

II

*(Meddelanden)*MEDDELANDEN FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER, BYRÅER
OCH ORGAN

EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Meddelande från kommissionen om statligt stöd till filmer och andra audiovisuella verk*(Text av betydelse för EES)**(2013/C 332/01)***1. INLEDNING**

1. Audiovisuella verk, särskilt filmer, har en viktig roll när det gäller att forma europeiska identiteter. De speglar den kulturella mångfalden i de olika traditionerna och erfarenheterna i EU:s medlemsstater och regioner. Audiovisuella verk är både handelsvaror, som erbjuder viktiga möjligheter att skapa välbefinnande och sysselsättning, och kulturföremål, som speglar och formar våra samhällen.
2. Bland de audiovisuella produktionerna har filmer fortfarande en särställning beroende på de höga produktionskostnaderna och på filmens kulturella betydelse. Filmproduktionsbudgetar är avsevärt större än för annat audiovisuellt innehåll och filmer är oftare föremål för internationell samproduktion och deras ekonomiska livslängd är längre. Framför allt filmer möter hård konkurrens från länder utanför Europa. Å andra sidan har europeiska audiovisuella verk liten spridning utanför sitt ursprungsland.
3. Den begränsade spridningen är ett resultat av att den europeiska audiovisuella sektorn är uppdelad i nationella eller t.o.m. regionala marknader. Detta hänger samman med Europas språkliga och kulturella mångfald, men närhetsprincipen finns också inbyggd i det offentliga stödet till europeiska audiovisuella verk och innebär att många små produktionsbolag subventioneras via nationella, regionala och lokala finansieringssystem.
4. Det är allmänt accepterat att stöd är viktigt för att upprätthålla europeisk audiovisuell produktion. Producenter har svårt att i ett inledningsskede få tillräckligt med finansiering på affärsmässiga grunder för att kunna ställa samman en budget för att genomföra produktionsprojekt. De stora risker som är förknippade med producenternas verksamhet och projekt samt sektorns upplevda brist på lönsamhet gör den beroende av statligt stöd. Om det var enbart upp till marknaden skulle många av dessa filmer inte ha producerats, på grund av de stora investeringar som krävs och den begränsade publiken för europeiska audiovisuella verk. Under dessa omständigheter har kommissionens och medlemsstaternas främjande av audiovisuell produktion en viktig roll för att garantera att medlemsstaternas kultur och kreativa förmåga kommer till uttryck och att den europeiska kulturens mångfald och rikedom åter speglas.
5. Media, Europeiska unionens stödprogram för film, television och nya medier, erbjuder en rad olika finansieringsordningar, var och en med inriktning på olika delområden inom den audiovisuella sektorn. Det finns ordningar för producenter, distributörer, försäljningsombud, kursarrangörer, operatörer inom ny digital teknik, operatörer för beställvideoplattformar, utställare och arrangörer av festivaler, marknader och PR-evenemang. Mediaprogrammet stöder spridning och främjande av europeisk film med

särskild tonvikt på icke-nationella europeiska filmer. Dessa åtgärder kommer att fortsätta i Media-del-programmet inom ramen för programmet Kreativa Europa, det nya europeiska programmet för stöd till den kulturella och den kreativa sektorn.

2. VARFÖR GRANSKA DET STATLIGA STÖDET TILL FILMER OCH ANNAN AUDIOVISUELL PRODUKTION?

6. Medlemsstaterna har infört en lång rad olika åtgärder för att stödja produktionen av filmer, tv-program och andra audiovisuella verk. Sammanslaget uppgår medlemsstaternas filmstöd till uppskattningsvis 3 miljarder EUR per år ⁽¹⁾. Denna finansiering tillhandahålls genom mer än 600 nationella, regionala och lokala stödordningar. Bakom dessa åtgärder ligger både kulturella och kommersiella överväganden. Åtgärderna har som främsta kulturella mål att säkerställa att de nationella och regionala kulturerna och den kreativa potentialen kommer till uttryck i film och television. De syftar samtidigt till att generera den kritiska massa av verksamhet som krävs för att skapa nödvändig dynamik för utveckling och konsolidering av denna bransch, genom att det bildas bärkraftiga produktionsföretag och utvecklas en varaktig bas av kunskaper och erfarenheter.
7. Med detta stöd har EU blivit en av de största filmproducenterna i världen. Filmindustrin i EU producerade under 2012 1 299 långfilmer jämfört med 817 i USA (2011) och 1 255 i Indien (2011). Under 2012 såldes 933,3 miljoner biobiljetter i Europa ⁽²⁾. För 2008 värderades den europeiska audiovisuella marknaden för filmad underhållning till 17 miljarder EUR ⁽³⁾. Mer än en miljon personer är anställda i den audiovisuella sektorn i EU ⁽⁴⁾.
8. Detta innebär att produktion och distribution av film inte enbart utgör en kulturell aktivitet utan också en betydande ekonomisk verksamhet. Vidare är filmproducenter aktiva på internationell nivå och audiovisuella verk handlas mellan länderna. Detta betyder att filmstöd i form av gåvobidrag, skatteincitament eller andra typer av finansiella bidrag kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. De producenter och audiovisuella verk som får sådant stöd har sannolikt en ekonomisk och därmed konkurrensmässig fördel jämfört med dem som inte får sådant stöd. Sådant stöd kan följaktligen snedvräta konkurrensen och ska betraktas som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Enligt artikel 108 i EUF-fördraget måste kommissionen således granska om stödet till den audiovisuella sektorn är förenligt med den inre marknaden, liksom den gör i fråga om statligt stöd i andra sektorer.
9. I detta sammanhang är det viktigt att fastställa att EUF-fördraget erkänner hur ytterst viktigt kulturfrämjandet är för Europeiska unionen och dess medlemsstater, genom att kultur finns med bland de unionspolitikområden som uttryckligen nämns i EUF-fördraget. I artikel 167.2 i EUF-fördraget sägs följande:

”Unionens insatser ska syfta till att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet när det gäller

[...]

— konstnärligt och litterärt skapande, även inom den audiovisuella sektorn.”

10. I artikel 167.4 i EUF-fördraget sägs följande:

”Unionen ska beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördragen, särskilt för att respektera och främja sin kulturella mångfald.”

⁽¹⁾ Europeiska filmfonder ger årligen 2,1 miljarder EUR i stöd (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Enligt en undersökning av de ekonomiska och kulturella effekterna av territoriella villkor i filmstödordningar ger medlemsstaterna ytterligare omkring 1 miljard EUR i stöd per år, via skatteincitament för film (http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation).

⁽²⁾ Källa: *Focus 2012 — World film market trends*, Europeiska audiovisuella observationsorganet, maj 2012.

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

⁽⁴⁾ Studie utförd av KEA European Affairs, *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*, slutrapport till Europeiska kommissionen, GD Informationssamhället och medier, oktober 2010, s. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mlt%20-%20full%20report%20en.pdf>

11. I artikel 107.1 i EUF-fördraget förbjuds stöd som beviljas av en medlemsstat, eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen kan dock undanta vissa typer av statligt stöd från detta förbud. Ett av dessa undantag anges i artikel 107.3 d i EUF-fördraget, som avser stöd för att främja kultur, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
12. I fördragets regler om statligt stöd erkänns kultursektorns särdrag och den ekonomiska verksamhet som är knuten till kultur. Audiovisuellt statligt stöd bidrar till att sektorerna för film och audiovisuella verk i samtliga EU-medlemsstater är hållbara på medellång till lång sikt och ökar den kulturella mångfalden hos de audiovisuella verk som är tillgängliga för europeisk publik.
13. EU är part i Unescos konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar och har tillsammans med EU:s medlemsstater åtagit sig att integrera den kulturella dimensionen som ett väsentligt inslag i sin politik.

3. UTVECKLINGEN SEDAN 2001

14. Bedömningskriterierna för statligt stöd till produktion av filmer och andra audiovisuella verk fastställdes ursprungligen i 2001 års filmmeddelande ⁽¹⁾. Giltighetstiden för dessa kriterier förlängdes 2004 ⁽²⁾, 2007 ⁽³⁾ och 2009 ⁽⁴⁾ och löpte ut den 31 december 2012. Det här meddelandet följer huvudlinjerna i 2001 års meddelande och tar även upp ett antal utvecklingstrender efter 2001.
15. De stödordningar som godkänts av kommissionen sedan 2001 års regler trädde i kraft visar att medlemsstaterna använder en lång rad olika stödformer och stöd villkor. Flertalet ordningar följer den modell som låg till grund för bedömningskriterierna i 2001 års meddelande, dvs. gåvobidrag till utvalda filmproduktioner och med ett högsta belopp fastställt till en procentandel av stödmottagarens produktionsbudget. Ett ökande antal medlemsstater har emellertid infört ordningar där stödbeloppet utgör en procentandel av utgifterna för produktion i enbart den beviljande medlemsstaten. Dessa ordningar är ofta utformade som en skattereduktion eller som ett automatiskt stöd till en film som uppfyller vissa kriterier för stödberättigande. Jämfört med filmfonder som individuellt tilldelar stöd till en enskild film efter en ansökan innebär dessa automatiska system att filmproducenter kan räkna med ett förutsebart finansieringsbelopp redan under planeringen och utvecklingen av filmen.
16. När det gäller frågan vilken verksamhet som stöds beviljar några medlemsstater också stöd till andra aktiviteter än filmproduktion. Detta innefattar stöd till filmdistribution eller biografier, exempelvis för att stödja landsbygdsbiografier eller oberoende biografier i allmänhet eller för att finansiera renovering och modernisering av sådana biografier, inklusive övergång till digital visning. Några medlemsstater stöder audiovisuella projekt som går utöver det traditionella begreppet film- och tv-produktioner, särskilt interaktiva produkter som transmediala projekt eller spel. I dessa fall har kommissionen tillämpat kriterierna i filmmeddelandet som en referens för att bedöma huruvida ett stöd som anmälts till kommissionen är nödvändigt, proportionellt och relevant. Kommissionen har också noterat att det råder konkurrens mellan medlemsstaterna när det gäller att använda statligt stöd för att attrahera investeringar i landet från tredjeländers storskaliga filmproduktionsbolag. Dessa frågor togs inte upp i 2001 års meddelande.
17. Redan i 2001 års meddelande tillkännagavs att kommissionen skulle se över den högsta nivå för territoriella utgiftsättaganden som tillåts i denna sektor enligt reglerna om statligt stöd. Territoriella utgiftsättaganden i ordningar för filmstöd innebär att en viss andel av en filmbudget som får stöd måste spenderas i den medlemsstat som beviljar stödet. I 2004 års förlängning av meddelandet angavs att territoriella utgiftsättaganden i ordningar för filmstöd behövde undersökas ytterligare för att se om de

⁽¹⁾ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om vissa rättsliga aspekter på biofilm och annan audiovisuell produktion (EGT C 43, 16.2.2002, s. 6).

⁽²⁾ EUT C 123, 30.4.2004, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 134, 16.6.2007, s. 5.

⁽⁴⁾ EUT C 31, 7.2.2009, s. 1.

var förenliga med inre marknadsprinciperna i fördraget. Den rättspraxis som domstolen fastställt sedan 2001 i fråga om betydelsen av den inre marknaden för regler om varors och tjänsters ursprung måste också beaktas ⁽¹⁾.

18. Tillämpningen av "kulturtestet" har också väckt praktiska frågor. Stödet till filmproduktion granskas mot bakgrund av artikel 107.3 d i EUF-fördraget, där det sägs att stöd kan beviljas för "att främja kultur". I 2001 års meddelande angavs att stödet måste vara riktat till en kulturprodukt. Kommissionens detaljerade granskning av de kulturella kriterierna i ordningar för filmstöd har dock varit kontroversiell i medlemsstaterna, särskilt med hänsyn till subsidiaritetsprincipen.
19. När bedömningskriterierna för statligt stöd i 2001 års filmmedelände förlängdes 2009 noterade kommissionen följaktligen behovet av ytterligare reflektion över effekterna av denna utveckling och av en översyn av bedömningskriterierna.

4. SÄRSKILDA ÄNDRINGAR

20. I detta meddelande behandlas de frågor som nämnts ovan och ändras kriterierna i 2001 års meddelande. I synnerhet omfattas statligt stöd för en större räckvidd av verksamheter, belyses subsidiaritetsprincipen inom kulturpolitiken och respekten för inre marknadsprinciperna, införs en högre högsta tillåtna stödnivå för gränsöverskridande produktioner och behandlas skyddet av och tillgången till filmarvet. Kommissionen anser att dessa ändringar är nödvändiga med hänsyn till utvecklingen sedan 2001 och kommer att göra europeiska verk mer konkurrenskraftiga och Europaövergripande.

4.1 Räckvidd av verksamheter

21. När det gäller räckvidden för de verksamheter som detta meddelande är tillämpligt på inriktades kriterierna för statligt stöd i 2001 års filmmedelände på produktion av film. Som det noterats ger dock vissa medlemsstater stöd även till andra relaterade verksamheter, t.ex. manusskrivning och utveckling, distribution eller marknadsföring av film (inklusive filmfestivaler). Målet att skydda och främja Europas kulturella mångfald med hjälp av audiovisuella verk kan bara uppnås om dessa verk når en publik. Stöd till enbart produktion riskerar att stimulera ett utbud av audiovisuellt innehåll utan garanti för att de audiovisuella verken distribueras och marknadsförs på lämpligt sätt. Följaktligen bör stöd kunna omfatta samtliga aspekter av filmskapande, från ett utkast till handling till leverans till publiken.
22. När det gäller stöd till biografier är de berörda beloppen vanligtvis små, vilket innebär att exempelvis landsbygdsbiografier och oberoende biografier borde få sitt stödbehov tillgodosett med stödnivåer som omfattas av förordningen om stöd av mindre betydelse ⁽²⁾. Om emellertid en medlemsstat kan motivera att mer stöd till biografier behövs kommer stödet att granskas enligt det här meddelandet som stöd för att främja kultur enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget. Stöd till biografier främjar kultur eftersom biografers främsta syfte är att visa kulturprodukten film.
23. Några medlemsstater har övervägt stöd till audiovisuella projekt som går utöver det traditionella begreppet film- och tv-produktioner. Transmedialt berättande (även kallat berättande på flera plattformar eller berättande i olika medier) är en teknik där man med hjälp av digital teknik berättar en historia via flera plattformar och med hjälp av flera format, exempelvis film och spel. Väsentligt i sammanhanget är att dessa innehållsbitar hänger samman med varandra ⁽³⁾. Eftersom transmediala projekt nödvändigtvis är knutna till produktionen av en film, anses filmproduktionskomponenten vara ett audiovisuellt verk inom ramen för detta meddelande.

⁽¹⁾ I synnerhet domstolens dom av den 10 mars 2005 i mål C-39/04 (Laboratoires Fournier), REG 2005, s. I-2057.

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 28.12.2006, s. 5).

⁽³⁾ Detta ska inte förväxlas med plattformsoverskridande mediefranchise, uppföljare eller bearbetningar i traditionell mening.

24. Även om spel kan bli en av de snabbast växande formerna av massmedium under de närmaste åren utgör inte nödvändigtvis alla spel ett audiovisuellt verk eller en kulturprodukt. Spel har andra egenskaper än filmer när det gäller produktion, distribution, marknadsföring och konsumtion. Därför kan reglerna för filmproduktion inte automatiskt tillämpas på spel. Dessutom har kommissionen inte samma kritiska massa av beslut i statliga stödärenden inom spelsektorn som inom film- och tv-sektorn. Detta meddelande omfattar följaktligen inte stöd till spelsektorn. Alla åtgärder till stöd för spel som inte uppfyller villkoren i den allmänna gruppundantagsförordningen⁽¹⁾ eller förordningen om stöd av mindre betydelse kommer även i fortsättningen att behandlas från fall till fall. Om det kan visas att en stödordning med inriktning på spel som har ett kulturellt ändamål eller utbildningsändamål är nödvändig, kommer kommissionen att tillämpa stödnivåkriterierna i detta meddelande på motsvarande sätt.

4.2 Kulturkriteriet

25. För att vara förenligt med artikel 107.3 d i EUF-fördraget måste stöd till den audiovisuella sektorn främja kultur. Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget är det i första hand medlemsstaternas ansvar att definiera begreppet kulturell verksamhet. Vid bedömningen av en ordning för stöd till den audiovisuella sektorn erkänner kommissionen att dess uppgift är begränsad till att kontrollera om en medlemsstat har relevanta och ändamålsenliga kontrollrutiner för att undvika uppenbara fel. Tanken är att detta uppnås antingen genom att man tillämpar en kulturell urvalsprocess för att fastställa vilka audiovisuella verk som bör få stöd eller fastställer en kulturell profil som alla audiovisuella verk måste ha för att kunna få stöd. I enlighet med Unescos konvention från 2005 om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar⁽²⁾ noterar kommissionen att det faktum att en film är kommersiell inte hindrar den från att vara en kulturprodukt.
26. Språklig mångfald är ett viktigt inslag i den kulturella mångfalden, vilket innebär att ett försvar och främjande av ett eller flera språk i en medlemsstat också tjänar främjandet av kultur⁽³⁾. Enligt fast rättspraxis från domstolen kan både främjande av en medlemsstats språk⁽⁴⁾ och kulturpolitik⁽⁵⁾ utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som motiverar en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster. Följaktligen kan medlemsstaterna som ett villkor för stöd bland annat kräva att filmen produceras på ett visst språk, när det fastställs att detta krav är nödvändigt och relevant för att uppnå ett kulturellt mål inom den audiovisuella sektorn. Detta kan också främja yttrandefriheten för de olika sociala, religiösa, filosofiska eller språkliga grupperingar som finns i en viss region. Den omständigheten att ett sådant villkor i praktiken kan utgöra en fördel för de filmproduktionsföretag som arbetar på det språk som avses i villkoret framstår som en naturlig följd av det eftersträvade målet⁽⁶⁾.

4.3 Territoriella utgiftsåtaganden

27. Skyldigheter som införts av stödbeviljande myndigheter att filmproducenter ska spendera en viss andel av filmproduktionsbudgeten på ett särskilt territorium ("territoriella utgiftsåtaganden") har varit föremål för särskild uppmärksamhet ända sedan kommissionen började granska ordningar för filmstöd. 2001 års filmmeddelande gav medlemsstaterna möjlighet att kräva att upp till 80 % av hela budgeten för en viss film måste spenderas på deras territorium. Ordningar som anger stödbeloppet som en procentandel av utgifterna för produktionsverksamhet i den beviljande medlemsstaten försöker redan till sin

⁽¹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning) (EUT L 214, 9.8.2008, s. 3).

⁽²⁾ I artikel 4.4 i konventionen anges följande definition: "Kulturella aktiviteter, varor och tjänster: aktiviteter, varor och tjänster vilka [...] införlivar eller förmedlar kulturyttringar, oberoende av sitt eventuella handelsvärde. Kulturella aktiviteter kan vara ett mål i sig eller bidra till produktion av kulturella varor och tjänster."

⁽³⁾ Domstolens dom av den 5 mars 2009 i mål C-222/07, UTECA, punkterna 27–33.

⁽⁴⁾ Domstolens dom av den 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium, mål C-250/06, punkt 43.

⁽⁵⁾ Domstolens dom av den 28 oktober 1999, ARD, mål C-6/98, punkt 50.

⁽⁶⁾ Domstolens dom av den 5 mars 2009 i mål C-222/07, UTECA, punkterna 34 och 36.

utformning locka till sig så mycket produktionsverksamhet som möjligt till den stödbeviljande medlemsstaten, och innehåller ett inslag av territorialisering av utgifter. Detta filmmeddelande bör beakta de olika typer av stödordningar som nu tillämpas.

28. Territoriella utgiftsåtaganden innebär en begränsning av den inre marknaden för audiovisuell produktion. Kommissionen beställde därför en extern studie om territoriella villkor för audiovisuella produktioner, vilken slutfördes 2008 ⁽¹⁾. Som det angavs i 2009 års förlängning av filmmeddelandet utmynnade studien inte i någon entydig slutsats: det var osäkert huruvida de positiva effekterna av territoriella villkor uppvägs av de negativa effekterna.
29. I studien konstaterades emellertid att kostnaderna för filmproduktion tenderar att vara högre i de länder som tillämpar territoriella villkor jämfört med de länder som inte har sådana villkor. Den konstaterade också att territoriella villkor kan innebära vissa hinder för samproduktioner och göra dessa mindre effektiva. Sammantaget konstaterades att de mer restriktiva territoriella utgiftsåtagandena inte medförde tillräckligt positiva effekter för att motivera att de nuvarande begränsningarna bibehålls. Studien kunde inte heller visa att dessa villkor var nödvändiga för att uppnå de eftersträlvade målen.
30. En nationell åtgärd som hindrar utövandet av sådana grundläggande friheter som garanteras i fördraget kan bara godtas om den uppfyller flera villkor: den måste vara motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse, den måste vara ägnad att säkerställa att det eftersträlvade målet uppnås och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet ⁽²⁾. Filmindustrins särdrag, i synnerhet produktionsnernas mycket höga grad av rörlighet och främjandet av kulturell mångfald, nationell kultur och nationella språk, kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en begränsning av utövandet av grundläggande friheter. Kommissionen bekräftar således även fortsättningsvis att territoriella villkor i viss omfattning kan vara nödvändiga för att upprätthålla en kritisk massa av infrastruktur för filmproduktion i den medlemsstat eller region som beviljar stödet.
31. Det finns knappast några medlemsstater som infört territoriella utgiftsåtaganden motsvarande det tak på 80 % av produktionsbudgeten som tilläts enligt 2001 års meddelande. Flera medlemsstater har över huvud taget inga territoriella utgiftsåtaganden i sina ordningar. Många regionala ordningar är kopplade till stödbeloppet och kräver att 100 eller 150 % av det beloppet måste eller bör spenderas i den beviljande medlemsstaten, utan att ställa särskilda krav på ursprunget för tjänster från underleverantörer eller för de varor som används i produktionen. Enligt några ordningar får den stödmottagande producenten spendera åtminstone 20 % av produktionsbudgeten utanför den stödbeviljande medlemsstaten. Vissa medlemsstater utformar filmstödet som en procentandel av enbart de lokala utgifterna.
32. Det utgiftsbelopp som omfattas av territoriella utgiftsåtaganden borde åtminstone stå i proportion till medlemsstatens faktiska ekonomiska åtaganden och inte till den samlade produktionsbudgeten. Detta var inte nödvändigtvis fallet med det territoriella villkoret i 2001 års meddelande ⁽³⁾.
33. I grunden finns det två distinkta stödformer som tillämpas av medlemsstaterna när de beviljar stöd till filmproduktion:
 - Stöd som beviljas – t.ex. av en urvalskommitté – i form av direkta gåvobidrag, exempelvis fastställt till en viss procentandel av produktionsbudgeten.
 - Stöd som beviljas och fastställs till en viss andel av produktionsutgifterna i den beviljande medlemsstaten (t.ex. skatteincitament).

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

⁽²⁾ Dom i mål C-222/07 (UTECA), punkt 25.

⁽³⁾ Säg att en producent gör en film med en budget på 10 miljoner EUR och ansöker om stöd från en ordning som högst kan erbjuda 1 miljon EUR per film. Då är det oproportionellt att utesluta filmen från stödordningen av det skälet att producenten inte väntas spendera minst 8 miljoner EUR av produktionsbudgeten i det territorium där stöd erbjuds.

34. I punkt 50 anges den högsta gräns för varje stödform inom vilken kommissionen kan godta att en medlemsstat tillämpar territoriella utgiftsåtaganden som skulle kunna anses nödvändiga och stå i proportion till ett kulturellt mål.
35. När det gäller stöd i form av gåvobidrag bör det högsta territoriella utgiftsåtagandet vara begränsat till 160 % av stödbeloppet. Detta motsvarar den tidigare regeln om "80 % av produktionsbudgeten" när stödnivån når den generella högsta nivå som anges i punkt 52.2, dvs. 50 % av produktionsbudgeten (1).
36. När det gäller stöd i form av en viss procentandel av produktionsutgifterna i den beviljande medlemsstaten skapas ett incitament att spendera mer i den medlemsstaten för att få mer stöd. Att enbart betrakta den produktionsverksamhet som sker i den stödbeviljande medlemsstaten som stödberättigande är en territoriell begränsning. För att inrätta en högsta nivå som är jämförbar med gränsen för gåvobidrag anges följaktligen att det maximala utgiftsbelopp som kan omfattas av territoriella utgiftsåtaganden är 80 % av produktionsbudgeten.
37. Varje stödordning, oavsett vilken stödform som används, kan vidare ha ett kriterium för stödberättigande som säger att en viss minimiomfattning av produktionsverksamhet måste ske inom den stödbeviljande medlemsstatens territorium. Denna omfattning får inte överstiga 50 % av den samlade produktionsbudgeten.
38. I vilket fall har medlemsstaterna ingen skyldighet enligt EU-rätten att införa territoriella utgiftsåtaganden.

4.4 Konkurrens när det gäller att locka stora utländska produktioner

39. När 2001 års filmmeddelande antogs var det inte många medlemsstater som försökte använda filmstöd för att locka stora utländska filmprojekt att bli producerade inom deras land. Sedan dess har flera medlemsstater infört ordningar med målet att locka produktioner med hög profil till Europa, i global konkurrens med inspelningsplatser och anläggningar i andra länder, t.ex. Förenta staterna, Kanada, Nya Zeeland eller Australien. Synpunkter som inkom i de offentliga samråd som föregick det här meddelandet var överens om att dessa produktioner var nödvändiga för att upprätthålla en audiovisuell infrastruktur av hög kvalitet, främja användningen av studioanläggningar, utrustning och personal av hög klass och bidra till överföring av teknik, know-how och sakkunskap. Om anläggningarna delvis används för utländska produktioner skulle detta också bidra till att upprätthålla kapacitet för att förverkliga europeiska produktioner med hög kvalitet och profil.
40. Utländska produktioner kan ha en varaktig effekt på den audiovisuella sektorn i Europa, eftersom de vanligtvis i stor utsträckning använder denna lokala infrastruktur och lokala personal. Sammantaget kan detta följaktligen ha en positiv inverkan på den nationella audiovisuella sektorn. Det bör också noteras att många av de filmer som anses vara större tredjelandsprojekt i själva verket är samproduktioner som involverar europeiska producenter. Dessa subventioner bidrar därigenom också till att främja europeiska audiovisuella verk och att upprätthålla anläggningar för nationella produktioner.
41. Mot denna bakgrund anser kommissionen således att detta stöd i princip kan vara förenligt med artikel 107.3 d i EUF-fördraget, som stöd för att främja kultur på samma villkor som stöd till europeisk produktion. Stödbeloppen till stora internationella produktioner kan emellertid vara mycket höga, varför kommissionen kommer att övervaka användningen av denna stödtyp för att se till att konkurrens i första hand sker på grundval av kvalitet och pris snarare än på grundval av statligt stöd.

4.5 Gränsöverskridande produktioner

42. Få europeiska filmer distribueras utanför det område där de har producerats. Sannolikheten för att en europeisk film släpps i flera medlemsstater är högre när det gäller samproduktioner som involverar

(1) Säg att en producent gör en film med en budget på 10 miljoner EUR och ansöker om stöd från en ordning som högst kan erbjuda 1 miljon EUR per film. Producenten kan bara förväntas spendera 1,6 miljoner EUR av produktionsbudgeten i det territorium där stöd erbjuds. Om emellertid filmen hade haft en budget på 2 miljoner EUR och mottagit det högsta stödbeloppet skulle producenten haft ett territoriellt utgiftsåtagande som motsvarar 80 % av produktionsbudgeten.

producenter från flera länder. Med tanke på betydelsen av att producenter från olika medlemsstater samarbetar för att producera ett europeiskt verk som ska ses i flera medlemsstater, anser kommissionen att en högre stödnivå är berättigad för samproduktioner som finansieras av flera medlemsstater och involverar producenter från flera medlemsstater.

4.6 Filmavet

43. För kultur- och utbildningsändamål bör filmer samlas in, bevaras och göras tillgängliga för framtida generationer ⁽¹⁾. I rådets slutsatser (utbildning, ungdom, kultur och idrott) om det europeiska filmavet av den 18 november 2010 ⁽²⁾ uppmanades medlemsstaterna att garantera att filmer som har fått statligt stöd deponeras hos en institution för bevarande av filmavet, tillsammans med allt därmed förbundet material i de fall där detta är praktiskt möjligt, och att garantera tillräckliga immateriella rättigheter i samband med bevarande och kulturellt och icke-kommersiellt utnyttjande av filmer och därmed förbundet material.
44. Vissa medlemsstater har infört praxisen att göra den sista utbetalningen av stödet först efter det att institutionen för bevarande av filmavet har intygat att den film som fått stöd har deponerats. Detta har visat sig vara ett effektivt instrument för att kontrollera efterlevnaden av deponeringsskyldigheten.
45. Några medlemsstater har också infört bestämmelser i sina bidragsavtal som tillåter att offentligt finansierade filmer får användas för vissa angivna ändamål inom ramen för filmavsinstitutioners uppdrag i allmänhetens intresse, efter att en viss överenskommen tid förflutit och förutsatt att detta inte inverkar på den normala användningen av filmen.
46. Medlemsstaterna bör följaktligen uppmuntra och stödja producenter att deponera en kopia av understödda filmer hos den filmavsinstitution som utsetts av det stödgivande organet. Detta bör ske för bevarandeändamål ⁽³⁾ samt för angiven icke-kommersiell användning som överenskommit med rättsinnehavarna enligt regelverket för immateriella rättigheter efter en överenskommen tidsperiod som anges i ett bidragsavtal och utan att det inverkar på kravet på skälig ersättning för rättsinnehavarna eller på den normala användningen av filmen.

5. BEDÖMNING AV STÖDETS FÖRENLIGHET

47. Vid bedömningen av stöd till filmer och andra audiovisuella verk kontrollerar kommissionen på grundval av ovanstående överväganden följande:
 - För det första, att stödordningen iakttar principen om "allmän lagenlighet", dvs. att ordningen inte innehåller bestämmelser som strider mot reglerna i EUF-fördraget på andra områden än området för statligt stöd.
 - För det andra, att ordningen motsvarar de särskilda kriterier för stödets förenlighet som beskrivs nedan.

5.1 Allmän lagenlighet

48. Kommissionen måste först kontrollera att stödet iakttar principen om "allmän lagenlighet" och att villkoren för stödberättigande och tilldelningskriterierna inte innehåller bestämmelser som strider mot EUF-fördraget på andra områden än området för statligt stöd. Detta innebär att stödordningen iakttar principerna i EUF-fördraget om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, fri rörlighet för varor och arbetstagare, etableringsfrihet, frihet att tillhandahålla tjänster och fri rörlighet för kapital (artiklarna 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 och 63 i EUF-fördraget). Kommissionens kontroll av att dessa principer efterlevs sker i samverkan med tillämpningen av konkurrensreglerna när de bestämmelser som bryter mot dessa principer inte kan särskiljas från tillämpningen av stödordningen.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets rekommendation om filmavet (EUT L 323, 9.12.2005, s. 57).

⁽²⁾ EUT C 324, 1.12.2010, s. 1.

⁽³⁾ Medlemsstaterna utser institutioner för bevarande av filmavet som ska samla in, bevara och göra filmavet tillgängligt för kultur- och utbildningsändamål. Medlemsstaterna har listat sina institutioner för bevarande av filmavet i enlighet med Europaparlamentets och rådets rekommendation om filmavet från 2005. Den aktuella listan finns tillgänglig på följande adress: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

49. Enligt ovannämnda principer får stödordningen exempelvis inte reservera stödet för enbart landets medborgare, kräva att stödmottagare har status som nationella företag som är etablerade enligt nationell bolagsrätt (företag som är etablerade i en medlemsstat och bedriver verksamhet i en annan medlemsstat via en stadigvarande filial eller agentur måste vara stödberättigade, och vidare bör agenturkravet enbart kontrolleras vid utbetalningen av stödet) eller kräva att utländska företag som tillhandahåller filmproduktionstjänster kringgår villkoren i direktiv 96/71/EG när det gäller deras utstationerade arbetstagare ⁽¹⁾.
50. Med hänsyn till den europeiska filmsektorns särskilda situation får ordningar för stöd till filmproduktion använda ett av följande system:

- Krav på att upp till 160 % av det stödbelopp som beviljas för produktion av ett visst audiovisuellt verk spenderas i det territorium där stödet beviljas.
- Beräkning av det stödbelopp som beviljas för produktion av ett visst audiovisuellt verk som en procentandel av utgifterna för filmproduktion i den beviljande medlemsstaten, vilket vanligtvis är fallet vid stödordningar i form av skatteincitament.

I båda fallen får medlemsstaterna kräva att produktionsverksamheten på deras territorium uppnår en viss lägsta omfattning för att ett projekt ska vara berättigat till stöd. Denna nivå får dock inte överstiga 50 % av den samlade produktionsbudgeten. Vidare får den territoriella anknytningen under inga omständigheter överskrida 80 % av den samlade produktionsbudgeten.

5.2 Särskilda bedömningskriterier enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget

51. Målet med att stödja produktion av europeiska audiovisuella verk och säkerställa nödvändig infrastruktur för att producera och visa sådana verk är att forma europeiska kulturella identiteter och främja kulturell mångfald. Ändamålet med stödet är således att främja kultur. Sådant stöd kan vara förenligt med fördraget enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget. Företag som är verksamma inom film- och tv-produktion kan också omfattas av andra stödtyper som beviljas enligt artikel 107.3 a och c i EUF-fördraget (t.ex. regionalt stöd och stöd till små och medelstora företag, forskning och utveckling, utbildning eller sysselsättning), inom ramen för de högsta tillåtna stödnivåerna när olika stöd kumuleras.
52. I fråga om ordningar för stöd till manusskrivning och utveckling, produktion, distribution och marknadsföring av audiovisuella verk som omfattas av detta meddelande kommer kommissionen att granska följande kriterier rörande det audiovisuella verk som ska få stöd, för att bedöma om ordningen är förenlig med fördraget enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget:

1. Stödet ska riktas till en kulturprodukt. Varje medlemsstat ska säkerställa att den understödda produktionen har ett kulturellt innehåll enligt landets nationella kriterier, med hjälp av en ändamålsenlig kontrollprocess för att undvika uppenbara fel enligt följande: antingen genom att exempelvis en panel eller en person med detta uppdrag väljer mellan olika filmförslag eller, i avsaknad av en sådan urvalsprocess, genom att landet fastställt en förteckning över kulturella kriterier som ska användas vid bedömningen av varje audiovisuellt verk.
2. Stödnivån får i princip inte överstiga 50 % av produktionsbudgeten, så att normala kommersiella initiativ stimuleras. Stödnivån för gränsöverskridande produktioner som finansieras av flera

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 21.1.1997, s. 1).

medlemsstater och involverar producenter från flera medlemsstater får uppgå till 60 % av produktionsbudgeten. Smala audiovisuella verk ⁽¹⁾ och samproduktioner som involverar länder från OECD:s utvecklingsbiståndskommittés lista (DAC-listan) ⁽²⁾ undantas från dessa begränsningar. Filmer vars enda originalversion är på ett officiellt språk i en medlemsstat med begränsat territorium eller språkområde eller begränsad befolkning kan i detta sammanhang betraktas som smala audiovisuella verk.

3. I princip finns det ingen gräns för stöd till manusskrivning eller utveckling. Om manuset eller projektet slutligen leder till en film inkluderas dock kostnaderna för manusskrivning och utveckling därefter i produktionsbudgeten och beaktas vid beräkningen av den högsta tillåtna stödnivån för det audiovisuella verket i enlighet med led 2 ovan.
 4. Kostnaderna för att distribuera och marknadsföra audiovisuella verk som är berättigade till produktionsstöd får stödjas med samma stödnivå som användes eller kunde ha använts för produktionen.
 5. Utöver manusskrivning, utveckling, distribution eller marknadsföring tillåts inte stöd till specifika produktionsaktiviteter. Stödet får således inte reserveras för individuella delar i produktionsvärdekedjan. Allt stöd som beviljas för produktion av ett specifikt audiovisuellt verk bör bidra till dess samlade budget. Producenten bör också fritt kunna välja vilka delar av budgeten som ska spenderas i andra medlemsstater. Detta syftar till att säkerställa att stödet har neutrala incitamentseffekter. En öronmärkning av stödet till specifika enskilda delar av en filmbudget skulle kunna medföra att stödet ger nationellt företräde åt de sektorer som tillhandahåller de specifika understödda delarna, vilket skulle vara oförenligt med fördraget.
 6. Medlemsstaterna bör följaktligen uppmuntra och stödja producenter att deponera en kopia av understödda filmer hos den filmarvsinstitution som utsetts av det stödgivande organet. Detta bör ske för bevarandeändamål samt för angiven icke-kommersiell användning som överenskommit med rättsinnehavarna enligt regelverket för immateriella rättigheter efter en överenskommen tidsperiod som anges i ett bidragsavtal och utan att det inverkar på kravet på skälig ersättning för rättsinnehavarna eller på den normala användningen av filmen.
 7. Stödet ska tilldelas på ett sätt som är öppet för insyn. Medlemsstaten måste offentliggöra åtminstone följande information på en enda webbplats eller på en webbplats som hämtar information från flera webbplatser: den fulla texten till den godkända stödordningen och dess genomförandebestämmelser, stödmottagarens namn, namnet på och arten av den aktivitet eller det projekt som får stöd, stödbeloppet och stödnivån som andel av den totala budgeten för den aktivitet eller det projekt som får stöd. Denna information måste offentliggöras online efter det att tilldelningsbeslutet har antagits, och informationen måste bevaras under minst 10 år och vara tillgänglig för allmänheten utan restriktioner ⁽³⁾.
53. Modernisering av biografier, inbegripet digitalisering, får stödjas om medlemsstaterna kan visa att stödet är nödvändigt, proportionellt och relevant. På denna grundval kommer kommissionen att bedöma om ordningen är förenlig med artikel 107.3 d i EUF-fördraget.
54. Vid bedömningen av om den högsta tillåtna stödnivån iaktas ska hänsyn tas till det totala beloppet av offentliga stödåtgärder från berörda medlemsstater till den aktivitet eller det projekt som får stöd,

⁽¹⁾ T.ex. kortfilmer, filmer som gjorts av förstagångsregissörer eller andragångsregissörer, dokumentärer, lågbudgetverk eller verk som på något annat sätt är svåra i kommersiellt hänseende. Enligt subsidiaritetsprincipen är det upp till varje medlemsstat att fastställa en definition av begreppet svåra filmer i enlighet med inhemska förutsättningar.

⁽²⁾ DAC-listan visar alla länder och territorier som är berättigade att motta offentligt utvecklingsbistånd. Dessa länder utgörs av samtliga låginkomst- och medelinkomstländer baserat på bruttonationalinkomst (BNI) per capita enligt av Världsbanken offentliggjorda uppgifter, med undantag av G8-länder, EU-medlemsstater och länder med ett bestämt datum för medlemskap i EU. DAC-listan inkluderar också samtliga minst utvecklade länder enligt FN:s definition. Se http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html

⁽³⁾ Denna information bör uppdateras regelbundet (t.ex. var sjätte månad) och finnas tillgänglig i ett generiskt format.

oavsett om stödet finansieras genom lokala, regionala eller nationella källor eller genom unionskällor. Belopp som tilldelas direkt genom EU-program, t.ex. Mediaprogrammet, utan att medlemsstaterna involveras i tilldelningsbeslutet ska emellertid inte anses komma från statliga källor. Sådana belopp ska således inte beaktas vid bedömningen av om de högsta tillåtna stödnivåerna iakttas.

6. LÄMPLIGA ÅTGÄRDER

55. Som lämpliga åtgärder enligt artikel 108.1 i EUF-fördraget föreslår kommissionen att medlemsstaterna bringar sina befintliga ordningar för filmstöd i överensstämmelse med detta meddelande inom två år efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Medlemsstaterna bör inom en månad efter offentliggörandet av detta meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* bekräfta för kommissionen att de godkänner de föreslagna lämpliga åtgärderna. Om ett svar inte inkommer utgår kommissionen från att den berörda medlemsstaten inte samtycker.

7. TILLÄMPNING

56. Detta meddelande kommer att tillämpas från och med dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.
57. Kommissionen kommer att tillämpa detta meddelande på samtliga anmälda stödåtgärder för vilka den har att fatta ett beslut efter offentliggörandet av meddelandet i *Europeiska unionens officiella tidning*, även om stödåtgärden anmälts före den dagen.
58. I fråga om oanmält stöd kommer kommissionen i enlighet med sitt tillkännagivande om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om ett statligt stöd är olagligt⁽¹⁾ att tillämpa
- a) detta meddelande, om stödet beviljas efter det att meddelandet har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*,
- b) 2001 års filmmeddelande i övriga fall.

⁽¹⁾ EGT C 119, 22.5.2002, s. 22.