

## II

(Sdělení)

## SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

## EVROPSKÁ KOMISE

**Sdělení Komise o státní podpoře filmů a dalších audiovizuálních děl**

(Text s významem pro EHP)

(2013/C 332/01)

## 1. ÚVOD

1. Audiovizuální díla, zejména filmy, se významným způsobem podílejí na utváření evropských identit. Odrážejí kulturní rozmanitost různých tradic a dějin členských států a regionů v EU. Audiovizuální díla jsou jak hospodářské statky, které nabízejí důležité příležitosti k tvorbě bohatství a pracovních míst, tak statky kulturní, které zobrazují a utvářejí naše společnosti.
2. Mezi audiovizuálními díly stále zaujímají zvláštní místo filmy, a to jednak z důvodu vysokých výrobních nákladů, jednak pro jejich kulturní význam. Rozpočty na produkci filmů jsou mnohem vyšší než na jiná audiovizuální díla, často se jedná o mezinárodní koprodukce, přičemž filmy lze využívat déle. Jsou to také filmy, které čelí silné neevropské konkurenci. Na druhé straně se evropská audiovizuální díla jen málo dostávají do oběhu mimo zemi svého původu.
3. Tento omezený oběh je výsledkem roztržitosti evropského audiovizuálního odvětví na vnitrostátní či dokonce regionální trhy. Zatímco k tomuto tříštění dochází v důsledku jazykové a kulturní rozmanitosti Evropy, vztah k místu se projevuje také ve veřejné podpoře pro evropská audiovizuální díla, jejímž prostřednictvím vnitrostátní, regionální a místní režimy financování subvencují drobné produkční společnosti.
4. Vládní všeobecné přesvědčení, že pro uchování evropské audiovizuální tvorby je podpora důležitá. Pro producenty je obtížné získat dostatečnou předběžnou komerční podporu, která by jim zajistila finanční prostředky na uskutečnění produkčních projektů. Vysoké riziko, které s podnikáním a projekty v tomto odvětví souvisí, je spolu se zjevně nedostatečnou ziskovostí tohoto odvětví příčinou jeho závislosti na státní podpoře. Kdyby byly ponechány pouze působení trhu, mnoho z těchto filmů by kvůli vysokým investicím a omezenému publiku evropských audiovizuálních děl vůbec nevzniklo. Za těchto okolností má podpora audiovizuální produkce ze strany Komise a členských států klíčový význam pro zajištění toho, aby členské státy mohly dát výraz své kultuře a tvořivosti a vytvářet obraz rozmanitosti a bohatství evropské kultury.
5. Program MEDIA, kterým Evropská unie podporuje film, televizi a nový mediální průmysl, nabízí různé režimy financování, z nichž každý se zaměřuje na jinou oblast audiovizuálního odvětví. Jde mimo jiné o režimy financování producentů, distributorů, prodejních agentů, organizátorů školení, operátorů nových digitálních technologií, operátorů platforem videa na vyžádání (VoD), vystavovatelů a organizátorů festivalů, trhů a reklamních akcí. Program podporuje oběh a propagaci evropských filmů se

zvláštním důrazem na evropské filmy, které nebyly vytvořeny pouze v jednom členském státě. Tyto činnosti budou pokračovat v podprogramu MEDIA v rámci nového programu EU na podporu kultury a kreativity Kreativní Evropa.

## 2. PROČ JE NUTNÁ KONTROLA STÁTNÍ PODPORY FILMŮ A DALŠÍCH AUDIOVIZUÁLNÍCH DĚL?

6. Členské státy podpořily tvorbu filmů, televizních programů a dalších audiovizuálních děl celou řadou opatření. Podle odhadů přispívají členské státy na podporu filmů celkovou částkou 3 miliardy EUR ročně <sup>(1)</sup>. Toto financování je poskytováno prostřednictvím více než 600 státních, regionálních a místních režimů podpory. Při návrhu uvedených opatření vycházely členské státy jak z kulturních, tak hospodářských důvodů. Opatření mají v první řadě zajistit, aby národní a regionální kultura a tvůrčí potenciál našly své vyjádření v audiovizuálních médiích filmu a televize. Na druhé straně je jejich cílem vznik kritického množství činností, které by vytvořením zdravých produkčních podniků a stále základny odborníků s potřebnými schopnostmi a zkušenostmi umožnilo dynamický vývoj a konsolidaci odvětví.
7. Díky této podpoře se EU stala jedním z největších producentů filmů na světě. Filmový průmysl EU v roce 2012 vyprodukoval 1 299 celovečerních filmů v porovnání s 817 filmy v USA (2011) nebo 1 255 filmy v Indii (2011). V roce 2012 bylo v Evropě zaznamenáno 933,3 milionů návštěv kin <sup>(2)</sup>. V roce 2008 byl evropský audiovizuální trh filmové zábavy oceněn na 17 miliard EUR <sup>(3)</sup>. V audiovizuálním odvětví v Evropské unii je zaměstnán více než milion lidí <sup>(4)</sup>.
8. To z filmové produkce a distribuce dělá nejen kulturní, ale rovněž významnou hospodářskou činnost. Kromě toho jsou filmoví producenti aktivní na mezinárodní úrovni a audiovizuální díla jsou předmětem mezinárodního obchodu. To znamená, že podpora ve formě grantů, daňových úlev nebo jiných typů finanční pomoci může ovlivnit obchod mezi členskými státy. Producenti a audiovizuální díla, kteří takovou podporu dostávají, budou mít s velkou pravděpodobností vůči těm, kteří takové štěstí neměli, finanční a konkurenční výhodu. Taková podpora tak může narušit hospodářskou soutěž a považuje se za státní podporu podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Podle článku 108 SFEU je proto Komise povinna posoudit slučitelnost podpory pro audiovizuální odvětví s vnitřním trhem, jak to činí u opatření státní podpory v jiných odvětvích.
9. V této souvislosti je důležité uvést, že Smlouva uznává zásadní význam, jaký má pro Evropskou unii a její členské státy podpora kultury, tím že kulturu začlenila mezi politiky Unie výslovně uvedené v SFEU. Ustanovení čl. 167 odst. 2 SFEU stanoví:

„Činnost Unie je zaměřena na povzbuzování spolupráce mezi členskými státy a v případě potřeby na podporu a doplňování jejich činnosti v následujících oblastech:

[...]

— umělecká a literární tvorba, včetně tvorby v audiovizuální oblasti.“

10. Ustanovení čl. 167 odst. 4 SFEU stanoví:

„Unie ve své činnosti podle ostatních ustanovení Smluv přihlíží ke kulturním hlediskům, zejména s cílem uznávat a podporovat rozmanitost svých kultur.“

<sup>(1)</sup> 2,1 miliardy EUR podpory ročně je poskytováno z evropských filmových fondů (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Podle studie hospodářského a kulturního dopadu územních podmínek v režimech podpory filmu poskytují další, přibližně 1 miliardu EUR každoročně členské státy prostřednictvím daňových pobídek v oblasti filmu, [http://ec.europa.eu/avpolicy/info\\_centre/library/studies/index\\_en.htm#territorialisation](http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation)

<sup>(2)</sup> Zdroj: Focus 2012 — *World film market trends*, (Tržní trendy světového filmu), Evropská audiovizuální observatoř, květen 2012.

<sup>(3)</sup> PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009–2013, červen 2009, s. 193.

<sup>(4)</sup> Studie společnosti KEA European Affairs, Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union, (Udílení licencí audiovizuálních děl v Evropské unii pro více teritorií), závěrečná zpráva vypracovaná pro Evropskou komisi, GR pro informační společnost a média, říjen 2010, s. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mlt%20-%20full%20report%20en.pdf>

11. Ustanovení čl. 107 odst. 1 SFEU zakazuje podpory poskytované státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy. Komise však může určit státní podpory z tohoto zákazu vyjmout. Jednou z těchto výjimek jsou podpory uvedené v čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU určené na pomoc kultuře, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže v míře odporující společnému zájmu.
12. Pravidla Smlouvy týkající se kontroly státní podpory uznávají zvláštnosti kultury a hospodářské činnosti, které jsou s ní spojeny. Podpora audiovizuálních děl přispívá ke střednědobé až dlouhodobé udržitelnosti evropského filmového a audiovizuálního odvětví ve všech členských státech a zvyšuje kulturní rozmanitost výběru děl pro evropské diváky.
13. Evropská unie, jako strana Úmluvy UNESCO o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů je společně s členskými státy EU zavázána k integraci kulturního rozměru jako životně důležitého prvku do svých politik.

### 3. VÝVOJ OD ROKU 2001

14. Kritéria posuzování státní podpory produkce filmů a dalších audiovizuálních děl byla původně stanovena ve sdělení o filmu z roku 2001 <sup>(1)</sup>. Platnost těchto kritérií byla prodloužena v letech 2004 <sup>(2)</sup>, 2007 <sup>(3)</sup> a 2009 <sup>(4)</sup> a vypršela ke dni 31. prosince 2012. Toto sdělení sleduje hlavní směry sdělení z roku 2001 a zároveň reaguje na řadu trendů, které se od roku 2001 objevily.
15. Režimy podpor schválené Komisí od vstupu pravidel z roku 2001 v platnost ukazují, že členské státy využívají široký okruh různých mechanismů podpory a podmínek. Většina režimů se provádí podle vzoru, pro který byla kritéria pro posuzování obsažena ve sdělení z roku 2001 navržena, to znamená, že se jedná o granty poskytnuté na vybrané filmové produkce, kde se maximální výše podpory určuje jako procentní podíl rozpočtu příjemce podpory na produkci. Stále větší počet členských států však zavádí režimy stanovující výši podpory jako procentní podíl výdajů na produkční činnost prováděnou pouze v příslušném členském státě, který grant poskytuje. Tyto režimy jsou často navrhovány ve formě snížení daní nebo jiným způsobem, který se uplatňuje automaticky na film, který splňuje určitá kritéria způsobilosti pro podporu. Ve srovnání s filmovými fondy, které jednotlivou podporu konkrétním filmům na základě žádosti, tyto režimy s automatickým uplatňováním umožňují filmovým producentům, aby zohlednili předpokládanou výši finančních prostředků již ve stádiu plánování a vývoje filmu.
16. Pokud jde o rozsah podporovaných činností, některé členské státy rovněž nabízejí podporu na jiné činnosti, než je vlastní filmová produkce. Patří sem podpora distribuce filmů nebo kin, například na podporu venkovských kin nebo filmových klubů, a to buď obecná, nebo určená na pokrytí nákladů na jejich opravu a modernizaci, včetně přechodu na digitální projekci. Některé členské státy podporují audiovizuální projekty, které překračují tradiční pojetí filmové a televizní produkce. Jedná se zejména o interaktivní produkty, jako jsou tzv. transmédiá či videohry. V těchto případech Komise uplatnila kritéria sdělení o filmu jako měřítko pro posouzení nezbytnosti, přiměřenosti a vhodnosti podpory, kdykoli jí byla taková podpora oznámena. Komise rovněž zaznamenala soupeření mezi členskými státy ve využívání státní podpory na přilákání investic ze strany velkých filmových produkčních společností ze třetích zemí. Těmito otázkami se sdělení z roku 2001 nezabývalo.
17. Již ve sdělení z roku 2001 bylo oznámeno, že Komise přezkoumá maximální úroveň povinné územní vázanosti výdajů v tomto odvětví, která je povolena pravidly státní podpory. Povinná územní vázanost výdajů v režimech financování filmů vyžaduje, aby určitá část rozpočtu podporovaného filmu byla využita v členském státě, který podporu poskytuje. Při prodloužení kritérií v roce 2004 byla povinná územní vázanost výdajů v režimech financování filmů označena za záležitost, kterou je nutno dále

<sup>(1)</sup> Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o některých právních aspektech kinematografických a dalších audiovizuálních děl, (Úř. věst. C 43, 16.2.2002, s. 6).

<sup>(2)</sup> Úř. věst. C 123, 30.4.2004, s. 1.

<sup>(3)</sup> Úř. věst. C 134, 16.6.2007, s. 5.

<sup>(4)</sup> Úř. věst. C 31, 7.2.2009, s. 1.

posoudit s ohledem na její soulad se zásadami Smlouvy pro vnitřní trh. Je rovněž nutno přihlídnout k judikatuře Soudního dvora přijaté od roku 2001 ohledně významu vnitřního trhu, pokud jde o pravidla týkající se původu zboží a služeb <sup>(1)</sup>.

18. Rovněž provedení „kulturního testu“ upozornilo na problémy v praxi. Slučitelnost podpory filmové produkce se posuzuje podle ustanovení čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU, které stanoví možnost poskytnout podporu „určenou na pomoc kultuře“. Sdělení z roku 2001 vyžadovalo, aby podpora byla určena na kulturní produkt. Podrobné zkoumání kulturních kritérií u režimů podpory filmu ze strany Komise však členské státy vnímají rozporuplně, zejména s ohledem na zásadu subsidiarity.
19. Proto při prodloužení kritérií hodnocení státní podpory ze sdělení o filmu z roku 2001 v roce 2009 Komise upozornila na potřebu znovu se zamyslet nad důsledky tohoto vývoje a přezkoumat kritéria posuzování.

#### 4. KONKRÉTNÍ ZMĚNY

20. Toto sdělení se zabývá výše uvedenými problémy a zavádí změny kritérií stanovených ve sdělení z roku 2001. Týká se zejména státní podpory na širší oblast činností, zdůrazňuje zásadu subsidiarity v oblasti kulturní politiky a dodržování zásad vnitřního trhu, zavádí vyšší maximální úroveň intenzity podpory pro přeshraniční produkce a zajišťuje ochranu filmového dědictví a přístup k němu. Komise věří, že tyto změny jsou vzhledem k vývoji od roku 2001 potřebné a přispějí k tomu, aby se v budoucnu evropská díla stala konkurenceschopnějšími a celoevropskými.

##### 4.1. Rozsah činností

21. Pokud jde o rozsah činností, na něž se toto sdělení vztahuje, soustředila se kritéria státní pomoci uvedená ve sdělení o filmu z roku 2001 na filmovou produkci. Jak bylo uvedeno, některé členské státy však nabízejí také podporu dalším souvisejícím činnostem, například psaní scénářů, rozvoji, distribuci či propagaci filmů (včetně filmových festivalů). Cíle, jež spočívá v ochraně a propagaci kulturní rozmanitosti Evropy prostřednictvím audiovizuálních děl, je možné dosáhnout pouze sledovaností těchto děl. Při pouhé podpoře produkce hrozí, že bude stimulovat zásobování audiovizuálním obsahem bez zajištění řádné distribuce a propagace výsledného audiovizuálního díla. Proto je vhodné, aby se podpora týkala všech stránek filmové tvorby, nápadem příběhu počínaje a představením publiku konče.
22. Pokud jde o podporu kinům, jsou částky této podpory obvykle malé, takže např. kinům na venkově a filmovým klubům by mohla dostatečně pomoci úroveň podpory spadající pod nařízení *de minimis* <sup>(2)</sup>. Pokud však členský stát může odůvodnit, že je potřebná větší podpora kin, bude podpora posouzena na základě tohoto sdělení jako podpora určená na pomoc kultuře ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU. Podpora kin pomáhá kultuře, protože účelem kin je předvedení kulturního produktu, kterým je film.
23. Některé členské státy zvažovaly podporu audiovizuálních projektů, které přesahují tradiční koncepci filmové a televizní produkce. Transmediální vyprávění příběhu (známé také jako multiplatformní či cross-mediální vyprávění příběhu) představuje způsob podání příběhu prostřednictvím více platforem a formátů s využitím digitálních technologií, jako jsou filmy a videohry. Důležité je, že tyto části obsahu jsou spolu propojeny <sup>(3)</sup>. Transmediální projekty jsou s filmovou produkcí nutně spojeny, a proto je součástí filmové produkce považována za audiovizuální dílo v oblasti působnosti tohoto sdělení.

<sup>(1)</sup> Zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 10. března 2005 ve věci *Laboratoires Fournier*, C-39/04, Sb. rozh. 2005, s. I-02057.

<sup>(2)</sup> Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu *de minimis*, (Úř. věst. L 379, 28.12.2006, s. 5).

<sup>(3)</sup> Nezaměňovat s tradičními multiplatformami, jako jsou mediální franšizy, pokračování nebo adaptace.

24. Naproti tomu platí, že ačkoli videohry mohou v příštích letech představovat jednu z nejrychleji rostoucích forem masových médií, ne všechny videohry jsou nutně audiovizuálními díly nebo kulturními produkty. Jsou pro ně příznačné jiné vlastnosti, pokud jde o produkci, distribuci, marketing a jejich užívání, než v případě filmů. Proto nelze pravidla vytvořená pro film automaticky uplatňovat na videohry. Na rozdíl od filmového a televizního odvětví Komise nadto nedisponuje dostatečným množstvím rozhodnutí o státních podporách určených na videohry. Toto sdělení se proto nevztahuje na podporu poskytovanou videohrám. Každé podpůrné opatření na pomoc videohrám, které nespĺňuje podmínky obecného nařízení o blokových výjimkách<sup>(1)</sup> či nařízení *de minimis*, bude i nadále třeba řešit případ od případu. Pokud bude možné prokázat, že režim podpory zaměřený na videohry, které slouží kulturním a vzdělávacím účelům, je nezbytný, uplatní Komise kritéria intenzity podpory tohoto sdělení na základě podobnosti.

#### 4.2. Kulturní kritérium

25. Aby byla podpora poskytovaná audiovizuálnímu odvětví slučitelná s čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU, musí být určena na pomoc kultuře. Podle zásady subsidiarity zakotvené v článku 5 SEU jsou za definici kulturních činností primárně zodpovědné členské státy. Při posuzování režimu audiovizuální podpory Komise uznává, že se její úloha omezuje na ověřování toho, zda členský stát disponuje příslušným účinným ověřovacím mechanismem schopným zabránit zjevným chybám. Toho by se dalo dosáhnout buď pomocí kulturního výběrového řízení, jehož cílem by bylo stanovit, které z audiovizuálních děl má obdržet podporu, nebo vytvořením kulturního profilu, který by audiovizuální dílo muselo splnit jako podmínku k získání podpory. V souladu s Úmluvou o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů v rámci UNESCO z roku 2005<sup>(2)</sup> Komise podotýká, že skutečnost, že film je komerční ještě neznamená, že nevykonává kulturní funkci.
26. Důležitým prvkem kulturní rozmanitosti je jazyková rozmanitost. Ochrana a podpora užívání jednoho nebo několika jazyků členského státu proto slouží i k podpoře kultury<sup>(3)</sup>. Podle ustálené judikatury Soudního dvora může jak podpora jazyka členského státu<sup>(4)</sup>, tak kulturní politika<sup>(5)</sup> představovat naléhavý požadavek obecného zájmu, který ospravedlňuje omezení svobody poskytování služeb. Členské státy mohou proto vyžadovat jako podmínku pro poskytnutí podpory, aby byl film mimo jiné natočen v určitém jazyce, jestliže se zjistí, že tento požadavek je nutný a přiměřený pro sledování kulturního cíle v audiovizuálním odvětví, což může být také ku prospěchu svobody vyjadřování různých sociálních, náboženských, filozofických nebo jazykových aspektů, které jsou v daném regionu přítomny. Skutečnost, že takové kritérium může v praxi představovat výhodu pro kinematografické produkční společnosti, které pracují v jazyce, na který se uvedené kritérium vztahuje, se zdá být sledovanému cíli vlastní<sup>(6)</sup>.

#### 4.3. Povinná územní vázanost výdajů

27. Povinnosti uložené orgány udělujícími podporu, kdy filmový producent musí vynaložit jistou část rozpočtu určeného na produkci filmu na konkrétním území (tzv. „povinná územní vázanost výdajů“), byla věnována zvláštní pozornost od okamžiku, kdy se Komise začala zabývat režimy podpory filmu. Sdělení o filmu z roku 2001 umožňovalo členským státům požadovat, aby až 80 % z celkového rozpočtu na film bylo vynaloženo na jejich území. Režimy stanovující vyšší podpory jako procentní podíl výdajů na produkční činnost prováděnou v členském státě poskytujícím podporu se již při jejich

<sup>(1)</sup> Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách), (Úř. věst. L 214, 9.8.2008, s. 3).

<sup>(2)</sup> V čl. 4 odst. 4 úmluvy se praví: „Kulturní činnosti, statky a služby jsou ty činnosti, statky a služby, které ... ztvárňují či tlumočí kulturní specifika, a to bez ohledu na jejich možnou komerční hodnotu. Kulturní činnosti mohou být samy o sobě účelem nebo mohou přispívat k produkci kulturních statků a služeb.“

<sup>(3)</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 2009, ve věci UTECA, C-222/07, odstavce 27–33.

<sup>(4)</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2007, ve věci *United Pan-Europe Communications Belgium*, C-250/06, odstavec 43.

<sup>(5)</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. října 1999, ve věci *ARD*, C-6/98, odstavec 50.

<sup>(6)</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 2009, ve věci UTECA, C-222/07, odstavce 34, 36.

návrhu snaží umístit co největší podíl produkční činnosti do členského státu poskytujícího podporu a jejich nedílnou součástí je územní vázanost výdajů. Sdělení o filmu musí vzít v úvahu tyto různé druhy režimů podpory, jež jsou v současnosti prováděny.

28. Povinná územní vázanost výdajů představuje omezení vnitřního trhu pro audiovizuální produkci. Komise proto zadala externí studii o územních podmínkách, které musí audiovizuální produkce splňovat, jež byla dokončena v roce 2008.<sup>(1)</sup> Jak se konstatuje v prodloužení platnosti sdělení o filmu z roku 2009, studie celkově nedospěla k jednoznačnému závěru: nebyla schopna posoudit, zda pozitivní účinky územních podmínek převážily nad účinky negativními.
29. Ze studie však vyplývá, že v zemích, které uplatňují územní podmínky, jsou náklady na filmovou produkci zřejmě vyšší než v zemích, které takové podmínky neuplatňují. V rámci studie bylo rovněž zjištěno, že územní podmínky mohou způsobit překážky pro koprodukcce a mohou snížit jejich účinnost. Celkově výsledky studie ukázaly, že přísnější povinná územní vázanost výdajů nepřináší dostatečně pozitivní účinky, aby to opravňovalo zachování současné úrovně omezení. Rovněž se neprokázala nutnost těchto podmínek s ohledem na sledované cíle.
30. Vnitrostátní opatření, které omezuje výkon základních svobod zaručených Smlouvou, může být přijatelné pouze při splnění několika podmínek: musí vycházet z naléhavého důvodu obecného zájmu, musí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle a nesmí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné<sup>(2)</sup>. Specifické rysy filmového průmyslu, zejména mimořádná mobilita produkce, a podpora kulturní rozmanitosti a národní kultury a jazyků mohou představovat naléhavý požadavek obecného zájmu, kterým lze odůvodnit omezení výkonu základních svobod. Komise proto nadále uznává, že do určité míry mohou být takové podmínky nezbytné k tomu, aby v členském státě či regionu, jež podporu poskytuje, zůstala zachována minimální úroveň infrastruktury, bez níž se filmová produkce neobejde.
31. Téměř žádný členský stát nestanovil povinnou územní vázanost výdajů až do stropu ve výši 80 % rozpočtu produkce povoleného podle sdělení z roku 2001. Několik členských států nemá povinnou územní vázanost výdajů ve svých režimech vůbec obsaženou. Mnoho regionálních režimů je vázáno na výši podpory a vyžaduje, že 100 % nebo 150 % této částky musí nebo by mělo být vynaloženo v členském státě poskytujícím podporu, aniž by v nich byl konkrétně vymezen původ subdodavatelských služeb nebo původ zboží použitého v produkci. V některých režimech může producent, který je příjemcem podpory, vynaložit alespoň 20 % rozpočtu na produkci mimo daný členský stát. Některé členské státy navrhuji podporu filmu jako procentní podíl pouze místních výdajů.
32. Částka výdajů, která podléhá povinné územní vázanosti výdajů, by měla být alespoň úměrná skutečnému finančnímu závazku členského státu, a nikoli celkovému rozpočtu na produkci. To nebyl vždy případ územního kritéria ze sdělení z roku 2001<sup>(3)</sup>.
33. Existují v podstatě dva odlišné mechanismy podpory uplatňované členskými státy, které poskytují podporu filmové produkci:
  - podpora poskytovaná – např. prostřednictvím výběrové poroty – ve formě přímých grantů, např. definovaná jako procento z rozpočtu na produkci; a
  - podpora poskytovaná a definovaná ve formě podílu výdajů na produkci v členském státě udělujícím podporu (např. daňová pobídka).

<sup>(1)</sup> „2008 Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions“ (Studie hospodářského a kulturního dopadu doložek o územní vázanosti režimů státní podpory pro filmy a audiovizuální produkce, zejména na koprodukcce, z roku 2008), [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final\\_rep.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf)

<sup>(2)</sup> Rozsudek ve věci UTECA, C-222/07, § 25.

<sup>(3)</sup> Např.: producent natáčí film s rozpočtem 10 milionů EUR a žádá o podporu v rámci režimu, který nabízí nejvýše 1 milion EUR na film. Je nepřiměřené vyloučit film z režimu podpory na základě toho, že producent nemá v úmyslu vynaložit nejméně 8 milionů EUR z rozpočtu na produkci na území, které nabízí podporu.

34. V bodě 50 jsou stanoveny limity pro každý mechanismus, v rámci kterých může Komise akceptovat, že členský stát uplatňuje povinnou územní vázanost výdajů, která by mohla být ještě považována za nutnou a přiměřenou kulturnímu cíli.
35. V případě podpory udělované ve formě grantů by maximální povinná územní vázanost výdajů měla být omezena na 160 % částky podpory To odpovídá předcházejícímu pravidlu „80 % rozpočtu na produkci“, když intenzita podpory dosáhne obecného maxima uvedeného v bodě 52 odstavci 2), konkrétně 50 % rozpočtu na produkci<sup>(1)</sup>.
36. V případě podpory udělované ve formě procenta výdajů na produkci v členském státě udělujícím podporu existuje pobídka utratit v daném členském státě více s cílem obdržet větší podporu. Omezení způsobilé produkční činnosti na činnost, která se uskutečňuje v členském státě udělujícím podporu, je územním omezením. Aby bylo možné stanovit limit, který je srovnatelný s limity pro granty, činí maximální výdaje podléhajícími povinné územní vázanosti 80 % rozpočtu na produkci.
37. Kromě toho může jakýkoli režim v obou mechanismech stanovit kritérium způsobilosti vyžadující minimální úroveň produkční činnosti na území členského státu udělujícího podporu. Tato úroveň nesmí přesáhnout 50 % rozpočtu na produkci.
38. Právní předpisy EU členské státy k ukládání povinné územní vázanosti výdajů v žádném případě nezavazují.

#### 4.4. Kdo přiláká více velkých produkčních společností ze zahraničí

39. V době přijetí sdělení o filmu z roku 2001 se jen několik členských států pokoušelo využít podpory filmu coby lákadla k tomu, aby se velké zahraniční filmové projekty produkovaly na jejich území. Od té doby několik členských států zavedlo režimy s cílem přilákat do Evropy v celosvětové konkurenci s lokalitami a zařízeními ve Spojených státech, Kanadě, na Novém Zélandu a v Austrálii filmové produkce, jež se těší velké pozornosti. Účastníci veřejných konzultací, které předcházely tomuto sdělení, se shodli na tom, že tyto produkce jsou nezbytné k uchování vysoce kvalitní audiovizuální infrastruktury, přispívají k využívání špičkových zařízení, vybavení a personálu filmových studií a k přenosu technologií, know-how a odborných zkušeností. Částečné využití filmových zařízení zahraničními produkčními společnostmi by rovněž pomohlo vytvořit kapacity umožňující realizaci evropských vysoce kvalitních audiovizuálních děl těšících se velké pozornosti.
40. Pokud jde o možný vliv na evropské audiovizuální odvětví, může na ni mít zahraniční filmová produkce trvalý vliv, neboť obvykle široce využívá místní infrastrukturu a místní herecké obsazení. To může mít celkově pozitivní vliv na audiovizuální odvětví jednotlivých členských států. Rovněž by se nemělo zapomínat, že mnohé z filmů, které se považují za velké projekty třetích zemí, jsou ve skutečnosti koprodukcemi, na nichž se podílí také evropské producenti. Tímto způsobem by tyto dotace také přispěly k rozvoji evropských audiovizuálních děl a stabilizaci zařízení sloužících filmové produkci v jednotlivých členských státech.
41. Komise se proto domnívá, že tato podpora může být v zásadě slučitelná s čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU jako podpora určená na pomoc kultuře za stejných podmínek jako podpora pro evropskou produkci. Avšak vzhledem k tomu, že výše podpory pro velké mezinárodní produkce může být velmi vysoká, bude Komise sledovat další vývoj tohoto druhu podpory, aby bylo zajištěno, že hospodářská soutěž probíhá především na základě kvality a ceny, a nikoli na základě státní podpory.

#### 4.5. Přeshraniční produkce

42. Jen málo evropských filmů je distribuováno mimo území, kde byly vyprodukovány. Pravděpodobnost, že se evropský film bude promítat v několika členských státech je vyšší v případě koprodukcí s účastí

<sup>(1)</sup> Např.: producent natáčí film s rozpočtem 10 milionů EUR a žádá o podporu v rámci režimu, který nabízí nejvýše 1 milion EUR na film. Od producenta lze očekávat, že vynaloží pouze 1,6 milionu EUR z rozpočtu na produkci na území, které nabízí podporu. Jestliže však rozpočet na film činil 2 miliony EUR a obdržel maximální částku podpory, producent by podléhal povinné územní vázanosti výdajů odpovídající 80 % rozpočtu na produkci.

producentů z několika zemí. Vzhledem k významu spolupráce producentů z různých členských států, pokud jde o tvorbu evropských děl, která je možné vidět v několika členských státech, se Komise domnívá, že vyšší intenzita podpory je odůvodněná koprodukcí, jež jsou financovány více než jedním členským státem a na nichž se podílí producenti pocházející z více než jednoho členského státu.

#### 4.6. Filmové dědictví

43. Filmy by měly být shromažďovány, uchovávány a zůstat přístupné budoucím generacím pro účely kultury a vzdělávání<sup>(1)</sup>. Závěry Rady pro vzdělávání, mládež, kulturu a sport o evropském filmovém dědictví ze dne 18. listopadu 2010<sup>(2)</sup> vyzvaly členské státy k zajištění toho, aby filmy, které obdržely státní podporu, byly uloženy v instituci filmového dědictví spolu s veškerým souvisejícím materiálem, pokud je to proveditelné, a příslušnými právy k uchování a kulturnímu a nekomerčnímu využívání filmů a souvisejícího materiálu.
44. Některé členské státy zavedly praxi vyplácení poslední splátky podpory až poté, co instituce filmového dědictví potvrdila uložení filmu, který podporu obdržel. To se ukázalo jako účinný nástroj vynucování smluvní povinnosti uložení filmu.
45. Některé členské státy rovněž zavedly do svých grantových dohod ustanovení, která umožňují využití filmů financovaných z veřejných prostředků pro specifické účely institucí filmového dědictví v rámci jejich poslání ve veřejném zájmu po dohodnuté lhůtě a za předpokladu, že to nenarušuje běžné využívání filmu.
46. Členské státy by proto měly producenty přesvědčovat a podporovat je v tom, aby uložili kopii filmu, který podporu získal, u instituce filmového dědictví, kterou určí subjekt poskytující finanční prostředky, k uchování<sup>(3)</sup>, jakož i ke specifikovanému nekomerčnímu využití dohodnutému s držitelem (držiteli) práv v souladu s právy duševního vlastnictví, aniž by byly dotčeny spravedlivé odměny držitele (držitelů) práv, po dohodnuté lhůtě stanovené v grantové dohodě takovým způsobem, že to nebude narušovat běžné využívání filmu.

### 5. POSOUZENÍ SLUČITELNOSTI PODPORY

47. Při svém hodnocení podpory filmové a jiné audiovizuální produkce ověřuje Komise na základě výše uvedených hledisek:
  - za prvé, zda režim podpory dodržuje zásadu „obecné zákonnosti“, tzn. Komise musí ověřit, zda režim neobsahuje ustanovení, která by byla v rozporu s jinými ustanoveními SFEU v jiných oblastech, než jsou státní podpory,
  - za druhé, zda režim splňuje zvláštní kritéria slučitelnosti podpor stanovená níže.

#### 5.1. Obecná zákonnost

48. Komise musí nejprve ověřit, zda podpora dodržuje zásadu „obecné zákonnosti“, a že podmínky způsobilosti a kritéria pro udělování podpory neobsahují ustanovení, která by byla v rozporu s SFEU v jiných oblastech, než jsou státní podpory. To znamená zajistit, aby byly dodržovány zásady SFEU zakazující diskriminaci na základě státní příslušnosti, volného pohybu zboží, volného pohybu pracovníků, svobody usazování, volného pohybu služeb a volného pohybu kapitálu (články 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 a 63 SFEU). Nemůže-li režim bez ustanovení, jež jsou v rozporu s těmito zásadami, splnit svůj účel, Komise tyto zásady uplatňuje spolu s pravidly hospodářské soutěže.

<sup>(1)</sup> Doporučení Evropského parlamentu a Rady o filmovém dědictví, (Úř. věst. L 323, 9.12.2005, s. 57).

<sup>(2)</sup> Úř. věst. C 324, 1.12.2010, s. 1.

<sup>(3)</sup> Instituce filmového dědictví jsou určeny členskými státy k tomu, aby sbíraly, uchovávaly a zpřístupňovaly filmové dědictví pro účely kultury a vzdělávání. Při uplatňování doporučení Evropského parlamentu a Rady z roku 2005 o filmovém dědictví vytvořily členské státy seznam svých institucí filmového dědictví. Aktuální seznam je dostupný na adrese: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutionspdf>



49. V souladu s výše uvedenými zásadami nesmí například režimy podpor poskytovat podporu výlučně státním příslušníkům, požadovat, aby příjemce měl status vnitrostátního podniku zřízeného podle vnitrostátního obchodního práva (podnik zřízený v jednom členském státě, který působí v jiném státě prostřednictvím stálé pobočky nebo zastoupení, musí být způsobilý pro podporu; dále by mělo být splnění podmínky týkající se zastoupení požadováno až poté, co je podpora vyplacena); nebo zavazovat zahraniční společnosti poskytující služby související s tvorbou filmu, aby obcházely podmínky směrnice 96/71/ES, pokud jde o jejich vyslané pracovníky<sup>(1)</sup>.

50. Vzhledem k zvláštní situaci evropského filmového odvětví režimy podpory filmové produkce mohou:

— buďto požadovat, aby až 160 % částky podpory poskytnuté na produkci daného audiovizuálního díla bylo vynaloženo na území poskytnutí podpory, nebo

— vypočítávat výši podpory poskytnuté na produkci daného audiovizuálního díla jako procentní podíl výdajů na činnosti filmové produkce v členském státě udělujícím podporu, obvykle v případě režimů podpory ve formě daňových pobídek.

V obou případech mohou členské státy podmínit způsobilost pro podporu minimální úrovní produkční činnosti na jejich území. Tato úroveň však nemůže přesáhnout 50 % celkového rozpočtu na produkci. Kromě toho nesmí územní vázanost v žádném případě přesáhnout 80 % celkového rozpočtu na produkci.

## 5.2. Zvláštní kritéria pro posouzení ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU

51. Cílem podpory určené na tvorbu evropských audiovizuálních děl a na zajištění existence infrastruktury nutné k jejich produkci a představení je formování evropských kulturních identit a posilování kulturní rozmanitosti. Účelem podpory je proto pomoc kultuře. Taková podpora může být podle čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU slučitelná se Smlouvou. Podniky v odvětví produkce filmů a televizních programů mohou mít prospěch také z jiných druhů podpory udělené podle čl. 107 odst. 3 písm. a) a c) SFEU (např. regionální podpory, podpory malým a středním podnikům, podpory na výzkum a vývoj, podpory vzdělávání, podpory zaměstnanosti) v rámci maximální intenzity podpory v případě její kumulace.

52. U režimů určených na podporu psaní scénářů, rozvoje, produkce, distribuce a propagace audiovizuálních děl, na něž se vztahuje toto sdělení, bude Komise u audiovizuálních děl, která obdrží podporu, zkoumat následující kritéria, aby posoudila, zda je režim podpory podle čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU slučitelný se Smlouvou:

1) Podpora je určena na projekt v oblasti kultury. Každý členský stát na základě svých vlastních vnitrostátních kritérií a za pomoci účinného ověřovacího procesu, jehož cílem je zabránit zjevným chybám, zajistí, aby produkce, která dostává podporu, měla kulturní obsah: buď prostřednictvím výběru filmových předloh, např. odbornou porotou nebo osobou pověřenou výběrem, a nebo, pokud takové výběrové řízení neexistuje, vytvořením seznamu kulturních kritérií, podle nichž se každé audiovizuální dílo bude ověřovat.

2) Intenzita podpory musí být v zásadě omezena na 50 % rozpočtu na produkci, aby byly stimulovány běžné obchodní iniciativy. Intenzita podpory u přeshraničních produkcí, jež jsou financovány více než jedním členským státem a na nichž se podílí producenti pocházející z více než jednoho

<sup>(1)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, (Úř. věst. L 18, 21.1.1997, s. 1).

členského státu, může činit až 60 % rozpočtu na produkci. Na náročná audiovizuální díla<sup>(1)</sup> a koprodukce, na nichž se podílejí země vedené v seznamu DAC organizace OECD<sup>(2)</sup>, se tyto limity neuplatňují. Filmy, jejichž jediný originál existuje v úředním jazyce členského státu s menší rozlohou, nízkým počtem obyvatel nebo omezenou jazykovou oblastí, mohou být v každém případě považovány za náročné.

- 3) V zásadě neexistuje žádné omezení podpory určené na psaní scénářů či rozvoj. Pokud se však výsledný scénář či projekt nafilmuje, začlení se náklady na psaní scénáře a rozvoj dodatečně do rozpočtu určeného na produkci a zohlední se při výpočtu maximální intenzity podpory audiovizuálních děl, jak je stanoveno v pododstavci 2 výše.
  - 4) Náklady na distribuci a propagaci audiovizuálních děl způsobilých pro podporu určenou na produkci mohou být podpořeny se stejnou intenzitou podpory, jaká byla či mohla být přidělena na jejich produkci.
  - 5) Kromě podpory psaní scénáře, rozvoje, distribuce nebo propagace nejsou dovoleny podpory na zvláštní produkční činnosti. Podpora tedy nesmí být vyhrazena pro jednotlivé části hodnotového řetězce filmové produkce. Jakákoli podpora poskytnutá na produkci konkrétního audiovizuálního díla by měla přispět k jeho celkovému rozpočtu. Mělo by být na rozhodnutí producenta, které z položek rozpočtu budou vynaloženy v jiných členských státech. To má zajistit, aby podpora měla neutrální pobídkový účinek. Podpora jen určitých jednotlivých položek filmového rozpočtu by mohla vést k tomu, že by se takové podpory staly způsobem, jak na vnitrostátní úrovni upřednostňovat odvětví poskytující služby související s těmito položkami, což by bylo neslučitelné se Smlouvou.
  - 6) Členské státy by měly producenty přesvědčovat a podporovat je v tom, aby uložili kopii filmu, který podporu získal, u instituce filmového dědictví, kterou určí subjekt poskytující finanční prostředky, k uchování, jakož i ke specifikovanému nekomerčnímu využití dohodnutému s držitelem (držiteli) práv v souladu s právy duševního vlastnictví, aniž by byly dotčeny spravedlivé odměny držitele (držitelů) práv, po dohodnuté lhůtě stanovené v grantové dohodě takovým způsobem, že to nebude narušovat běžné využívání filmu.
  - 7) Podpora musí být udělena transparentním způsobem. Členské státy musí na jediné internetové stránce nebo na jediné internetové stránce, která získává informace z několika stránek, zveřejnit alespoň tyto informace: úplné znění schváleného režimu podpory a jeho prováděcí předpisy, jméno příjemce podpory, název a druh podporované činnosti nebo projektu, výši podpory a intenzitu podpory jako podíl na celkovém rozpočtu podporované činnosti nebo projektu. Tyto informace musí být po rozhodnutí o udělení podpory zveřejněny on-line, uchovávány nejméně deset let a být bez omezení k dispozici široké veřejnosti.<sup>(3)</sup>
53. Modernizace kin, včetně jejich digitalizace, může být předmětem podpory, pokud členské státy mohou odůvodnit nutnost, přiměřenost a vhodnost takové podpory. Na tomto základě by Komise posoudila, zda je režim slučitelný se Smlouvou podle čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU.
54. Při určování, zda byla dodržena maximální intenzita podpory, je třeba vzít v úvahu celkovou částku veřejné podpory členského státu na činnost či projekt, jež podporu obdržely, bez ohledu na to, zda finanční prostředky podpory pochází z místních, regionálních či státních zdrojů nebo ze zdrojů Unie.

<sup>(1)</sup> Například krátké filmy, filmy začínajících režisérů, dokumentární filmy, nízkorozpočtová či jinak komerčně problematická díla. Podle zásady subsidiarity je na každém členském státu, aby stanovil definici problematického filmu podle vnitrostátních parametrů.

<sup>(2)</sup> V seznamu DAC jsou uvedeny země a území způsobilé k získání oficiální rozvojové pomoci. Jedná se vesměs o země s nízkými a středními příjmy měřeno hrubým národním důchodem (HND) na obyvatele, jak jej zveřejnila Světová banka. Výjimku tvoří členové G8, členské státy EU a země s pevně stanoveným datem vstupu do EU. Tento seznam rovněž obsahuje všechny nejméně rozvinuté země (LDC) podle definice Organizace spojených národů. Viz [http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_2093101\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html)

<sup>(3)</sup> Tyto informace by měly být pravidelně aktualizovány (například jednou za šest měsíců) a musí být k dispozici v nechráněných formátech.

Finance poskytnuté přímo z programů EU, např. MEDIA, však bez zapojení členských států do rozhodování o jejich přidělení nejsou státními zdroji. Proto se jejich pomoc pro účely dodržení stropů podpory nezapočítává.

#### 6. VHODNÁ OPATŘENÍ

55. Jako vhodná opatření pro účely čl. 108 odst. 1 SFEU Komise navrhuje, aby členské státy uvedly své stávající režimy financování filmové tvorby do souladu s tímto sdělením do dvou let od jeho zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*. Členské státy by měly Komisi potvrdit do jednoho měsíce od zveřejnění tohoto sdělení v *Úředním věstníku*, že s navrženými vhodnými opatřeními souhlasí. Pokud se dotyčný stát nevyjádří, bude mít Komise za to, že s návrhem nesouhlasí.

#### 7. POUŽITÍ

56. Toto sdělení se použije od prvního dne po zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*.
57. Komise použije toto sdělení na všechna oznámená opatření podpory, v souvislosti s nimiž má přijmout rozhodnutí po zveřejnění tohoto sdělení v *Úředním věstníku*, a to i v případě opatření podpory, která byla oznámena před tímto datem.
58. V souladu se sdělením Komise o stanovení prováděcích pravidel pro posuzování nezákonné státní podpory<sup>(1)</sup> Komise v případě neoznámené podpory použije:
- a) toto sdělení, jestliže podpora byla přiznána po jeho zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*;
  - b) sdělení o filmu z roku 2001 ve všech ostatních případech.

---

<sup>(1)</sup> Úř. věst. C 119, 22.5.2002, s. 22.