

II

(Meddelelser)

MEDDELELSER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER,
KONTORER OG AGENTURER

EUROPA-KOMMISSIONEN

Meddelelse fra Kommissionen om statsstøtte til film og audiovisuelle værker

(EØS-relevant tekst)

(2013/C 332/01)

1. INDLEDNING

1. Audiovisuelle værker, især film, spiller en vigtig rolle for skabelsen af en europæisk identitet. De afspejler den kulturelle mangfoldighed af de forskellige traditioner og historier, der kendetegner EU's medlemsstater og regioner. Audiovisuelle værker er både økonomiske goder, der giver betydelige muligheder for at skabe velstand og beskæftigelse, og kulturgoder, som på en gang afspejler og former vore samfund.
2. Blandt de audiovisuelle værker indtager film stadig en særstilling på grund af produktionsomkostningerne og den kulturelle betydning. Filmproduktionsbudgetterne er betydeligt højere end budgetterne til andre former for audiovisuelt indhold, de produceres oftere i internationalt samarbejde og deres udnyttelsestid er længere. Film står især over for stærk konkurrence fra lande uden for Europa. Europæiske audiovisuelle værker kommer imidlertid kun i begrænset omfang uden for oprindelseslandet.
3. Den begrænsede udbredelse af sådanne værker skyldes, at den europæiske audiovisuelle sektor er opsplittet i nationale eller sågar regionale markeder. Dette hænger ganske vist sammen med den sproglige og kulturelle mangfoldighed i Europa, men denne nærhedsfaktor afspejles også i den offentlige støtte til europæiske audiovisuelle værker, hvor der via nationale, regionale og lokale støtteordninger ydes støtte til mange mindre produktionselskaber.
4. Det er almindeligt accepteret, at støtte er en vigtig forudsætning for at opretholde europæisk audiovisuel produktion. Det er vanskeligt for filmproducenter at sikre sig tilstrækkelig kommerciel forhåndsoptækning til, at der kan samles en finansiel pakke, der gør det muligt for produktionsprojekter at komme i gang. Den høje risiko, der er forbundet med filmproducenternes aktiviteter og projekter, gør sammen med den udbredte antagelse, at sektoren ikke er rentabel, at sektoren er afhængig af statsstøtte. Hvis de blot var blevet overladt til markedet, ville mange film aldrig være blevet produceret på grund af en kombination af den høje investering, som en film kræver, og det begrænsede publikum, som europæiske audiovisuelle værker har. Under disse omstændigheder er Kommissionens og medlemsstaternes understøttelse af audiovisuel produktion af betydning for at sikre, at medlemsstaternes kultur og skaberevne kan komme til udtryk, og at den europæiske kulturs mangfoldighed og rigdom gensejles.
5. MEDIA, Den Europæiske Unions støtteprogram for film- og tv-branchen samt de nye medieindustrier, tilbyder en lang række støtteordninger, som hver er rettet mod forskellige områder af den audiovisuelle sektor, herunder ordninger for producenter, distributører, salgsagenter, arrangører af uddannelseskurser, operatører inden for nye digitale teknologier, operatører inden for video on demand (VoD) platforme, biografer og arrangører af festivaler, markeder og salgsmuligheder. Programmet støtter

udbredelsen og markedsføringen af europæiske film med særlig vægt på ikke-nationale europæiske film. Ordningerne vil blive videreført i delprogrammet MEDIA under rammeprogrammet »Et Kreativt Europa«, det nye europæiske støtteprogram for de kulturelle og kreative sektorer.

2. HVORFOR KONTROLLERE STATSSTØTTE TIL FILM OG ANDRE AUDIOVISUELLE VÆRKER?

6. Medlemsstaterne har indført en lang række støtteforanstaltninger til produktion af film, tv-programmer og andre audiovisuelle værker. Samlet yder medlemsstaterne omkring 3 mia. EUR i filmstøtte hvert år ⁽¹⁾. Denne støtte ydes gennem flere end 600 nationale, regionale og lokale støtteordninger. Bagved disse foranstaltninger ligger både kulturelle og erhvervspolitiske overvejelser. De har det primære kulturelle formål at sikre, at de nationale og regionale kulturer og skaberpotentialet kommer til udtryk i de audiovisuelle medier film og fjernsyn. Derudover tager de dog også sigte på at skabe den kritiske masse af aktivitet, der er nødvendig for at igangsætte den dynamik, der kræves til udvikling og konsolidering af denne industri gennem etablering af produktionsselskaber på et sundt finansielt grundlag og udvikling af en permanent reserve af menneskelige færdigheder og erfaring.
7. Takket være støtten er EU blevet et af de største filmproducerende områder i verden. Den europæiske filmindustri producerede 1 299 spillefilm i 2012 mod 817 i USA (2011) og 1 255 i Indien (2011). I 2012 havde Europa 933,3 mio. biografbesøg ⁽²⁾. I 2008 blev værdien af det europæiske audiovisuelle marked for filmisk underholdning anslået til 17 mia. EUR ⁽³⁾. Over en million mennesker er ansat i den audiovisuelle sektor i EU ⁽⁴⁾.
8. Dette gør ikke alene filmproduktion og -distribution til en kulturel, men også en væsentlig økonomisk aktivitet. Desuden er filmproducenter aktive på internationalt niveau, og audiovisuelle værker handles internationalt. Det betyder, at statsstøtte i form af tilskud, skattemæssige incitament og andre former for finansiel støtte risikerer at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. De producenter og audiovisuelle værker, som modtager støtte, kan få en finansiel og dermed konkurrencemæssig fordel i forhold til andre værker, som ikke modtager støtte. Støtten kan derfor fordrøje konkurrencen og betragtes dermed som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Efter artikel 108 i TEUF er Kommissionen derfor forpligtet til at vurdere, om støtten til den audiovisuelle sektor er forenelig med det indre marked, ligesom den gør med statsstøtteforanstaltninger i andre sektorer.
9. I den forbindelse er det vigtigt at præcisere, at traktaten anerkender den store betydning af at fremme kultur i Den Europæiske Union og dens medlemsstater ved at lade kultur indgå blandt de EU-politikker, der specifikt henvises til i TEUF. Artikel 167, stk. 2, i TEUF fastsætter følgende:

»Unionen skal ved sin indsats fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte og udbygge medlemsstaternes indsats på følgende områder:

[...]

— kunstneriske og litterære frembringelser, herunder i den audiovisuelle sektor.«

10. I artikel 167, stk. 4, i TEUF hedder det:

»Unionen tager hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i traktaterne, navnlig med henblik på at respektere og fremme sine kulturers mangfoldighed.«

⁽¹⁾ Der bliver årligt ydet 2,1 mia. EUR i støtte af de europæiske filmfonde (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Ifølge en undersøgelse af de økonomiske og kulturelle virkninger af de territoriale betingelser i filmstøtteordningerne vurderes det, at medlemsstaterne årligt giver yderligere 1 mia. EUR i støtte gennem skattemæssige incitament til filmindustrien, http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation

⁽²⁾ Kilde: *Focus 2012 — World film market trends*, European Audiovisual Observatory, maj 2012.

⁽³⁾ PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009-2013, juni 2009, s. 193.

⁽⁴⁾ Undersøgelse af KEA European Affairs, Multiterritoriale licenser på audiovisuelle værker i EU, endelig rapport udarbejdet for Europa-Kommissionen, GD for Informationssamfundet og Medier, oktober 2010, s. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mlt%20-%20full%20report%20en.pdf>

11. I artikel 107, stk. 1, i TEUF forbydes statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen kan imidlertid undtage visse former for statsstøtte fra dette forbud. En af disse undtagelser er artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF for støtte til fremme af kulturen, når den ikke ændrer konkurrence- og samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod de fælles interesser.
12. Traktatens bestemmelser om statsstøttekontrollen anerkender således kulturens særlige forhold og de økonomiske aktiviteter, der er forbundet med den. Støtte til audiovisuelle værker bidrager til at fremme europæisk film og den audiovisuelle sektors bæredygtighed i alle medlemsstater på mellemlangt og langt sigt, og den øger kulturel mangfoldighed i udvalget af værker, som er tilgængelige for det europæiske publikum.
13. Som underskriver af UNESCO-konventionen om beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed er Den Europæiske Union sammen med medlemsstaterne forpligtet til at integrere den kulturelle dimension som et vigtigt element i sine politikker.

3. UDVIKLINGEN SIDEN 2001

14. Kriterierne for vurdering af statsstøtte til produktion af film og andre audiovisuelle værker blev oprindeligt fastsat i meddelelsen om biograffilm fra 2001 ⁽¹⁾. Disse kriteriers gyldighed blev forlænget i 2004 ⁽²⁾, 2007 ⁽³⁾ og 2009 ⁽⁴⁾ og udløb den 31. december 2012. Nærværende meddelelse følger hovedlinjerne i meddelelsen fra 2001, men kommer samtidig med svar på en række tendenser, der er opstået siden 2001.
15. De støtteordninger, som Kommissionen har godkendt siden reglerne fra 2001 trådte i kraft, viser, at medlemsstaterne bruger en bred vifte af støttemekanismer og -betingelser. De fleste ordninger følger den model, som kriterierne til vurdering af statsstøtte i meddelelsen fra 2001 blev udviklet til, nemlig tilskud til udvalgte filmproduktioner, hvor den maksimale støtte er en fastsat procentdel af hele støttemodtagerens produktionsbudget. Ikke desto mindre har et stadig større antal medlemsstater indført ordninger, hvor støttebeløbet alene defineres som en procentdel af de produktionsudgifter, der bruges i den støttetildelende medlemsstat. Disse ordninger er ofte konstrueret som skattelettelser eller på en sådan måde, at film, der opfylder en række kriterier for at være berettiget til at modtage støtte, automatisk får den. Sammenlignet med filmfonde, som tildeler individuel støtte til enkelte film, når der søges om den, giver disse ordninger med deres indbyggede automatik filmproducenterne mulighed for at indregne et forudsigeligt finansieringsbeløb allerede i filmens planlægnings- og udviklingsfaser.
16. For så vidt angår støttede aktiviteter omfatter nogle medlemsstater også støtte til andre aktiviteter end filmproduktion. Dette omfatter støtte til filmdistribution eller biografer, f.eks. til støtte af biografer i landdistrikter eller arthousebiografer generelt eller til at dække disses istandsættelse og modernisering, herunder deres overgang til digital filmfremvisning. Visse medlemsstater støtter audiovisuelle projekter, som rækker ud over de traditionelle film- og tv-produktionsbegreber, især interaktive produkter som f.eks. transmedia eller spil. I disse tilfælde har Kommissionen lagt kriterierne i meddelelsen om biograffilm til grund ved vurdering af, hvorvidt støtten var nødvendig, forholdsmæssig og tilstrækkelig, hvis den er blevet anmeldt til Kommissionen. Kommissionen har også bemærket, at der har været konkurrence mellem medlemsstaterne om at bruge statsstøtte til at tiltrække udefrakommende investeringer fra store produktionsselskaber i tredjelande. Disse problemer var der ikke taget højde for i meddelelsen fra 2001.
17. Det fremgik allerede af meddelelsen fra 2001, at Kommissionen ville tage det maksimalt tilladte niveau af territoriale udgiftsforpligtelser i denne sektor efter statsstøttereglerne op til fornyet overvejelse. De territoriale udgiftsforpligtelser i filmfinansieringsordninger indebærer, at en bestemt del af det støttemodtagende filmbudget skal bruges i den støttetildelende medlemsstat. I forlængelsen af meddelelsen i

⁽¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om visse juridiske aspekter vedrørende biograffilm og andre audiovisuelle værker (EFT C 43 af 16.2.2002, s. 6).

⁽²⁾ EUT C 123 af 30.4.2004, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 134 af 16.6.2007, s. 5.

⁽⁴⁾ EUT C 31 af 7.2.2009, s. 1.

2004 blev de territoriale udgiftsforpligtelser i filmfinansieringsordninger identificeret som et spørgsmål, der skal vurderes yderligere for så vidt angår overensstemmelsen med de interne markedsprincipper i traktaten. Der har også skullet tages hensyn til Domstolens retspraksis siden 2001 om vigtigheden af det indre marked for så vidt angår reglerne om varer og tjenesteydelsers oprindelse ⁽¹⁾.

18. Endvidere har anvendelsen af »kulturtesten« givet problemer i praksis. Støtte til filmproduktion vurderes efter artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF, i henhold til hvilken der er mulighed for at yde støtte »til fremme af kulturen«. Meddelelsen fra 2001 krævede, at støtten var målrettet kulturelle produkter. Imidlertid er Kommissionens detaljerede undersøgelse af kulturelle kriterier i filmstøtteordninger kontroversiel i medlemsstaterne, navnlig set i lyset af nærhedsprincippet.
19. Da kriterierne for vurdering af statsstøtte i meddelelsen om biograffilm fra 2001 blev forlænget i 2009 bemærkede Kommissionen derfor, at der var behov for at reflektere yderligere over betydningen af denne udvikling og for at revidere disse kriterier.

4. SPECIFIKKE ÆNDRINGER

20. Denne meddelelse tager fat på ovenstående problemer og indfører ændringer til kriterierne i meddelelsen fra 2001. Navnlig dækker den statsstøtte til en bredere vifte af aktiviteter, den understreger nærhedsprincippet inden for kulturpolitik og respekten for principperne i det indre marked, den indfører et højere niveau for den maksimale støtteintensitet for grænseoverskridende produktioner, og den imødekommer behovet for at beskytte og give adgang til filmarven. Kommissionen finder, at disse ændringer er nødvendige på baggrund af udviklingen siden 2001 og vil hjælpe europæiske værker til at blive mere konkurrencedygtige og paneuropæiske i fremtiden.

4.1. Aktiviteternes omfang

21. Hvad angår omfanget af de aktiviteter, som denne meddelelse finder anvendelse på, fokuserede statsstøttekriterierne i meddelelsen om biograffilm fra 2001 på filmproduktion. Som nævnt yder medlemsstaterne imidlertid også støtte til andre beslægtede aktiviteter som f.eks. manuskriptskrivning, udvikling, distribution eller markedsføring (herunder filmfestivaler). Målet om at beskytte og fremme Europas kulturelle mangfoldighed gennem audiovisuelle værker kan kun nås, hvis disse værker har et publikum. Ved udelukkende at yde støtte til produktion er der risiko for, at udbuddet af audiovisuelt indhold stimuleres, uden at det sikres, at det deraf resulterende audiovisuelle værk distribueres og markedsføres på passende vis. Det er derfor hensigtsmæssigt, at støtte kan omfatte alle aspekter af filmskabelse, lige fra historien udarbejdes, og til filmen vises for publikum.
22. For så vidt angår støtte til biografer, er der almindeligvis tale om mindre støttebeløb, så de støtteniveauer, som falder ind under de minimis-forordningen ⁽²⁾, burde være tilstrækkelige for eksempelvis biografer i landdistrikter og arthousebiografer. Dog kan en medlemsstat, hvis den kan retfærdiggøre, at der er behov for yderligere støtte til biografer, efter den nuværende meddelelse få støtten vurderet som støtte til fremme af kulturen i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF. Støtte til biografer fremmer kulturen, fordi biografers primære formål er at fremvise det kulturelle produkt, som film er.
23. I nogle medlemsstater overvejes det at støtte audiovisuelle projekter, som rækker ud over de traditionelle film- og tv-produktionsbegreber. Transmedial historiefortælling (»transmedia storytelling«) (også kendt under betegnelsen »multi-plattform storytelling« (historiefortælling på flere platforme) eller »cross-media storytelling« (historiefortælling på tværs af medier)) er en teknik, der gør det muligt at fortælle historier på tværs af flere platforme og formater ved hjælp af digitale teknologier som f.eks. film og spil. Det specielle ved disse indholdsdele er, at de er forbundet med hinanden ⁽³⁾. Eftersom transmedia-projekter er uløseligt forbundet med filmproduktion, anses filmproduktionsdelen i denne meddelelse for at være et audiovisuelt værk.

⁽¹⁾ Navnlig Domstolens dom af 10. marts 2005, sag C-39/04, Laboratoires Fournier mod Direction des vérifications nationales et internationales, Sml. 2005 I, s. 2057.

⁽²⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

⁽³⁾ Må ikke forveksles med traditionelle mediefrenchiser, fortsættelser eller tilpasninger, som dækker flere platforme.

24. Omvendt gælder det, at selv om spil kan blive et af de hurtigst voksende massemedier de kommende år, er det ikke alle spil, der nødvendigvis kan betegnes som audiovisuelle værker eller kulturelle produkter. Spil har andre karakteristika med hensyn til produktion, distribution, markedsføring og forbrug end film. Reglerne for filmproduktion kan derfor ikke automatisk finde anvendelse på spil. Endvidere har Kommissionen ikke ligesom for film- og tv-sektoren en kritisk masse af afgørelser om statsstøtte til spil. Støtte til spil er derfor ikke omfattet af denne meddelelse. Enhver støtteforanstaltning for spil, som ikke opfylder betingelserne i den generelle gruppefritagelsesordning⁽¹⁾ eller de minimis-forordningen, vil fortsat blive behandlet fra sag til sag. I det omfang det kan påvises, at en støtteordning for spil, som tjener et kulturelt eller uddannelsesmæssigt formål, er nødvendig, vil Kommissionen lade støtteintensitetskriterierne i denne meddelelse finde tilsvarende anvendelse.

4.2. Det kulturelle kriterium

25. Støtte til den audiovisuelle sektor skal for at være forenelig med artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF medvirke til at fremme kultur. I overensstemmelse med nærhedsprincippet i EU-traktatens artikel 5 er det først og fremmest medlemsstaterne, som er ansvarlige for definitionen af kulturelle aktiviteter. Ved vurderingen af en støtteordning for audiovisuelle værker anerkender Kommissionen, at dens opgave er begrænset til at undersøge, om en medlemsstat har indført en relevant og effektiv kontrolmekanisme, der gør det muligt at undgå åbenbare fejl. Det kunne man opnå enten gennem en kulturel udvælgelsesproces til vurdering af, hvilke audiovisuelle værker der skal tildeles støtte, eller et krav om en kulturel profil, som alle audiovisuelle værker skal opfylde for at få tildelt støtte. I tråd med UNESCO's konvention om beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed af 2005 bemærker Kommissionen⁽²⁾, at en film godt kan være kulturel, selv om den har kommerciel karakter.
26. Sproglig mangfoldighed er et vigtigt element i forbindelse med den kulturelle mangfoldighed. Hvis man værner om og fremmer anvendelse af et eller flere af en medlemsstats sprog, så medvirker man også til at fremme kultur⁽³⁾. Ifølge Domstolens faste retspraksis kan både fremme af en medlemsstats sprog⁽⁴⁾ og kulturpolitik⁽⁵⁾ derfor udgøre et tvingende alment hensyn, som berettiger til begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser. Som betingelse for at modtage støtte kan medlemsstaterne derfor bl.a. kræve, at filmen produceres i en speciel sprogversion, hvis det fastslås, at dette krav er nødvendigt og hensynsmæssigt for at forfølge et kulturelt mål i den kulturelle sektor, som også kan fremme det sociale, religiøse, filosofiske eller sproglige udtryk i en given region. Et sådant kriterium kan i praksis være en fordel for filmproduktionselskaber, som anvender det sprog, der er omfattet af kriteriet, og det forhold indgår også i den formulerede målsætning⁽⁶⁾.

4.3. Territoriale udgiftsforpligtelser

27. De forpligtelser, som de støtteydende myndigheder pålægger filmproducenter til at bruge en bestemt del af filmproduktionsbudgettet på et bestemt geografisk område (såkaldte »territoriale udgiftsforpligtelser«), har fået særlig opmærksomhed, lige siden Kommissionen begyndte at se nærmere på filmstøtteordninger. Med meddelelsen om biograffilm fra 2001 fik medlemsstaterne mulighed for at kræve, at op til 80 % af det samlede filmbudget bruges på deres område. De ordninger, der definerer støttebeløbet som en procentdel af de produktionsudgifter, der bruges i den støttetildelende medlemsstat, forsøger

⁽¹⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (generel gruppefritagelsesforordning) (EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3).

⁽²⁾ I konventionens artikel 4, stk. 4, hedder det: »Kulturelle aktiviteter, varer og tjenesteydelser: aktiviteter, varer og tjenesteydelser, som ... repræsenterer eller overleverer kulturelle udtryksformer, uafhængigt af den kommercielle værdi de måtte have. Kulturelle aktiviteter kan være et mål i sig selv, eller de kan bidrage til produktionen af kulturelle varer og tjenesteydelser.«

⁽³⁾ Domstolens dom af 5. marts 2009, *UTECA*, sag C-222/07, præmis 27-33.

⁽⁴⁾ Domstolens dom af 13. december 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium*, sag C-250/06, præmis 43.

⁽⁵⁾ Domstolens dom af 28. oktober 1999, *ARD*, sag C-6/98, præmis 50.

⁽⁶⁾ Domstolens dom af 5. marts 2009, *UTECA*, sag C-222/07, præmis 34 og 36.

allerede via den måde, de er opbygget på, at tiltrække flest mulige produktionsaktiviteter til den støttetildende medlemsstat, og de indeholder et iboende element af territorialisering af udgifterne. Med meddelelsen om biograffilm skal der tages hensyn til de forskellige typer støtteordninger, der allerede findes i dag.

28. Territoriale udgiftsforpligtelser begrænser det indre marked for audiovisuel produktion. Kommissionen bestilte derfor en ekstern undersøgelse om territoriale betingelser, som audiovisuelle produkter er underlagt, og den var færdig i 2008 ⁽¹⁾. Som anført i tillægget til meddelelsen om filmproduktion fra 2009 var resultaterne af undersøgelsen ikke endegyldige. Det blev heri ikke slået fast, hvorvidt de positive virkninger af de territoriale betingelser opvejede de negative virkninger.
29. Undersøgelsen fandt imidlertid, at udgifterne til filmproduktion synes at være højere i de lande, som anvender territoriale betingelser, end i de lande, som ikke anvender sådanne betingelser. Undersøgelsen fandt også, at territoriale betingelser kan medføre nogle forhindringer for koproduktioner og gøre dem mindre effektive. Overordnet set fandt undersøgelsen, at mere restriktive territoriale udgiftsforpligtelser ikke medfører tilstrækkelig positive virkninger til at retfærdiggøre, at den nuværende grad af restriktioner fastholdes. Den påviste heller ikke, at disse betingelser er nødvendige for at opnå det mål, der forfølges.
30. En national foranstaltning, der hæmmer udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, som er garanteret i traktaten, er kun acceptabel, hvis den opfylder adskillige betingelser: Den skal have til formål at varetage et tvingende alment hensyn af generel interesse, den skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger, og den må ikke gå videre end nødvendigt for at nå sit formål ⁽²⁾. Filmindustriens særlige karakteristika, herunder produktionernes ekstreme mobilitet og fremme af den kulturelle mangfoldighed og nationale kulturer og sprog, kan udgøre et tvingende alment hensyn af generel interesse, hvilket kan retfærdiggøre en begrænsning i udøvelsen af de grundlæggende rettigheder. Derfor anerkender Kommissionen fortsat, at disse betingelser i et vist omfang kan være nødvendige for at fastholde en kritisk masse af infrastruktur til filmproduktion i den støtteydende medlemsstat eller region.
31. Der er næsten ingen medlemsstater, der pålægger territoriale udgiftsforpligtelser op til loftet på 80 % af produktionsbudgettet, som meddelelsen fra 2001 tillader. Adskillige medlemsstater har slet ingen territoriale udgiftsforpligtelser i deres støtteordninger. Der er mange regionale ordninger, som er baseret på støttebeløbet og kræver, at 100 % eller 150 % af dette beløb skal eller bør forbruges i den støtteydende medlemsstat, uden at der er specifikke krav til oprindelsen af underleverandørernes ydelser eller til oprindelsen af de varer, der bruges i produktionen. Nogle ordninger giver den støttemodtagende producent mulighed for at bruge mindst 20 % af produktionsbudgettet uden for medlemsstaten. Visse medlemsstater udformer filmstøtten som en procentdel af alene de lokale udgifter.
32. De udgiftsbeløb, der er omfattet af territoriale udgiftsforpligtelser, bør som et minimum stå i et passende forhold til en medlemsstats faktiske finansieringsforpligtelse og ikke til det samlede produktionsbudget. Det var ikke nødvendigvis tilfældet med det territoriale kriterium i meddelelsen fra 2001 ⁽³⁾.
33. Medlemsstaterne anvender i hovedsagen to forskellige støttemekanismer ved tildeling af støtte til filmproduktion:
 - Støtte, der f.eks. ydes af et udvælgelsespanel som et direkte tilskud, eventuelt defineret som en procentdel af produktionsbudgettet, og
 - Støtte, der ydes og defineres som en del af produktionsudgifterne i den støtteydende medlemsstat (f.eks. via et beskatningsmæssigt incitament).

⁽¹⁾ »Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions (2008)«, http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf

⁽²⁾ Dom i sag C-222/07, UTECA mod Administración General del Estado, Sml. 2009 I, s. 1407, præmis 25.

⁽³⁾ Eksempel: en producent laver en film med et budget på 10 mio. EUR og ansøger om støtte under en ordning, med hvilken der højst kan ydes støtte på 1 mio. EUR pr. film. Det er ikke rimeligt at udelukke filmen fra ordningen med henvisning til, at producenten ikke forventer at bruge mindst 8 mio. EUR af produktionsbudgettet i den medlemsstat, der yder støtten.

34. Pkt. 50 fastsætter de grænser for hver mekanisme, inden for hvilke Kommissionen kan godkende, at en medlemsstat anvender territoriale udgiftsforpligtelser, som stadig kan anses for at være nødvendige og står i et passende forhold til et kulturelt mål.
35. Hvis støtten ydes i form af tilskud, bør den maksimale territoriale udgiftsforpligtelse begrænses til 160 % af støttebeløbet. Det svarer til den tidligere regel med 80 % af budgettet, når støtteintensiteten når det generelle loft, der er fastsat i pkt. 52, stk. 2, dvs. 50 % af produktionsbudgettet ⁽¹⁾.
36. Hvis støtten ydes som en procentdel af udgifterne til produktionsaktiviteterne i den støtteværende medlemsstat, foreligger der et incitament til at bruge flere midler i medlemsstaten for at modtage mere støtte. Begrænsning af de støtteberettigede produktionsaktiviteter til dem, der finder sted i den medlemsstat, der yder støtten, er en territorial begrænsning. Med henblik på at fastsætte et loft, som er sammenligneligt med tilskudsloftet, er de maksimale udgifter, der kan underlægges territoriale udgiftsforpligtelser, derfor på 80 % af produktionsbudgettet.
37. Hertil kommer, at der under begge mekanismer kan anvendes et støtteberettigelseskrav om, at en vis del af produktionen skal finde sted på den støtteværende medlemsstats område. Dette loft må ikke være højere end 50 % af produktionsbudgettet.
38. Under alle omstændigheder er medlemsstaterne i henhold til EU-retten ikke forpligtet til at pålægge territoriale udgiftsforpligtelser.

4.4. Konkurrencen om at tiltrække store udenlandske produktioner

39. Da meddelelsen om biograffilm fra 2001 blev vedtaget, forsøgte kun få medlemsstater at anvende filmstøtte til at tiltrække store udenlandske filmprojekter til deres område. Siden da har adskillige medlemsstater indført ordninger med det formål at tiltrække højt profilerede produktioner til Europa i verdensomspændende konkurrence med lokaliteter og faciliteter i f.eks. USA, New Zealand eller Australien. De interessenter, der deltog i offentlige høringer forud for den gældende meddelelse, var enige om, at disse produktioner er nødvendige for at bevare en audiovisuel infrastruktur af høj kvalitet, bidrage til anvendelsen af filmstudier, udstyr og personale af høj klasse og medvirke til overførslen af teknologi, knowhow og ekspertise. At disse faciliteter delvis anvendes til udenlandske produktioner vil også medvirke til, at der kan gennemføres europæiske produktioner af høj kvalitet og med en høj profil.
40. Med hensyn til de mulige virkninger for den europæiske audiovisuelle sektor kan udenlandske produktioner have varige virkninger, eftersom der i den forbindelse normalt gøres udstrakt brug af lokale infrastrukturer og hold. Det kan således generelt have en positiv indflydelse på den nationale audiovisuelle sektor. Det skal ligeledes bemærkes, at mange af de film, som anses for store tredjelandprojekter, produceres i samarbejde med europæiske producenter. Disse tilskud vil således også bidrage til at fremme europæiske audiovisuelle værker og bevare faciliteter til nationale produktioner.
41. Derfor finder Kommissionen, at støtte af denne type i princippet kan være forenelig med artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF i lighed med støtte til fremme af kulturen under samme betingelser som støtte til europæiske produktioner. Eftersom støttebeløbene til store udenlandske produktioner kan være meget høje, vil Kommissionen imidlertid overvåge udviklingen i denne type støtte for at sikre, at konkurrencen primært finder sted på grundlag af kvalitet og pris i stedet for på grundlag af statsstøtte.

4.5. Produktioner på tværs af grænser

42. Kun få europæiske film distribueres uden for deres produktionsområde. Sandsynligheden for, at en europæisk film udgives i flere medlemsstater er højere, hvis det drejer sig om en koproduktion, hvor

⁽¹⁾ Eksempel: en producent laver en film med et budget på 10 mio. EUR og ansøger om en støtte under en ordning, med hvilken der højst kan ydes støtte på 1 mio. EUR pr. film. Producenten kan kun forventes at bruge 1,6 mio. EUR af produktionsbudgettet i den medlemsstat, der yder støtten. Hvis filmens budget imidlertid havde været på 2 mio. EUR og var blevet bevilliget det maksimale støttebeløb, ville producenten have en territorial udgiftsforpligtelse på 80 % af produktionsbudgettet.

producenter fra flere lande er involveret. I betragtning af den betydning, som samarbejde mellem producenter fra forskellige medlemsstater har for produktionen af europæiske værker, som ses i flere medlemsstater, finder Kommissionen, at en højere støtteintensitet kan retfærdiggøres for koproduktioner, som finansieres af mere end én medlemsstat, og som inddrager producenter fra mere end én medlemsstat.

4.6. Filmarven

43. Film bør indsamles, bevares og stilles til rådighed for fremtidige generationer til kulturelle og uddannelsesmæssige formål ⁽¹⁾. Med de konklusioner om den europæiske kulturarv, der blev formuleret af Rådet for uddannelse, ungdom, kultur og sport den 18. november 2010 ⁽²⁾, opfordredes medlemsstaterne til at sikre, at film, der har modtaget statsstøtte, indgives til en filmarvsinstitution — om muligt sammen med alt tilknyttet materiale — med passende rettigheder til bevaring og kulturel og ikke-kommerciel anvendelse af film og tilhørende materiale.
44. Visse medlemsstater har indført en ordning, hvor den sidste tranche af støtten først udbetales, når filmarvsinstitutionen har anerkendt indgivelsen af den støttede film. Det har vist sig at være et effektivt middel til at sikre opfyldelse af aftaleforpligtelsen vedrørende indgivelse.
45. Visse medlemsstater har også indført bestemmelser i deres aftaler om tilskud, der gør det muligt efter en aftalt periode at anvende offentligt støttede film til bestemte formål i forbindelse med filmarvsinstitutionernes gennemførelse af foranstaltninger rettet mod offentligheden — forudsat at dette ikke har indvirkning på filmens normale anvendelse.
46. Derfor bør medlemsstaterne tilskynde producenterne til og bistå dem med at indgive en kopi af den støttede film til sådanne formål i den filmarvsinstitution, der har til opgave ikke blot at bevare filmen, men også at stå for ikke-kommerciel anvendelse — der er aftalt med rettighedsindehaverne i overensstemmelse med de intellektuelle ejendomsrettigheder, og som muliggør en rimelig betaling til rettighedsindehaverne — efter en periode, som er fastsat i aftalen om tilskud, og således at en sådan anvendelse ikke har indvirkning på den normale anvendelse af filmen ⁽³⁾.

5. VURDERING AF STØTTENS FORENELIGHED

47. Når Kommissionen vurderer støtteordninger til biograffilm- og tv-produktion, vil den på grundlag af ovenstående betragtninger kontrollere:
 - for det første, om ordningen er i generel overensstemmelse med lovgivningen, dvs. at Kommissionen skal kontrollere, at ordningen ikke indeholder klausuler, som ville være i modstrid med bestemmelserne i TEUF på andre områder end statsstøtte, og
 - for det andet, om ordningen opfylder de nedennævnte særlige overensstemmelseskriterier for statsstøtte.

5.1. General overensstemmelse med lovgivningen

48. Kommissionen skal først kontrollere, at støtten er i generel overensstemmelse med lovgivningen, og at støtteberettigelses- og tildelingskriterierne ikke indeholder klausuler, som er i modstrid med TEUF på andre områder end statsstøtte. Kommissionen skal bl.a. sikre sig, at TEUF's principper om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, frie varebevægelser, arbejdskraftens frie bevægelighed, fri etableringsret, frihed til at levere tjenesteydelser og frie kapitalbevægelser respekteres (artikel 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 og 63 i TEUF). Kommissionen håndhæver disse principper i sammenhæng med anvendelsen af konkurrencereglerne, når bestemmelser i modstrid med disse principper ikke kan adskilles fra ordningens funktionsmåde.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om filmarv (EUT L 323 af 9.12.2005, s. 57).

⁽²⁾ EUT C 324 af 1.12.2010, s. 1.

⁽³⁾ Filmarvsinstitutioner udpeges af medlemsstaterne med henblik på indsamling, bevaring og tilrådighedsstillelse af filmarven til kulturelle og uddannelsesmæssige formål. I overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets henstilling fra 2005 om filmarv har medlemsstaterne udarbejdet en liste over deres filmarvsinstitutioner. Den nuværende liste findes på: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

49. I overensstemmelse med ovenstående principper må støtteordninger f.eks. ikke reservere støtten til nationale borgere, kræve, at modtagerne har status som en virksomhed, der er etableret i landet under den nationale handelslovgivning (en virksomhed, der er etableret i én medlemsstat og driver forretning i en anden gennem et fast forretningssted eller et agentur, skal være støtteberettiget, endvidere bør agenturkravet kun håndhæves i forbindelse med udbetaling af støtten), eller gøre det nødvendigt for udenlandske filmselskaber at omgå vilkår og betingelser, der er fastsat i direktiv 96/71/EF med hensyn til deres udstationerede arbejdstagere⁽¹⁾.

50. I lyset af den europæiske filmsektors særlige situation kan støtteordninger til filmproduktion enten

- kræve, at op til 160 % af det støttebeløb, der er ydet til produktion af et givet audiovisuelt værk, bruges i det område, hvor støtten kommer fra, eller
- beregne det støttebeløb, der er ydet til produktion af et givet audiovisuelt værk, som en procentdel af udgifterne til filmproduktionsaktiviteter i den støtteydende medlemsstat, typisk hvor der er tale om støtteordninger i form af beskatningsincitamerter.

I begge tilfælde kan medlemsstaterne kræve et minimumsniveau for produktionsaktivitet på deres landområde, for at projekter kan være støtteberettigede. Dette niveau må imidlertid ikke overstige 50 % af det samlede produktionsbudget. Hertil kommer, at den territoriale binding under ingen omstændigheder må overstige 80 % af det samlede budget.

5.2. Specifikke vurderingskriterier efter artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF

51. Formålet med at støtte produktionen af europæiske audiovisuelle værker og sikre tilstedeværelsen af den infrastruktur, der er nødvendig for at kunne producere og forevise sådanne værker, er at skabe en europæisk kulturidentitet og fremme den kulturelle mangfoldighed. Formålet med støtten er derfor fremme af kulturen. En sådan støtte kan være forenelig med traktaten, jf. artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF. Virksomheder i produktionssektoren for film og tv-programmer kan også tildeles andre former for støtte efter artikel 107, stk. 3, litra a), og litra c), i TEUF (f.eks. regional støtte, støtte til små og mellemstore virksomheder, forskning og udvikling, uddannelse og beskæftigelse), inden for de maksimale støtteintensiteter, hvis støtten akkumuleres.

52. Hvis der er tale om en ordning, der har til formål at støtte manuskriptskrivning, udvikling, produktion, distribution og markedsføring af audiovisuelle værker, som er omfattet af denne meddelelse, vil Kommissionen ud fra følgende kriterier med udgangspunkt i audiovisuelle værker, som vil få fordel af støtten, vurdere, om ordningen er forenelig med traktaten i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF:

- 1) Støtten skal gå til et kulturelt produkt. Hver enkelt medlemsstat skal gennem effektiv kontrol og for at undgå åbenbare fejl sikre, at den støttede produktions indhold er kulturelt i henhold til egne nationale kriterier. Det kan enten ske ved at lade f.eks. et panel eller en udvalgt person forestå udvælgelsen af filmforslag eller, i mangel af en sådan udvælgelsesproces, ved at udarbejde en liste over de kulturelle kriterier, som de enkelte audiovisuelle værker vil blive kontrolleret ud fra.
- 2) Støtteintensiteten skal i princippet begrænses til 50 % af produktionsbudgettet med henblik på at stimulere normale erhvervsinitiativer. Støtteintensiteten for produktioner, der går på tværs af grænserne, støttes af mere end én medlemsstat, og involverer producenter fra mere end én medlemsstat,

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1).

må være på op til 60 % af produktionsbudgettet. Vanskelige audiovisuelle værker ⁽¹⁾ og koproduktioner, der involverer lande fra OECD's DAC-liste ⁽²⁾, er undtaget fra disse grænser. Film, hvis eneste originalversion er på et officielt sprog i små medlemsstater med en lille befolkning og inden for et begrænset sprogområde, kan i denne sammenhæng betragtes som vanskelige audiovisuelle værker.

- 3) Der er i princippet ingen grænser for støtte til manuskriptskrivning eller udvikling. Men hvis det deraf følgende manuskript eller projekt i sidste ende resulterer i en film, bliver udgifterne til manuskriptskrivning og udvikling efterfølgende indregnet i produktionsbudgettet og kommer til at indgå i beregningen af den maksimale støtteintensitet for det audiovisuelle værk som fastsat i underpunkt 2 ovenfor.
 - 4) De udgifter, der er forbundet med distribution og markedsføring af audiovisuelle værker, som er berettiget til produktionsstøtte, kan støttes med samme støtteintensitet som de udgifter, der var eller kunne have været forbundet med deres produktion.
 - 5) Der må ikke ydes støtte til andre specifikke produktionsaktiviteter end manuskriptskrivning, udvikling, distribution eller markedsføring. Følgelig må støtten ikke være forbeholdt enkelte dele af produktionens værdikæde. Enhver støtte ydet til produktionen af et specifikt audiovisuelt værk skal bidrage til dets samlede budget. Producenter skal frit kunne vælge, hvilke budgetposter de vil bruge i andre medlemsstater. Dermed sikres det, at støtten har en neutral tilskyndende virkning. Øremærkning af støtte til specifikke individuelle poster i filmbudgettet kunne indebære, at en sådan støtte tilgodeser de nationale sektorer, som leverer til de pågældende poster, og det ville ikke være foreneligt med traktaten.
 - 6) Medlemsstaterne skal tilskynde producenterne til og bistå dem med at indgive en kopi af støttede film til filmarvsinstitutioner, der er udpeget af støtteorganerne, med henblik på bevaring og specificeret ikke-kommerciel anvendelse — der er aftalt med rettighedshaverne i overensstemmelse med de intellektuelle ejendomsrettigheder, og som muliggør en rimelig betaling til rettighedshaverne — efter en periode, som er fastsat i aftalen om tilskud, og således at en sådan anvendelse ikke har indvirkning på den normale anvendelse af filmen.
 - 7) Støtte skal tildeles på en gennemsigtig måde. Medlemsstaterne skal som minimum offentliggøre følgende oplysninger på ét websted, eller på ét websted, som indhenter oplysninger fra adskillige websteder: den godkendte støtteordnings fulde ordlyd og gennemførelsesbestemmelser, støttemodtagerens navn, de støttede aktiviteter eller projekters navn og art, støttebeløbs størrelse og støtteintensiteten i % af de støttede projekters eller aktiviteterets samlede budget. Disse oplysninger skal offentliggøres på internettet efter vedtagelsen af støtteafgørelsen, bevares i mindst 10 år og være frit tilgængelige for den almindelige offentlighed ⁽³⁾.
53. Modernisering af biografer, herunder digitalisering af dem, må støttes, hvis medlemsstaten kan retfærdiggøre, at en sådan støtte er nødvendig, rimelig og hensigtsmæssig. Kommissionen vil på det grundlag vurdere, om ordningen er foreneligt med traktaten i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF.
54. Ved vurderingen af, om den maksimale støtteintensitet er overholdt, tages der hensyn til det samlede offentlige støttebeløb, som medlemsstaterne har tildelt de støttede aktiviteter eller projekter, uanset om

⁽¹⁾ F.eks. kortfilm, film af første- og andengangsinstruktører, dokumentarfilm, lavbudgetfilm eller andre kommercielt vanskelige værker. Det er i overensstemmelse med nærhedsprincippet op til hver enkelt medlemsstat at fastlægge en definition af vanskelige audiovisuelle værker på grundlag af nationale parametre.

⁽²⁾ DAC-listen viser alle de lande og områder, som er berettiget til at modtage officiel udviklingsbistand. På listen er medtaget alle lav- og mellemindkomstlande baseret på bruttonationalindkomsten (BNI) pr. indbygger som offentliggjort af Verdensbanken med undtagelse af G8-medlemmerne, EU-medlemmerne og lande, som har fået fastsat en dato for EU-optagelse. Listen omfatter ligeledes alle de mindst udviklede lande som defineret af De Forenede Nationer. Se http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html

⁽³⁾ Oplysningerne bør således opdateres regelmæssigt (f.eks. hver sjette måned) og skal være frit tilgængelige.

støtten ydes af lokale, regionale eller nationale finansieringskilder eller af Unionen. Støtte, som ydes direkte via EU-programmer såsom MEDIA, uden at medlemsstaterne inddrages i støtteafgørelsen, er dog ikke statsmidler. Derfor tælles denne støtte ikke med i forbindelse med overholdelsen af støttelefterne.

6. EGNEDE FORANSTALTNINGER

55. Som foranstaltninger efter artikel 108, stk. 1, i TEUF foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne bringer deres gældende ordninger for filmstøtte i overensstemmelse med denne meddelelse senest to år efter dens offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*. Senest en måned efter offentliggørelse af denne meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* skal medlemsstaterne over for Kommissionen bekræfte, at de er indforstået med de foreslåede foranstaltninger. Ved manglende svar vil Kommissionen antage, at den pågældende medlemsstat ikke er indforstået.

7. ANVENDELSE

56. Denne meddelelse vil blive anvendt fra den første dag efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.
57. Kommissionen vil anvende denne meddelelse på alle anmeldte støtteforanstaltninger, som den skal træffe afgørelse om, efter at meddelelsen er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, også selv om støtteforanstaltningerne blev anmeldt før dette tidspunkt.
58. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte⁽¹⁾ vil Kommissionen i tilfælde af støtte, der ikke er anmeldt til Kommissionen, anvende:
- a) denne meddelelse, hvis støtten blev ydet efter dens offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*
 - b) meddelelsen om biograffilm fra 2001 i alle andre tilfælde.

⁽¹⁾ EFT C 119 af 22.5.2002, s. 22.