u budžet za filmsku produkciju i uzimaju u obzir pri izračunavanju najviše vrijednosti intenziteta pomoći za audiovizuelna djela navedena u prethodnom pod-stavu 2.

4 Za troškove distribucije i promovisanja audiovizuelnih djela prihvatljivih za pomoć produkcije može se odobriti pomoć u istom iznosu kao i pomoć koja je dodijeljena ili bi se mogla dodijeliti za njihovu produkciju.

5 Osim za pisanje scenarija, razvoj, distribuciju ili promovisanje, pomoć za posebne produkcijske djelatnosti nije dopuštena. U skladu sa tim, pomoć se ne smije ograničiti na pojedinačne djelove produkcijskog lanca. Svaka pomoć koja se dodijeli za produkciju posebnog audiovizuelnog djela treba da doprinese ukupnom budžetu tog djela. Producent treba da ima slobodu pri odabiru stavki budžeta koje će biti utrošene u ostalim državama članicama. Na taj način se osigurava da se neutrališe učinak pomoći. Namjenskim raspoređivanjem sredstava pomoći određenim pojedinačnim stavkama u budžetu za produkciju filma bi moglo pretvoriti pomoć u instrument nacionalne preferencije za sektore koji nude dotične usluge, što je nespojivo s Ugovorom.

6 Prema tome, države članice trebaju da podstiču producente i pomoći im da sačuvaju kopiju filma za koji je dodijeljena pomoć u ustanovu za filmsku baštinu koju je imenovalo tijelo za dodjelu pomoći radi zaštite djela te utvrđene nekomercijalne upotrebe dogovorene sa nosiocima prava u skladu s pravima intelektualne svojine, ne dovodeći u pitanje adekvatnu naknadu nosiocima prava nakon roka utvrđenog u ugovoru o dodjeli pomoći i pod uslovom da se time ne ometa uobičajena upotreba filma.

7 Pomoć se dodjeljuje transparentnim postupkom. Države članice su dužne da objave najmanje sljedeće informacije na jednoj web-stranici ili na web-stranici koja prikuplja informacije sa drugih web-stranica: potpuni tekst odobrenog programa pomoći i njegove smjernice za implementaciju, ime korisnika pomoći, naziv i prirodu djelatnosti ili projekta za koji je dodijeljena pomoć, iznos pomoći i intenzitet pomoći izražen kao udio u ukupnom budžetu djelatnosti ili projekta za koji je dodijeljena pomoć. Nakon donošenja odluke o dodjeli pomoći, te informacije se moraju objaviti na internetu, čuvati najmanje deset godina i biti dostupne javnosti bez ograničenja²⁸.

53 Pomoć se može odobriti i za modernizaciju bioskopa, uključujući njihov prelaz na digitalno prikazivanje, ako države članice mogu opravdati potrebu, srazmjernost i primjerenost takve pomoći. Komisija će na osnovu toga ocijeniti da li program u skladu sa Ugovorom UFEU, član 107 stav 3 tačka (d).

54 Pri utvrđivanju poštovanja najviše vrijednosti intenziteta pomoći, uzima se u obzir ukupan iznos mjera javne pomoći država članica djelatnostima ili projektima za koje je pomoć dodijeljena nezavisno od toga da li su sredstva za tu pomoć opredijeljena iz lokalnih, regionalnih, nacionalnih ili EU fondova. Međutim, sredstva koja se dodjeljuju direktno putem programa EU-a (npr. MEDIA) bez učesća država članica u odlučivanju o dodjeli nisu državna sredstva. Prema tome, pomoć iz programa Unije se ne računa pri utvrđivanju poštovanja najviše granice pomoći.

6. ODGOVARAJUĆE MJERE

55 Komisija kao odgovarajuće mjere za potrebe člana 108 stav 1 UFEU-a predlaže da države članice svoje postojeće programe za finansiranje filmova usklade sa ovom Komunikacijom u roku od dvije godine od dana njenog objavljivanja u Službenom listu Evropske unije. Države članice su u obavezi da u roku od mjesec dana od objavljivanja ove Komunikacije u Službenom listu Evropske unije Komisiji potvrde da su saglasne sa predloženim odgovarajućim mjerama. U nedostatku ikakvog odgovora Komisija će pretpostaviti da se predmetna država članica ne slaže sa predloženim mjerama.

7. PRIMJENA

56 Ovo Saopštenje se primjenjuje prvog dana nakon dana njegovog objavljivanja u Službenom listu Evropske unije.

57 Evropska komisija će primjenjivati ovo Saopštenje na sve postojeće mjere pomoći o čijem usvajanju mora da donese odluku nakon što Saopštenje bude objavljeno u Službenom listu, čak i ako su mjere pomoći bile prijavljene prije njegovog objavljivanja.

58 U skladu s Obavještenjem Komisije o određivanju primjenljivih pravila za procjenu nezakonitih državnih pomoći²⁹, Komisija u slučaju neprijavljenih pomoći primjenjuje:

(a) ovo Saopštenje ako je pomoć odobrena nakon njene objave u Službenom listu Evropske unije;

(b) Saopštenje o kinematografiji iz 2001 u svim ostalim slučajevima.

²⁵Direktiva 96/71/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. decembra 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SL L 18, 21.1.1997, str. 1.

²⁶Na primjer, kratki filmovi, prvi i drugi film režisera, dokumentarni filmovi, niskobudžetski filmovi i druga komercijalna zahtjevna djela. Prema načelu supsidijarnosti, svaka država članica u skladu sa nacionalnim mjerilima određuje definiciju zahtjevnog filma.

²⁷

²⁸Ova informacija bi trebala biti redovno ažurirana (na primjer, svakih šest mjeseci) i trebala bi biti dostupna u neszvaničnom formatu.

²⁹OJ C 119, 22.5.2002, str. 22.