

II.

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

EUROPSKA KOMISIJA

Komunikacija komisije o državnoj potpori za filmove i ostala audiovizualna djela**(Tekst značajan za EGP)**

(2013/C 332/01)

1. UVOD

1. Audiovizualna djela, osobito filmovi, imaju važnu ulogu u oblikovanju europskih identiteta. Odražavaju kulturnu raznolikost različitih tradicija i povijesti država članica i regija EU-a. Audiovizualna djela istovremeno su gospodarska dobra koja pružaju znatne mogućnosti stvaranja bogatstva i radnih mjesta i kulturna dobra u kojima se naša društva odražavaju i oblikuju.
2. Među audiovizualnim djelima osobito se ističu filmovi zbog troškova njihove produkcije i kulturne važnosti. Proračuni za filmsku produkciju znatno su viši od onih za ostale audiovizualne sadržaje, filmovi se češće izrađuju u međunarodnoj koprodukciji, a njihov je vijek iskorištavanja dulji. Filmovi se osobito suočavaju sa snažnom konkurencijom djela nastalih izvan Europe. S druge strane, europska audiovizualna djela slabo cirkuliraju izvan država u kojima su nastala.
3. Ograničena cirkulacija posljedica je rascjepkanosti europskog audiovizualnog sektora na nacionalna ili čak regionalna tržišta. Premda je povezana s europskom jezičnom i kulturnom raznolikosti, bliskost je i sastavni dio javne potpore europskim audiovizualnim djelima u okviru koje se nacionalnim, regionalnim i lokalnim programima financiranja subvencioniraju mnogobrojne male producentske kuće.
4. Općenito se smatra da su potpore (važne kako bi se održala europska audiovizualna produkcija. Filmski producenti teško unaprijed dobivaju dovoljnu komercijalnu potporu kojom bi zatvorili financijsku konstrukciju za realizaciju produkcijskih projekata. Zbog visoke rizičnosti njihova poslovanja i projekata, povezane s percepcijom slabe profitabilnosti sektora, ovisni su o državnim potporama. Da su bili prepušteni samo tržištu, mnogi od tih filmova zbog visokih troškova i malobrojnosti publike europskih audiovizualnih djela ne bi ni ugledali svjetlo dana. U takvim je okolnostima svrha potpore koju audiovizualnoj produkciji pružaju Komisija i države članice omogućiti izražavanje njihove kulture i kreativnog potencijala uz oslikavanje raznolikosti i bogatstva europske kulture.
5. MEDIA je program potpore Europske unije namijenjen filmu, televiziji i novim medijskim industrijama koji nudi različite programe financiranja, a svaki od njih namijenjen je različitim područjima audiovizualnog sektora. To su, primjerice, programi za producente, distributere, prodajne zastupnike, priredivače tečajeva osposobljavanja, operatore u području novih digitalnih tehnologija, operatore platformi za isporuku videa na zahtjev (VoD), izlagatelje i organizatore festivala, sajmova i promidžbenih događaja. Potiče protok i promidžbu europskih filmova s posebnim naglaskom na nenacionalne europske

filmove. Te će se mjere nastaviti primjenjivati kroz program MEDIA u okviru kreativne Europe, novog europskog programa potpore namijenjenog sektorima kulture i kreativne proizvodnje.

2. ZAŠTO JE POTREBAN NADZOR DRŽAVNE POTPORE ZA FILMOVE I OSTALA AUDIOVIZUALNA DJELA?

6. Države članice provele su čitav niz mjera potpore produkciji filmova, TV programa i ostalih audiovizualnih djela. Države članice izdvajaju svake godine ukupno oko 3 milijarde EUR za potporu filmskoj industriji ⁽¹⁾. Financiranje se realizira kroz više od 600 nacionalnih, regionalnih i lokalnih programa potpore. Te su mjere utemeljene na kulturnim i industrijskim ciljevima. Njihov je primarni kulturni cilj osigurati izražavanje nacionalne i regionalne kulture te kreativnog potencijala u audiovizualnim medijima poput filma i televizije. Njihov je cilj i stvoriti kritičnu masu aktivnosti potrebnu za uspostavu dinamike razvoja i jačanja industrije stvaranjem producenstskih poduzeća na dobrim temeljima i razvojem stalnog fonda vještina i iskustva.
7. Na temelju tih potpora Europska unija postala je jedan od najvećih filmskih proizvođača na svijetu. Filmska industrija EU-a proizvela je tijekom 2012. 1 299 cjelovečernih filmova spram 817 u SAD-u (u 2011.) ili 1 255 u Indiji (2011.). Tijekom 2012. u Europi je kupljeno 933,3 milijuna kino ulaznica ⁽²⁾. Europsko audiovizualno tržište filmske i televizijske zabave u 2008. iznosilo je 17 milijardi EUR ⁽³⁾. U audiovizualnom sektoru Europske unije zaposleno je više od milijun ljudi ⁽⁴⁾.
8. Zbog toga proizvodnja i distribucija filmova nije samo kulturna, nego i važna gospodarska djelatnost. Osim toga, filmski producenti aktivni su na međunarodnoj sceni, a audiovizualnim djelima trguje se na međunarodnom tržištu. To znači da bi potpore u obliku bespovratnih sredstava, poreznih olakšica ili drugih oblika financijske potpore mogle utjecati na trgovinu među državama članicama. Producenti i audiovizualna djela koja takvu potporu dobivaju vjerojatno će steći financijsku, a time i konkurentsku prednost u odnosu na one koji je ne dobivaju. Zbog toga bi takva potpora mogla narušiti tržišno natjecanje i smatra se državnim potporom u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U skladu s člankom 108. UFEU-a, Komisija je stoga obvezna ocijeniti sukladnost potpore audiovizualnom sektoru s unutarnjim tržištem kako to čini u vezi s mjerama državne potpore u ostalim sektorima.
9. U tom je kontekstu važno utvrditi da se u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU) prepoznaje iznimna važnost promicanja kulture za Europsku uniju i njezine države članice uvrštavanjem kulture u politike Unije koje se izrijeком navode u Ugovoru. Člankom 167. stavkom 2. UFEU-a predviđa se sljedeće:

„Djelovanje Zajednice usmjereno je prema poticanju suradnje između država članica te, prema potrebi, podupiranju i dopunjavanju njihovog djelovanja u sljedećim područjima:

[...]

— umjetničkom i književnom stvaralaštvu, uključujući i stvaralaštvo u audio-vizualnom sektoru.”

10. Člankom 167. stavkom 4. UFEU-a predviđa se sljedeće:

„U svojem djelovanju na temelju drugih odredaba ovog Ugovora Zajednica vodi računa o kulturnim aspektima, posebice radi poštovanja i promicanja raznolikosti svojih kultura.”

⁽¹⁾ Europski fondovi za filmove godišnje osiguravaju 2,1 milijardu EUR potpore (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Prema studiji o gospodarskom i kulturnom utjecaju uvjeta teritorijalnosti u programima potpore filmovima, procjenjuje se da države članice putem poreznih 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*, Europski audiovizualni opservatorij, svibanj 2012.

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

⁽⁴⁾ Studija konzultantske kuće KEA European Affairs, Multiteritorijalno licenciranje audiovizualnih djela u Europskoj uniji, Konačno izvješće izrađeno za Europsku komisiju, GU za informacijsko društvo i medije, listopad 2010., str. 21. <http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>

11. Člankom 107. stavkom 1. UFEU-a zabranjuje se potpora koju je odobrila država ili koja je odobrena iz državnih sredstava, a narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja i trgovine među državama članicama. Međutim, Komisija neke oblike državne potpore može izuzeti od navedene zabrane. Jedno od tih izuzeća predviđeno je člankom 107. stavkom 3. točkom (d) UFEU-a u vezi s potporama za promicanje kulture ako takve potpore ne utječu na tržišno natjecanje i trgovinske uvjete u mjeri u kojoj to postaje protivno zajedničkom interesu.
12. Pravilima Ugovora o nadzoru državne potpore potvrđuje se posebnost kulture i s njom povezanih gospodarskih djelatnosti. Potporama u audiovizualnom sektoru pridonosi se srednjoročnoj i dugoročnoj održivosti europskog filmskog i audiovizualnog sektora u svim državama članicama i ističu kulturne raznolikosti u ponudi djela dostupnih europskoj publici.
13. Kao potpisnica UNESCO-ove Konvencije o zaštiti i promicanju različitosti kulturnih izričaja, Europska unija, zajedno s državama članicama Unije, obvezala se na uključivanje kulturne dimenzije kao ključnog elementa u svojim politikama.

3. RAZVOJ OD 2001.

14. Kriteriji za ocjenjivanje državne potpore namijenjene produkciji filmova i ostalih audiovizualnih djela izvorno su utvrđeni u Komunikaciji o kinematografiji iz 2001. ⁽¹⁾ Primjena tih kriterija produljena je 2004 ⁽²⁾, 2007 ⁽³⁾ i 2009 ⁽⁴⁾, a istekla je 31. prosinca 2012. U ovoj se Komunikaciji slijede glavni pravci Komunikacije iz 2001. i istodobno odgovara na brojne trendove koji su se pojavili od 2001.
15. Programi potpora koje je Komisija odobrila od stupanja na snagu pravila iz 2001. pokazuju da države članice upotrebljavaju velik broj mehanizama i uvjeta za dodjelu potpora. Najveći dio programa temelji se na modelu za koji su osmišljeni kriteriji za ocjenjivanje utvrđeni Komunikacijom iz 2001., tj. na dodjeli bespovratnih sredstava odabranim filmskim produkcijama, pri čemu se najviši iznos potpore određuje kao postotak proračuna za filmsku produkciju korisnika potpore. Međutim, sve veći broj država članica uveo je programe u kojima se iznos potpore određuje kao postotak troškova produkcije ostvaren samo u državi članici koja potporu dodjeljuje. Ti su programi često osmišljeni kao porezne olakšice ili drugačije, a primjenjuju se automatski na film koji ispunjava određene kriterije prihvatljivosti za potporu. Za razliku od fondova za financiranje filmova u kojima se potpora dodjeljuje pojedinačnom filmu nakon podnošenja prijave, ti programi zbog automatske primjene filmskim producentima omogućuju da već u fazi planiranja i razvoja filma unaprijed uračunaju predvidljivi iznos financiranja.
16. S obzirom na opseg djelatnosti za koje se dodjeljuje potpora, neke države članice dodjeljuju potporu i za aktivnosti koje ne pripadaju filmskoj produkciji. To su potpore za distribuciju filmova ili kinematografe, primjerice, potpore kinima u ruralnim područjima, art-kinima općenito ili za pokrivanja troškova njihove obnove i modernizacije i prijelaz na digitalnu projekciju. Neke države članice podupiru audiovizualne projekte koji nadilaze tradicionalne filmske i televizijske produkcije, osobito interaktivne proizvode poput transmedije ili video-igara. U tim je slučajevima Komisija, kada bi zaprimila obavijest o dodjeli potpore, kao referencu primijenila kriterije iz Komunikacije o kinematografiji radi ocjene potrebe, razmjernosti i prikladnosti potpore. Komisija je uočila i natjecanje među državama članicama koje državnu potporu koriste kako bi privukle strana ulaganja velikih filmskih producenata kompanija iz trećih zemalja. Komunikacija iz 2001. tim se pitanjima nije bavila.
17. Komisija je već u Komunikaciji iz 2001. najavila da će revidirati najviše vrijednosti obveza potrošnje po teritorijalnom načelu u tom sektoru dopuštene pravilima o državnoj potpori. U skladu s obvezama potrošnje po teritorijalnom načelu u programima za financiranje filmske produkcije, dio proračuna za koji se dodjeljuje potpora mora se potrošiti u državi članici koja potporu dodjeljuje. U okviru produženja primjene iz 2004. utvrđeno je da su obveze potrošnje po teritorijalnom načelu u programima

⁽¹⁾ Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o određenim pravnim aspektima u vezi s kinematografskim i ostalim audiovizualnim djelima, (SL C 43, 16.2.2002., str. 6.).

⁽²⁾ SL C 123, 30.4.2004., str. 1.

⁽³⁾ SL C 134, 16.6.2007., str. 5.

⁽⁴⁾ SL C 31, 7.2.2009., str. 1.

financiranja filmske produkcije pitanja koja treba dodatno ocijeniti s obzirom na njihovu usklađenost s načelima unutarnjeg tržišta Ugovora. U obzir treba uzeti i sudsku praksu Suda o važnosti unutarnjeg tržišta s obzirom na pravila o podrijetlu roba i usluga, donesenu od 2001 ⁽¹⁾.

18. U praksi je i primjena načela „kulturnog testa” dovela do problema. Sukladnost potpore s filmskom produkcijom ocjenjuje se na temelju članka 107. stavka 3. točke (d) UFEU-a kojim se predviđa mogućnost dodjele potpore „radi promicanja kulture”. U Komunikaciji iz 2001. utvrđeno je da potpora treba biti namijenjena kulturnom proizvodu. Međutim, detaljna provjera kriterija kulture u programima potpore filmskoj industriji koju provodi Komisija naišla je u državama članicama na osporavanje, osobito s obzirom na načelo supsidijarnosti.
19. U skladu s tim, kada je 2009. produljivala kriterije za ocjenu državne potpore iz Komunikaciji o kinematografiji iz 2001., Komisija je upozorila da je potrebno dodatno razmotriti posljedice takvog razvoja stvari i revidirati kriterije za ocjenjivanje.

4. KONKRETNE PROMJENE

20. U ovoj Komunikaciji rješavaju se spomenuta pitanja i uvode izmjene kriterija utvrđenih Komunikacijom iz 2001. Osobito su obuhvaćena pitanja državne potpore širem opsegu djelatnosti, ističe se načelo supsidijarnosti u području kulturne politike i poštovanje načela unutarnjeg tržišta, povisuje se najviša vrijednost intenziteta potpore za prekogranične produkcije te osigurava pristup filmskoj baštini i njezina zaštita. Komisija smatra da su te promjene nužne u kontekstu promjena nastalih u razdoblju od 2001. te da će potaknuti veću konkurentnost europskih djela i ojačati njihov paneuropski značaj.

4.1. Opseg djelatnosti

21. U vezi s opsegom djelatnosti na koji se ova Komunikacija primjenjuje, kriteriji za državnu potporu iz Komunikacije o kinematografiji iz 2001. bili su usredotočeni na filmsku produkciju. Kao što je spomenuto, neke države članice nude i potporu za ostale povezane djelatnosti, primjerice pisanje scenarija, razvoj, distribuciju ili promidžbu filmova (uključujući filmske festivale). Cilj zaštite i promicanja europske kulturne raznolikosti audiovizualnim djelima ostvarit će se samo ako publika vidi ta djela. Potporom isključivo produkciji stvara se rizik pretjerane ponude audiovizualnog sadržaja a da nije osigurana pravilna distribucija i promidžba proizvedenih audiovizualnih djela. Stoga je primjereno omogućiti da potpora obuhvaća sve vidove proizvodnje filma, od sižea do prikazivanja pred publikom.
22. U vezi s potporom kinima, obično je riječ o manjim iznosima tako da bi primjerice iznosi potpore obuhvaćeni Uredbom o potporama male vrijednosti bili dovoljni kinima u ruralnim područjima i art-kinima ⁽²⁾. Međutim, ako država članica može opravdati tvrdnju da je potrebna opsežnija potpora kinima, ta se potpora prema ovoj Komunikaciji ocjenjuje kao potpora za promicanje kulture u smislu članka 107. stavka 3. točke (d) UFEU-a. Pomoć za kinematografe promiče kulturu zato što je temeljna svrha kinematografa prikazivanje filma kao kulturnog proizvoda.
23. Neke države članice razmatrale su potporu audiovizualnim projektima koji nadilaze tradicionalne filmske i televizijske produkcije. Transmedijsko pripovijedanje (poznato i pod nazivom pripovijedanje na više platformi ili pripovijedanje putem kombiniranih medija) tehnika je pripovijedanja koja se koristi većim brojem platformi i oblika te digitalnim tehnologijama poput filma i igara. Važno je da su ti različiti sadržaji povezani ⁽³⁾. Budući da su transmedijski projekti neizbježno povezani s filmskom produkcijom, dio projekta koji se odnosi na filmsku produkciju smatra se audiovizualnim djelom iz područja primjene ove Komunikacije.

⁽¹⁾ Osobito presuda Suda od 10. ožujka 2005. u predmetu *Laboratoires Fournier* (C-39/04), ECR 2005 I-2057.

⁽²⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 1998/2006 od 15. prosinca 2006. o primjeni članaka Ugovora na *de minimis* potpore, SL L 379, 28.12.2006., str. 5.

⁽³⁾ Ne treba ih brkati s tradicionalnim medijskim franšizama, nastavcima ili prilagodbama na više platformi.

24. Bez obzira na to, nisu sve igre audiovizualna djela ili kulturni proizvodi premda 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 s državnim potporom igrama. Zbog toga ovom Komunikacijom nisu obuhvaćene potpore koje se dodjeljuju igrama. Sve mjere potpore igrama koje ne ispunjavaju uvjete Uredbe o općem skupnom izuzeću⁽¹⁾ ili Uredbe o potporama male vrijednosti i dalje će se rješavati pojedinačno. Ako se može dokazati potreba za programom potpora namijenjenom igrama koje imaju kulturnu ili obrazovnu svrhu, Komisija će po analogiji primijeniti kriterije za intenzitet potpore iz ove Komunikacije.

4.2. Kulturni kriterij

25. Kako bi bila sukladna s člankom 107. stavkom 3. točkom (d) UFEU-a, potpora audiovizualnom sektoru treba promicati kulturu. U skladu s načelom supsidijarnosti sadržanim u članku 5. UEU-a, definicija kulturnih djelatnosti prvenstveno je u nadležnosti država članica. Komisija potvrđuje da je njezina zadaća pri ocjenjivanju programa potpore audiovizualnom sektoru ograničena na utvrđivanje činjenice ima li država članica odgovarajući i učinkoviti mehanizam provjere kako bi se izbjegle očite pogreške. Ostvaruje se postupkom odabira na temelju kulturnih kriterija kako bi se odredilo koja audiovizualna djela trebaju dobiti potporu ili utvrđivanjem kulturnog profila koji trebaju ispunjavati sva audiovizualna djela kao preduvjet za dobivanje potpore. U skladu s UNESCO-ovom Konvencijom o zaštiti i promicanju različitosti kulturnih izričaja iz 2005. (2), Komisija smatra da komercijalnost filma ne znači da nije riječ i o kulturnom proizvodu.
26. Jezična raznolikost važan je element kulturne raznolikosti; prema tome, zaštitom i promicanjem upotrebe jednog ili više jezika države članice služi i promicanju kulture (3). U skladu s dobro utvrđenom sudskom praksom Suda, promicanje jezika države članice (4) i kulturna politika (5) mogu biti opravdani razlog u općem interesu kojim se opravdava ograničenje slobode pružanja usluga. Stoga države članice kao preduvjet za dobivanje potpore mogu, među ostalim, zahtijevati da se film proizvede na određenom jeziku ako se utvrdi da je taj zahtjev nužan i primjeren radi ostvarivanja kulturnog cilja u audiovizualnom sektoru kojim se pridonosi i slobodi izražavanja različitih društvenih, religijskih, filozofskih ili jezičnih sastavnica određene regije. Činjenica da takav kriterij u praksi može predstavljati pogodnost poduzećima za filmsku produkciju koja rade na jeziku obuhvaćenom tim kriterijem svojstvena je cilju koji se nastoji postići (6).

4.3. Obveze potrošnje po teritorijalnom načelu

27. Obveze potrošnje određenog dijela proračuna za filmsku produkciju na određenom području (tzv. „obveze potrošnje po teritorijalnom načelu”) koje tijela nadležna za dodjelu potpore nameću filmskim producentima predmet su posebne pozornosti otkad je Komisija započela pregledavati programe potpore filmskoj industriji. Komunikacijom o kinematografiji iz 2001. omogućeno je državama članicama da zahtijevaju da se do 80 % cjelokupnog proračuna za produkciju filma mora potrošiti na njihovom području. Programi koji određuju iznos potpore kao postotak rashoda za produkcijske djelatnosti ostvarene u državi članici koja potporu dodjeljuje zamišljeni su upravo na način da

(1) Uredba Komisije (EZ) br. 800/2008 od 6. kolovoza 2008. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora sukladnima sa zajedničkim tržištem u primjeni članaka 87. i 88. Ugovora (Uredba o općem skupnom izuzeću) (SL L 214, 9.8.2008., str. 3.).

(2) U članku 4. stavku 4. Konvencije navodi se: „Kulturne djelatnosti, dobra i usluge one su djelatnosti, dobra i usluge koje ... utjelovljuju ili prenose kulturni izričaj bez obzira na eventualnu komercijalnu vrijednost. Kulturne djelatnosti mogu biti svrha same sebi ili mogu pridonijeti proizvodnji kulturnih dobara i usluga.”

(3) Presuda Suda od 5. ožujka 2009., UTECA, Predmet C-222/07, stavci 27.–33.

(4) Presuda Suda od 13. prosinca 2007., *United Pan-Europe Communications Belgium*, predmet C-250/06, stavak 43.

(5) Presuda Suda od 28. listopada 1999., *ARD*, predmet C-6/98, stavak 50.

(6) Presuda Suda od 5. ožujka 2009., UTECA, Predmet C-222/07, stavci 34., 36.

privuku što je moguće veći dio produkcijske djelatnosti u državu članicu koja dodjeljuje potporu i svojstveno im je načelo teritorijalizacije potrošnje. Komunikacija o kinematografiji treba uzeti u obzir različite vrste potpore koje postoje u praksi.

28. Obveze potrošnje po teritorijalnom načelu ograničavaju unutarnje tržište audiovizualne produkcije. Stoga je Komisija naručila vanjsku studiju (dovršenu 2008.) o uvjetima teritorijalnosti nametnutima audiovizualnoj produkciji⁽¹⁾. Kako se navodi u produljenju primjene Komunikacije o kinematografiji iz 2009., studija općenito nije omogućila donošenje konačnih zaključaka: u njoj nije utvrđeno jesu li pozitivni učinci uvjeta teritorijalnosti veći od njihovih negativnih učinaka.
29. Studijom je ipak utvrđeno da su troškovi filmske produkcije viši u onim državama koje primjenjuju uvjete teritorijalnosti od onih u kojima se ti uvjeti ne primjenjuju. Također je utvrđeno da uvjeti teritorijalnosti koprodukcijama mogu stvoriti prepreke i smanjiti im učinkovitost. Sveukupno gledajući, u studiji je utvrđeno da restriktivnije obveze potrošnje po teritorijalnom načelu ne daju dovoljno pozitivnih učinaka da bi se opravdalo zadržavanje sadašnje razine ograničenja. Studija nije dokazala ni da su ti uvjeti potrebni s obzirom na postavljene ciljeve.
30. Nacionalna mjera kojom se sprječava ostvarenje temeljnih sloboda koje se jamče Ugovorom može biti prihvatljiva samo ako ispunja nekoliko uvjeta: njome se ostvaruje opravdani razlog u općem interesu, prikladna je za ostvarivanje cilja koji se njome želi ostvariti i ne prelazi okvire onoga što je potrebno za postizanje tog cilja⁽²⁾. Posebnosti filmske industrije, osobito iznimna mobilnost produkcija i promicanje kulturne raznolikosti te nacionalne kulture i jezika, mogu predstavljati opravdani razlog u općem interesu kojim se mogu opravdati ograničenja ostvarenja temeljnih sloboda. Prema tome, Komisija i dalje potvrđuje da takvi uvjeti mogu u određenom opsegu biti potrebni kako bi se održala kritična masa infrastrukture potrebne za filmsku produkciju u državi članici ili regiji koja dodjeljuje potporu.
31. Gotovo nijedna država članica ne nameće obveze potrošnje po teritorijalnom načelu do najviše granice od 80 % proračuna produkcije dopuštene Komunikacijom iz 2001. Nekoliko država članica u svojim programima uopće ne predviđaju obvezu potrošnje po teritorijalnom načelu. Mnogi regionalni programi vezani su uz iznos potpore i zahtijevaju da se 100 % ili 150 % tog iznosa mora ili treba potrošiti u državi članici koja je potporu odobrila, ali pritom nisu određeni u vezi s podrijetlom podugovorenih usluga ili podrijetlom robe upotrijebljene u produkciji. U okviru nekih programa producent koji dobije potporu može potrošiti najmanje 20 % proračuna produkcije izvan te države članice. Određene države članice potporu za filmsku produkciju određuju isključivo kao postotak lokalne potrošnje.
32. Iznos troškova koji podliježe obvezama potrošnje po teritorijalnom načelu trebao bi najmanje biti razmjernan stvarnim financijskim obvezama države članice, a ne cjelokupnom proračunu za produkciju. To nije nužno bio slučaj s kriterijem teritorijalnosti u Komunikaciji iz 2001⁽³⁾.
33. U osnovi države članice pri dodjeli potpora za filmsku produkciju koriste dva različita mehanizma:
 - potporu koja se dodjeljuje u obliku bespovratnih sredstava (npr. putem žirija za odabir filmova) kao izravna bespovratna sredstva, npr. definirana kao postotak proračuna produkcije i
 - potporu koja se dodjeljuje i definira kao dio troškova produkcije u državi članici koja potporu dodjeljuje (npr. kao porezna olakšica).

⁽¹⁾ Studija iz 2008. o gospodarskom i kulturnom utjecaju odredbi o teritorijalizaciji, osobito na koprodukcije, u programima za dodjelu državnih potpora za filmske i audiovizualne produkcije, http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf

⁽²⁾ Presuda UTECA, Predmet C-222/07, §25.

⁽³⁾ Na primjer: producent proizvodi film kojem je proračun 10 milijuna EUR i podnosi zahtjev za potporu u okviru programa koji nudi najviše 1 milijun EUR po filmu. Nerazmjerno je taj film isključiti iz programa uz obrazloženje da producent ne namjerava potrošiti najmanje 8 milijuna EUR iz proračuna za produkciju na području za koje se potpora dodjeljuje.

34. Stavkom 50. utvrđuju se ograničenja za sve mehanizme unutar kojih Komisija može prihvatiti da države članice primjenjuju obvezu potrošnje po teritorijalnom načelu koje bi se s obzirom na kulturni cilj i dalje mogle smatrati potrebnima i razmjernima.
35. Kada se potpora dodjeljuje u obliku bespovratnih sredstava, najvišu obvezu potrošnje po teritorijalnom načelu treba ograničiti na 160 % potpore. To odgovara prijašnjem pravilu „80 % proračuna za produkciju” kada intenzitet potpore dosegne opći najviši iznos iz stavka 52. točke (2), koji iznosi 50 % proračuna za produkciju⁽¹⁾.
36. Kada se potpora dodjeljuje kao postotak troškova produkcije u državi članici koja potporu dodjeljuje, potiče se veća potrošnja u toj državi članici kako bi se dobila veća potpora. Ograničavanje prihvatljive produkcijske djelatnosti na one djelatnosti koje se obavljaju u državi članici koja potporu dodjeljuje teritorijalno je ograničenje. Prema tome, kako bi se odredilo ograničenje usporedivo s ograničenjima za bespovratna sredstva, troškovi koji podliježu obvezi potrošnje po teritorijalnom načelu ograničeni su na 80 % proračuna za produkciju.
37. Osim toga, bilo koji program u okviru oba mehanizma može sadržavati kriterij prihvatljivosti za potporu kojim se određuje najniži opseg produkcijske djelatnosti na području države članice koja potporu dodjeljuje. Taj opseg ne smije biti veći od 50 % proračuna za produkciju.
38. U svakom slučaju, prema zakonodavstvu EU-a države članice nisu obvezne uvesti obvezu potrošnje po teritorijalnom načelu.

4.4. Natjecanje za privlačenje velikih međunarodnih produkcija

39. Kada je 2001. donesena Komunikacija o kinematografiji, mali je broj država članica pokušao iskoristiti filmsku potporu kako bi na svoje područje privukle produkciju velikih stranih filmskih projekata. Od tada je više država članica uvelo programe potpore namijenjene privlačenju visokoproračunskih produkcija u Europu koja konkurira lokacijama i objektima po cijelom svijetu, među ostalim u Sjedinjenim Državama, Kanadi, Novom Zelandu ili Australiji. Sudionici u javnim savjetovanjima koja su prethodila ovoj Komunikaciji suglasni su da su te produkcije potrebne kako bi se održala visokokvalitetna audiovizualna infrastruktura, pridonijelo korištenju vrhunskih studijskih kapaciteta, opreme i ljudi te pridonijelo transferu tehnologije, stručnog znanja i iskustva. Djelomičnim korištenjem infrastrukture za potrebe stranih produkcija pridonosi se i izgradnji kapaciteta za realizaciju vrhunskih visokoproračunskih europskih produkcija.
40. Strane produkcije mogle bi imati trajni utjecaj na europski audiovizualni sektor zato što u velikoj mjeri upotrebljavaju lokalnu infrastrukturu i angažiraju lokalne glumce. To općenito može pozitivno utjecati na nacionalni audiovizualni 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 angažirani i europski producenti. Te subvencije stoga pridonose i promicanju europskih audiovizualnih djela i održavanju kapaciteta za nacionalne produkcije.
41. Komisija zato smatra da takva potpora može u načelu biti sukladna s člankom 107. stavkom 3. točkom (d) UFEU-a kao potpora za promicanje kulture pod istim uvjetima kao i potpora europskoj produkciji. Budući da iznosi potpore velikim međunarodnim produkcijama mogu biti vrlo visoki, Komisija će pratiti daljnji razvoj te vrste potpore kako bi osigurala da se tržišno natjecanje odvija prvenstveno na temelju kvalitete i cijene, a ne na temelju državne potpore.

4.5. Prekogranične produkcije

42. Malo se europskih filmova distribuira izvan područja na kojima su producirani. Veća je vjerojatnost da će se europski film distribuirati u više država članica ako je riječ o koprodukcijama u kojima sudjeluju

⁽¹⁾ Na primjer: producent proizvodi film kojem je proračun 10 milijuna EUR i podnosi zahtjev za potporu u okviru programa koji nudi najviše 1 milijun EUR po filmu. Od producenta se može očekivati da u području za koje se potpora dodjeljuje potroši samo 1,6 milijuna EUR proračuna za produkciju. Međutim, ako proračun za produkciju filma iznosi 2 milijuna EUR i film dobije najviši iznos potpore, producent bi bio suočen s obvezom potrošnje po teritorijalnom načelu koja odgovara iznosu 80 % proračuna za produkciju.

producenti iz više država. S obzirom na važnost suradnje producenata iz različitih država članica u produkciji europskih djela koja se prikazuju u više država članica, Komisija smatra da je viši intenzitet potpore opravdan za koprodukcije koje financiraju najmanje dvije države članice, a u njima sudjeluju producenti iz najmanje dvije države članice.

4.6. Filmska baština

43. Filmove treba sakupljati, čuvati i učiniti ih dostupnima budućim naraštajima za kulturne i obrazovne svrhe ⁽¹⁾. Vijeće za obrazovanje, mladež, kulturu i sport zaključcima o europskoj filmskoj baštini od 18. studenoga 2010. ⁽²⁾ poziva države članice da se pobrinu da filmovi koji su dobili državnu potporu pohrane u ustanovi zaduženoj za filmsku baštinu, po mogućnosti s povezanim materijalima i odgo-varajućim pravima o zaštiti i kulturnoj i nekomercijalnoj upotrebi filmova i filmskog materijala.
44. Neke su države članice uvele praksu isplate posljednjeg obroka potpore tek nakon što ustanova za filmsku baštinu potvrdi pohranu filma koji je dobio potporu. Ta se praksa pokazala učinkovitim instrumentom provedbe ugovorne obveze o pohrani.
45. Neke su države članice u ugovore o dodjeli potpore uvele i odredbe kojima se, nakon utvrđenog roka i pod uvjetom da se time ne ometa uobičajena upotreba filma, ustanovama za filmsku baštinu omogućuje upotreba filmova financiranih javnim sredstvima za određene namjene u okviru zadaća od javnog interesa.
46. Prema tome, države članice trebaju poticati producente i pomoći im da pohrane kopiju filma za koji je dodijeljena potpora u ustanovu za filmsku baštinu koju je imenovalo tijelo za dodjelu potpore radi zaštite djela ⁽³⁾ te utvrđene nekomercijalne upotrebe dogovorene s nositeljima prava u skladu s pravima intelektualnog vlasništva, ne dovodeći u pitanje primjerenu naknadu nositeljima prava nakon roka utvrđenog u ugovoru o dodjeli potpore i pod uvjetom da se time ne ometa uobičajena upotreba filma.

5. OCJENJIVANJE SUKLADNOSTI POTPORE

47. Pri ocjenjivanju potpore za filmove i ostala audiovizualna djela Komisija obavlja provjeru u skladu s navedenim razlozima
 - prvo, poštuje li program potpore načelo „opće zakonitosti”, tj. Komisija mora provjeriti da program ne sadržava klauzule koji bi bile suprotne odredbama UFEU-a u područjima koja se ne odnose na državne potpore,
 - drugo, ispunjava li program posebne kriterije prihvatljivosti za potporu koji se navode u nastavku.

5.1. Opća zakonitost

48. Komisija prvo mora provjeriti da potpore poštuje načelo „opće zakonitosti” te da uvjeti za prihvatljivost i kriteriji dodjele ne sadržavaju klauzule koji bi bile suprotne odredbama UFEU-a u područjima koja se ne odnose na državne potpore. To uključuje provjeru poštovanja načela UFEU-a o zabrani diskriminacije na temelju državljanstva, slobodnom kretanju robe, slobodnom kretanju radnika, slobodi poslovnog nastana, slobodi pružanja usluga i slobodnom kretanju kapitala (članci 18., 34., 36., 45., 49., 54., 56. i 63. UFEU-a). Komisija ta načela primjenjuje zajedno s primjenom pravila o tržišnom natjecanju kada su odredbe kojima se ta načela povređuju neodvojiva od djelovanja programa.

⁽¹⁾ Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća o filmskoj baštini, SL L 323, 9.12.2005., str. 57.

⁽²⁾ SL C 324, 1.12.2010., str. 1.

⁽³⁾ Ustanove za filmsku baštinu imenuju države članice, a svrha im je prikupljati i čuvati filmove te ih učiniti dostupnima za kulturne i obrazovne svrhe. Primjenjujući Preporuku Europskog parlamenta i Vijeća o filmskoj baštini, države članice odredile su svoje ustanove za filmsku baštinu. Trenutni popis ustanova nalazi se na: <http://ec.europa.eu/avpolicys/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

49. U skladu s tim načelima, programi potpore ne smiju, primjerice, ograničavati potporu samo na državljane; zahtijevati korisnike da imaju status nacionalnog poduzeća osnovanog na temelju nacionalnog trgovačkog prava (poduzeća osnovana u jednoj državi članici koja djeluju u drugoj državi članici putem trajne podružnice ili zastupništva moraju imati mogućnost dobivanja potpore; osim toga, zahtjev za osnivanje zastupništva treba se primjenjivati samo u slučaju isplate potpore); ili zahtijevati od stranih poduzeća koja pružaju filmske usluge da izbjegavaju odredbe i uvjete Direktive 96/71/EZ koja se primjenjuju na njihove izaslane radnike (¹).

50. S obzirom na specifičan položaj europskog filmskog sektora, programi potpore filmskoj industriji mogu:

- zahtijevati da se do 160 % iznosa potpore dodijeljene za produkciju audiovizualnog djela potroši na području koje potporu dodjeljuje ili
- izračunati iznos potpore dodijeljene produkciji određenog audiovizualnog djela kao postotak troškova djelatnosti filmske produkcije u državi članici koja potporu dodjeljuje, obično u vezi s programima potpore u obliku preznih olakšica.

Države članice u oba slučaja mogu zahtijevati da se na njihovom području mora obaviti najmanji opseg produkcijske djelatnosti kako bi projekt postao prihvatljiv za potporu. Međutim, taj opseg ne smije biti veći od 50 % ukupnog proračuna za produkciju. Osim toga, uvjet povezanosti s područjem ni u kom slučaju ne smije biti veći od 80 % ukupnog proračuna za produkciju.

5.2. Posebni kriteriji za ocjenjivanje na temelju članka 107. stavka 3. točke (d) UFEU-a

51. Svrha je potpore za produkciju europskih audiovizualnih djela i očuvanja infrastrukture potrebne za njihovu produkciju i izlaganje oblikovanje europskih kulturnih identiteta i poticanje kulturne raznolikosti. Prema tome, svrha je potpore promicanje kulture. Ta potpora mora biti spojiva s Ugovorom u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (d) UFEU-a. Poduzeća u sektoru produkcije filmskog i televizijskog programa mogu se koristiti i drugim vrstama potpora koje se dodjeljuju na temelju članka 107. stavka 3. točaka (a) i (c) UFEU-a (npr. regionalna potpora, potpora za MSP, istraživanje i razvoj, osposobljavanje ili zapošljavanje), pri čemu se u slučaju kumulacije potpora mora uzeti u obzir najviša vrijednost intenziteta potpore.

52. U vezi s programima potpore za pisanje scenarija, razvoj, produkciju, distribuciju i promicanje audiovizualnih djela obuhvaćenih ovom komunikacijom, Komisija će ispitati sljedeće kriterije povezane s audiovizualnim djelom koje će dobiti potporu kako bi ocijenila spojivost programa s Ugovorom u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (d) UFEU-a:

1. Potpora je namijenjena kulturnom proizvodu. Kako bi se izbjegle očite pogreške, svaka se država članica učinkovitim postupkom provjere brine da sadržaj produkcije koja dobiva potporu prema njezinim nacionalnim kriterijima 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 kriterija prema kojima će se provjeriti svako audiovizualno djelo za koje se traži potpora.
2. Intenzitet potpore mora se u načelu ograničiti na 50 % proračuna za filmsku produkciju kako bi se poticale uobičajene komercijalne inicijative. Intenzitet potpore za prekogranične produkcije koje financiraju najmanje dvije države članice, a u njima sudjeluju producenti iz najmanje dvije države članice može iznositi do 60 % proračuna za filmsku produkciju. Ta ograničenja ne primjenjuju se na

(¹) Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SL L 18, 21.1.1997., str. 1.

zahtjevna audiovizualna djela ⁽¹⁾ i koprodukcije u kojima sudjeluju zemlje s popisa Odbora za razvojnu pomoć OECD-a ⁽²⁾. Filmovi kojima je jedina izvorna verzija na službenom jeziku jedne od država članica s malim državnim područjem, brojem stanovnika ili jezičnim područjem mogu se u tom kontekstu smatrati zahtjevnim audiovizualnim djelima.

3. U načelu ne postoje ograničenja potpore za pisanje scenarija ili razvoju. Međutim, ako se na temelju nastalog scenarija ili projekta snimi film, troškovi pisanja scenarija i razvoja naknadno se uključuju u proračun za filmsku produkciju te uzimaju u obzir pri izračunu najviše vrijednosti intenziteta potpore za audiovizualna djela navedena u prethodnom podstavku 2.
4. Za troškove distribucije i promicanja audiovizualnih djela prihvatljivih za potporu produkcije može se odobriti potpora jednakog intenziteta kao i potpora koja je dodijeljena ili bi se mogla dodijeliti za njihovu produkciju.
5. Osim za pisanje scenarija, razvoj, distribuciju ili promicanje, nije dopuštena potpora za posebne produkcijske djelatnosti. U skladu s tim, potpora se ne smije ograničiti na pojedinačne dijelove produkcijskog lanca. Svaka potpora koja se dodijeli za produkciju posebnog audiovizualnog djela treba sudjelovati u ukupnom proračunu tog djela. Producent treba imati slobodu pri odabiru stavki proračuna koje će se potrošiti u ostalim državama članicama. Na taj se način osigurava da se potporom ostvaruje neutralnost učinka poticaja. Namjenskim raspoređivanjem sredstava potpore određenim pojedinačnim stavkama u proračunu za produkciju filma moglo bi se potporu pretvoriti u instrument nacionalne preferencije za sektore koji nude dotične usluge, što je nespojivo s Ugovorom.
6. Prema tome, države članice trebaju poticati producente i pomoći im da pohrane kopiju filma za koji je dodijeljena potpora u ustanovu za filmsku baštinu koju je imenovalo tijelo za dodjelu potpore radi zaštite djela te utvrđene nekomercijalne upotrebe dogovorene s nositeljima prava u skladu s pravima intelektualnog vlasništva, ne dovodeći u pitanje primjerenu naknadu nositeljima prava nakon roka utvrđenog u ugovoru o dodjeli potpore i pod uvjetom da se time ne ometa uobičajena upotreba filma.
7. Potpora se dodjeljuje transparentnim postupkom. Države članice dužne su objaviti najmanje sljedeće informacije na jednoj web-stranici ili na jednoj web-stranici koja prikuplja informacije s drugih web-stranica: potpuni tekst odobrenog programa potpore i njegove provedbene odredbe, ime korisnika potpore, naziv i prirodu djelatnosti ili projekta za koji je dodijeljena potpora, iznos potpore i intenzitet potpore izražen kao udjel u ukupnom proračunu djelatnosti ili projekta za koji je dodijeljena potpora. Nakon donošenja odluke o dodjeli potpore, te se informacije moraju objaviti na internetu, čuvati se najmanje deset godina i biti dostupne javnosti bez ograničenja ⁽³⁾.
53. Potpora se može odobriti i za modernizaciju kinematografa, uključujući njihov prijelaz na digitalno prikazivanje, ako države članice mogu opravdati nužnost, razmjernost i primjerenost takve potpore. Komisija će na temelju toga ocijeniti je li program spojiv s Ugovorom u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (d) UFEU-a.
54. Pri utvrđivanju poštovanja najviše vrijednosti intenziteta potpore, u obzir se uzima ukupan iznos mjera javne potpore država članica djelatnostima ili projektima za koje je potpora dodijeljena neovisno o

⁽¹⁾ Primjerice, kratki filmovi, prvi i drugi film režisera, dokumentarni filmovi, niskoproračunski filmovi i druga komercijalno zahtjevna djela. Prema načelu supsidijarnosti, svaka država članica u skladu s nacionalnim mjerilima određuje definiciju zahtjevnog filma.

⁽²⁾ Na popisu Odbora nalaze se sve zemlje i područja prihvatljiva za primanje službene razvojne pomoći. To su zemlje s niskim i srednjim dohotkom izračunanim na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND) po glavi stanovnika prema objavi Svjetske banke, uz iznimku zemalja skupine G8, država članica EU-a i država s potvrđenim datumom pristupanja EU-u. Na popisu se nalaze i sve najnerazvijenije zemlje (LDC) prema definiciji Ujedinjenih naroda. Vidjeti: http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html

⁽³⁾ Te se informacije trebaju redovito ažurirati (npr. svakih šest mjeseci) i biti dostupne u neovlasničkom formatu.

tome potječu li sredstva za tu potporu iz lokalnih, regionalnih, nacionalnih ili Unijinih izvora. Međutim, sredstva koja se dodjeljuju izravno putem programa EU-a (npr. MEDIA) bez sudjelovanja država članica u odlučivanju o dodjeli nisu državna sredstva. Prema tome, pomoć iz programâ Unije ne računa se pri utvrđivanju poštovanja najviše granice potpore.

6. ODGOVARAJUĆE MJERE

55. Komisija kao odgovarajuće mjere za potrebe članka 108. stavka 1. UFEU-a predlaže da države članice svoje postojeće programe za financiranje filmova usklade s ovom Komunikacijom u roku od dvije godine od njezine objave u *Službenom listu Europske unije*. Države članice obvezne su u roku od mjesec dana od objave ove Komunikacije u *Službenom listu Europske unije* Komisiji potvrditi da su suglasne s predloženim odgovarajućim mjerama. U nedostatku ikakvog odgovora Komisija pretpostavlja da se predmetna država članica ne slaže s predloženim mjerama.

7. PRIMJENA

56. Ova Komunikacija primjenjuje se prvog dana nakon dana njezine objave u *Službenom listu Europske unije*.
57. Europska komisija primjenjivat će ovu Komunikaciju na sve prijavljene mjere potpora o čijoj dopuštenosti mora donijeti odluku nakon što Komunikacija bude objavljena u *Službenom listu*, čak i ako su mjere potpore bile prijavljene prije njezine objave.
58. U skladu s Obavijesti Komisije o određivanju primjenjivih pravila za ocjenu nezakonitih državnih potpora ⁽¹⁾, Komisija u slučaju neprijavljenih potpora primjenjuje:
- (a) ovu Komunikaciju ako je potpora odobrena nakon njezine objave u *Službeni list Europske unije*;
 - (b) Komunikaciju o kinematografiji iz 2001. u svim ostalim slučajevima.

⁽¹⁾ SL C 119, 22.5.2002., str. 22.