



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, XXX г.
[...] (2013) XXX draft

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

ОТНОСНО ДЪРЖАВНАТА ПОМОЩ ЗА ФИЛМИ И ДРУГИ АУДИО- ВИЗУАЛНИ ПРОИЗВЕДЕНИЯ

(текст от значение за ЕИП)

Проект

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Аудио-визуалните произведения и особено филмите играят важна роля за оформянето на европейската идентичност. Те отразяват културното разнообразие на различните традиции и различната история на държавите членки и регионите на ЕС. Аудио-визуалните произведения са както икономическа стока, откриваща важни възможности за създаване на благосъстояние и заетост, така и културен продукт, който отразява и оформя нашите общества.
2. Сред аудио-визуалните произведения филмите продължават да се отличават поради високите разходи за създаването им и своята културна значимост. Бюджетите на филмовите продукции са значително по-големи от тези за другите аудио-визуални произведения, те по-често са предмет на международни съвместни продукции и техният експлоатационен живот е по-дълъг. В частност филмите са подложени на силна неевропейска конкуренция. От друга страна, европейските аудио-визуални произведения се разпространяват слабо извън своята страна на произход.
3. Това ограничено разпространение е резултат от фрагментирането на европейския аудио-визуален сектор на национални или дори на регионални пазари. Макар да е свързана с европейското езиково и културно многообразие, близостта е залегнала също в публичната подкрепа за европейските аудио-визуални произведения, което позволява от националните, регионалните и местните схеми за финансиране да бъдат отпускани субсидии на многобройни малки продуцентски къщи.
4. Общоприето е, че помощта е важна за поддържане на европейските аудио-визуални продукции. За продуцентите е трудно да получат първоначална търговска подкрепа в достатъчен размер, с която да съберат финансови средства за осъществяването на проектите. Техният бизнес и техните проекти се свързват с голям риск, както и с усещането за липса на рентабилност в сектора, което ги прави зависими от държавна помощ. Ако бяха оставени изцяло на пазара, много от тези филми нямаше да бъдат снимани, поради комбинацията от необходимите големи инвестиции и ограничената публика за европейски аудио-визуални произведения. При тези обстоятелства насърчаването на аудио-визуалната продукция от Комисията и държавите членки играе ключова роля, за да се гарантира, че културата им и творческата им способност могат да се изразяват и че се отразяват разнообразието и богатството на европейската култура.
5. Програмата на Европейския съюз „МЕДИА“ за подкрепа на киното, телевизията и новите медии предлага разнообразни схеми за финансиране, като всяка една от тях е насочена към различни области на аудио-визуалния сектор, включително схеми за продуценти, разпространители, търговски представители, организатори на курсове за обучение, оператори на нови цифрови технологии, оператори на платформи за видео по заявка, управители на киносалони и организатори на фестивали, пазарни и промоционални мероприятия. С програмата се насърчава разпространението и популяризирането на европейски филми и особено на ненационални европейски филми.

Проект

2. ЗАЩО ДЪРЖАВНАТА ПОМОЩ ЗА ФИЛМИ И ДРУГИ АУДИО-ВИЗУАЛНИ ПРОИЗВЕДЕНИЯ ТРЯБВА ДА БЪДЕ КОНТРОЛИРАНА?

6. Държавите членки въведоха широк набор от мерки за подпомагане на производството на филми, телевизионни програми и други аудио-визуални произведения. По приблизителни оценки държавите членки взети заедно отпускат всяка година 3 млрд. EUR помощ на филмовата индустрия¹. Това финансиране се предоставя посредством повече от 600 национални, регионални и местни схеми за помощ. Тези мерки се оправдават както с културни, така и със съображения, свързани с киноиндустрията. Тяхната първостепенна културна цел е да гарантират, че националните и регионалните култури и творческият потенциал намират поле за изява в аудио-визуални медии като киното и телевизията. От друга страна, тяхната цел е да бъде достигната критичната маса от дейност, която е необходима за създаването на динамика в развитието и укрепването на индустрията посредством създаването на стабилни производствени предприятия и изграждането на постоянен резерв от човешки умения и опит.
7. С тази подкрепа ЕС се превърна в един от най-големите производители на филми в света. През 2011 г. киноиндустрията на ЕС произведе 1 285 игрални филма, докато в САЩ техният брой е 817, а в Индия 1274 (по данни за 2010 г.). През 2011 г. в Европа бяха отчетени 963 млн. посещения в кината². През 2008 г. европейският аудио-визуален пазар за филмови произведения бе на стойност 17 млрд. EUR³. Над един милион души са заети в аудио-визуалния сектор в Европейския съюз⁴.
8. От това следва, че производството на филми и тяхното разпространение са не само културна, но също и важна икономическа дейност. Освен това филмови продуценти развиват дейност на международно равнище и аудио-визуалните произведения се търгуват на международните пазари. Това означава, че е вероятно тази помощ под формата на субсидии, данъчни облекчения или други видове финансова подкрепа да засегне търговията между държавите членки. Продуцентите и аудио-визуалните произведения, които получават такава помощ, вероятно разполагат с финансово и следователно конкурентно предимство пред тези, които не са я получавали. Следователно тази помощ може да наруши конкуренцията и се счита за държавна помощ съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС. Както и по отношение на мерките за държавна помощ в други сектори,

¹ 2,1 млрд. EUR помощ се отпуска ежегодно от европейските фондове за подкрепа на киното. (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Според проучване на икономическото и културното въздействие на териториалните условия в схемите за подпомагане на филмовата индустрия още 1 млрд. EUR се предоставят ежегодно от държавите членки чрез данъчни стимули за производството на филми, http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation.

² Източник: *Focus 2012 – World film market trends*, European Audiovisual Observatory, May 2012 (Акцентите през 2012 г. – Тенденциите на световния филмов пазар, Европейска аудио-визуална обсерватория, май 2012 г.).

³ PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009-2013, June 2009, p. 193. (PWC, Перспективи пред световните медии и развлечения за периода 2009 — 2013 г., юни 2009 г., стр. 193.)

⁴ Проучване на KEA European Affairs, Multi-territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union (Мултитериториално лицензиране на аудио-визуални произведения в Европейския съюз), окончателен доклад, изготвен за Европейската комисия, ГД „Информационно общество и медии“, октомври 2010 г., стр. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>.

Проект

Комисията е длъжна да оцени съвместимостта на помощта за аудио-визуалния сектор с вътрешния пазар в съответствие с член 108 от ДФЕС.

9. В този контекст важно е да бъде посочено, че в Договора се признава огромното значение за Европейския съюз и за неговите държави членки културата да бъде насърчавана чрез включването ѝ в политиките на Съюза, изрично посочени в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Член 167, параграф 2 от ДФЕС гласи:

Действията на Съюза са насочени към насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки и, ако е необходимо – подкрепа и допълване на техните действия в следните области:

[...]

- художествени и литературни произведения, включително и в аудио-визуалния сектор.

10. Член 167, параграф 4 от ДФЕС гласи: *Съюзът взема предвид културните аспекти при своята дейност по силата на други разпоредби на настоящия договор, по-специално, за да зачита и развива разнообразието на неговите култури.*
11. В член 107, параграф 1 от ДФЕС се забранява помощ, отпусната от държавата или чрез държавни ресурси, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията и търговията между държавите членки. Комисията обаче може да освободи някои държавни помощи от тази забрана. Едно от тези освобождавания е член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС относно помощта за насърчаване на културата, когато тази помощ не засяга условията на търговия и конкуренцията в степен, противоречаща на общия интерес.
12. В правилата от Договора, отнасящи се до контрола върху държавните помощи, се признават особеностите на културата и свързаните с нея икономически дейности. Тя допринася за средносрочната и дългосрочната устойчивост на европейските филми и на европейския аудио-визуалния сектор във всички държави членки и увеличава културното многообразие при избора на произведения за европейската публика.
13. Като страна по Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване, Европейският съюз заедно с държавите — членки на ЕС, се ангажира да интегрира културното измерение като жизненоважен елемент в своите политики, а Комисията подкрепя напълно неговите цели и отдава голямо значение на насърчаването на културното многообразие.

3. РАЗВИТИЕ ОТ 2001 ГОДИНА НАСАМ

14. Критериите за оценка на държавните помощи в полза на производството на филми и други аудио-визуални произведения бяха определени първоначално в

Проект

Съобщението относно филмовата индустрия от 2001 г.⁵. Срокът на валидност на тези критерии бе удължен през 2004⁶ г., 2007⁷ г. и 2009⁸ г. и изтече на 31.12.2012 г. Настоящото съобщение следва основните линии на Съобщението от 2001 г., като същевременно отговаря на редица тенденции, които възникнаха от 2001 г. насам.

15. Схемите за помощ, одобрени от Комисията, след като правилата от 2001 г. влязоха в сила, показват, че държавите членки използват разнообразни механизми и условия за помощ. Повечето схеми следват модела, за който бяха определени критериите за оценка, посочени в Съобщението от 2001 г., а именно безвъзмездните средства, отпуснати за подбрани филмови продукции, когато максималният размер на помощта е определен като процент от бюджета на продукцията, с който разполага получателят на помощта. Все по-голям брой държави членки обаче въведоха схеми, в които размерът на помощта се определя като процент от разходите за производствена дейност, направени само в държавата членка, отпускаща помощта. Тези схеми често са замислени като данъчно облекчение или по друг начин, който се прилага автоматично за филмите, които отговарят на определени критерии за допустимост за помощ. В сравнение с фондовете за кино, от които се отпуска индивидуална помощ, след като за нея е подадена молба, със своето автоматично прилагане тези схеми позволяват на филмовите продуценти да разчитат на предвидим размер финансиране още на етап планиране и разработка на филма.
16. Що се отнася до обхвата на подпомаганите дейности, някои държави членки предлагат също помощ за дейности, различни от филмовото производство. Сред тях са помощите за разпространение или за киносалони, например в селските райони или за арт кина като цяло, или за финансирането на техния ремонт и модернизация, включително преминаването им към цифрова прожекция на филми. Някои държави членки подкрепят аудио-визуалните проекти, които излизат извън традиционното понятие за филмови и телевизионни продукции, по-специално интерактивните продукти като трансмедии или видеоигри. В тези случаи Комисията приложи критериите от Съобщението относно филмовата индустрия като основа за оценка на необходимостта, пропорционалността и адекватността на помощта, винаги когато до нея е подавано уведомление за такава помощ. Комисията отбелязва също наличието на конкуренция между държавите членки, които използват държавна помощ, за да привлекат външни инвестиции от големи дружества за филмово производство от трети държави. Тези въпроси не са разгледани в Съобщението от 2001 г.
17. Още в Съобщението от 2001 г. бе обявено, че Комисията ще преразгледа максималното равнище на задълженията за териториалност на разходите в този сектор, разрешени съгласно правилата за държавна помощ. Според задълженията за териториалност на разходите в схемите за финансиране на филми е необходимо известна част от бюджета на подпомагания филм да бъде похарчена в държавата членка, която отпуска помощта. При удължаването на срока на действие през

⁵ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите относно някои правни аспекти, свързани с кинематографичните и други аудио-визуални произведения, ОВ С 43, 16.2.2002 г., стр. 6.

⁶ ОВ С 123, 30.4.2004 г., стр. 1.

⁷ ОВ С 134, 16.6.2007 г., стр. 5.

⁸ ОВ С 31, 7.2.2009 г., стр. 1.

Проект

2004 г. задълженията за териториалност на разходите в схемите за финансиране на филми се откритоиха като въпрос, който трябва да бъде допълнително оценен с оглед на неговото съответствие с принципите от Договора в областта на вътрешния пазар. Следва да бъде взета под внимание и съдебната практика на Съда на Европейските общности, приета след 2001 г., относно значението на вътрешния пазар по отношение на правилата за произхода на стоки и услуги⁹.

18. Прилагането на „културен тест“ също бе проблематично на практика. Съвместимостта на помощта за производство на филми се оценява по член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, в който се предвижда възможността да бъде предоставена помощ „за насърчаване на културата“. В Съобщението от 2001 г. се изисква помощта да е предназначена за произведение на културата. Подробният контрол, упражняван от Комисията върху културните критерии в схемите за подпомагане на филмовата индустрия, бе обаче оспорен от държавите членки, по-специално с оглед на принципа на субсидиарност.
19. В съответствие с това, когато през 2009 г. Комисията удължи срока на прилагане на критериите за оценка на държавната помощ, определени в Съобщението относно филмовата индустрия от 2001 г, тя отбеляза, че е необходимо да бъдат преосмислени последиците от тези тенденции и да бъдат преразгледани критериите за оценка.

4. СПЕЦИФИЧНИ ПРОМЕНИ

20. В настоящото съобщение се разглеждат представените по-горе въпроси и се въвеждат изменения на критериите, определени в Съобщението от 2001 г. По-специално, то обхваща по-широк обхват от дейности, за които се отпуска държавна помощ, на преден план се поставя принципът на субсидиарност в областта на културната политика и спазването на принципите на вътрешния пазар, въвеждат се по-високи равнища на максимален интензитет на помощ за трансграничните продукции и се предвижда защита на филмовото наследство и достъп до него. Мнението на Комисията е, че тези промени са необходими с оглед на развитието от 2001 г. насам и че те ще помогнат на европейските произведения да станат в бъдеще по-конкурентоспособни и паневропейски.

4.1. Обхват на дейностите

21. Що се отнася до обхвата на дейностите, за които се прилага настоящото съобщение, акцентът в критериите за държавна помощ в Съобщението относно филмовата индустрия от 2001 г. бе поставен върху производството на филми. Както беше отбелязано, някои държави членки обаче предлагат също подкрепа за други дейности като писане на сценарии, разработка, разпространение на филми и тяхната промоция (напр. на филмови фестивали). Целта за защита и насърчаване на европейското културно многообразие чрез аудио-визуални произведения може да бъде постигната единствено ако публиката гледа тези произведения. Когато се подпомага само производството, съществува риск да се стимулира предлагането на аудио-визуално съдържание, без да се гарантира, че разпространението и

⁹ По-специално Решение на Съда на Европейските общности от 10 март 2005 г. по дело *Laboratoires Fournier* (C-39/04), Recueil [2005 г.], стр. I-2057.

Проект

промоцията на полученото аудио-визуално произведение се извършват по подходящ начин. Поради това е целесъобразно помощта да обхваща всички аспекти на създаването на филми, от замисъла на разказа до представянето му пред публиката.

22. Що се отнася до помощите за киносалони, съответните суми обикновено са малки и равнищата на помощ, които попадат в приложното поле на регламента за минимална помощ, би трябвало да са достатъчни за кината в селските райони или за арт кината¹⁰. Ако държавата членка обаче може да обоснове необходимостта от по-голяма подкрепа, помощта ще бъде оценена съгласно настоящото съобщение като помощ за насърчаване на културата по смисъла на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС. Помощта за киносалоните насърчава културата, тъй като тяхната основна цел е да бъде прожектиран културен продукт, какъвто са филмите.
23. Някои държави членки обмисляха да подпомагат аудио-визуални проекти, които излизат извън традиционното понятие за филми и телевизионни продукции. Трансмедийното повествование (известно още като мултиплатформено или кросмедийно повествование) е техника за разказване посредством различни платформи и формати с помощта на цифрови технологии като филми и игри. Важно е да се отбележи, че тези съдържания са взаимосвързани¹¹. Тъй като трансмедийните проекти неизбежно са свързани с производството на филм, компонентът „филмова продукция“ се счита за аудио-визуално произведение, попадащо в приложното поле на настоящото съобщение.
24. Обратно, въпреки че през идните години игрите могат да представляват една от най-бързо развиващите се видове медии, не всички игри отговарят непременно на критериите за аудио-визуални произведения или културни продукти. В сравнение с филмите видеоигрите имат други характеристики по отношение на производството, разпространението, пускането на пазара и потреблението. Поради това правилата, предвидени за филмовото производство, не могат да се прилагат автоматично за видеоигрите. Освен това, за разлика от филмовия и телевизионния сектор, Комисията не разполага с критична маса от решения за държавна помощ, предназначена за видеоигри. Следователно настоящото съобщение не обхваща помощите, отпуснати на игри. Мерките за помощ в полза на видео игрите, които не отговарят на условията на Общия регламент за групово освобождаване (ОРГО)¹² или на регламента за минималната помощ, ще продължат бъдат оценявани за всеки отделен случай. Доколкото може да бъде доказана необходимостта от схема за помощ, предназначена за културни и образователни игри, Комисията ще прилага по аналогия критериите за интензитет на помощта, съдържащи се в настоящото съобщение.

¹⁰ Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за прилагане на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ, ОВ L 379, 28.12.2006 г., стр. 5.

¹¹ Да не се бъркат с традиционните медиен франчайзинг, продължения или адаптации, обхващащи няколко платформи.

¹² Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията от 6 август 2008 г. относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора (Общ регламент за групово освобождаване), ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3.

4.2. Културен критерий

25. За да бъде съвместима с член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, помощта за аудио-визуалния сектор трябва да насърчава културата. В съответствие с принципа на субсидиарност, установен в член 5 от ДЕС, определението за културни дейности е преди всичко отговорност на държавите членки. Когато оценява схема за подпомагане на аудио-визуалния сектор, Комисията признава, че нейната задача се ограничава с проверката на това дали дадена държава членка разполага със съответния ефективен механизъм за проверка, с който да бъде избегната явна грешка. Това ще бъде постигнато чрез наличието на процес на подбор по културни критерии, за да бъдат определени аудио-визуалните произведения, които следва да се възползват от помощ, или чрез културен профил, на който трябва да отговарят всички аудио-визуални произведения като условие за отпускане на помощта. В съответствие с Конвенцията¹³ на ЮНЕСКО от 2005 г. за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване, Комисията отбелязва, че фактът, че един филм е комерсиален, не му пречи да бъде и културен.
26. Езиковото многообразие е основен елемент от културното многообразие. Следователно защитата и насърчаването на използването на един или повече от езиците на една държава членка също служи за насърчаване на културата¹⁴. В съответствие с установената съдебна практика на Съда културната политика може да представлява императивно изискване от общ интерес, което оправдава ограничаването на свободата на предоставяне на услуги. Следователно държавите членки могат да изискват като условие за отпускането на помощта, *inter alia*, филмът да е произведен на определен език, когато е установено, че това изискване е необходимо и подходящо за преследването на културна цел в аудио-визуалния сектор, което би могло да благоприятства също свободата на словото на различни социални, религиозни, философски или езикови общности, които съществуват в даден регион. Фактът, че такъв критерий на практика може да представлява предимство в полза на предприятията за производство на филми, които работят на езика, предмет на критерия, изглежда присъщ на преследваната цел¹⁵.

4.3. Задължения за териториалност на разходите

27. Задълженията, които органите, отпускащи помощ, налагат на филмовите продуценти да похарчат известна част от бюджета на филмовото производство на конкретна територия (така наречените задължения за териториалност на разходите), бяха оспорени, когато Комисията започна да разглежда схемите за подпомагане на филмовата индустрия. Съобщението относно филмовата индустрия от 2001 г. позволи на държавите членки да наложат до 80 % от целия бюджет на един филм да бъдат похарчени на тяхната територия. По своя замисъл със схемите, в които размерът на помощта се определя като процент от разходите за производствена дейност, направени в държавата членка, която отпуска

¹³ В своя член 4, параграф 4 Конвенцията гласи: „Културните дейности, продукти и услуги са тези дейности, продукти и услуги, които ... възпроизвеждат или предават форми на културно изразяване, независимо от търговската стойност, която могат да имат. Културните дейности могат да бъдат цел сами по себе си или да способстват за производството на културни продукти и услуги“.

¹⁴ Решение на Съда от 5 март 2009 г. по дело C-222/07, *UTECA*, точки 27—33.

¹⁵ Решение на Съда от 5 март 2009 г. по дело C-222/07, *UTECA*, точки 34, 36.

Проект

помощта, вече се правят опити да бъде привлечена възможно най-много производствена дейност в държавата членка, отпускаща помощта, и в тях се съдържа елемент, който е присъщ за териториалността на разходите. В Съобщението относно филмовата индустрия трябва да бъдат взети под внимание въведените вече различни видове схеми за помощ.

28. Задълженията за териториалност на разходите се разглеждат от Съда на Европейския съюз като фрагментиране на вътрешния пазар за аудио-визуална продукция¹⁶. Поради това Комисията поръча външно проучване на условията за териториалност, налагани на аудио-визуалните продукции, което бе приключено през 2008 г.¹⁷. Както е посочено в извършеното през 2009 г. удължаване на действието на Съобщението относно филмовата индустрия, като цяло изследването не доведе до ясни резултати: От него не може да се заключи дали положителните ефекти от условията за териториалност имат превес над отрицателните.
29. В проучването обаче бе установено, че разходите за производство на филми изглеждат по-високи в държавите, които прилагат условия за териториалност, отколкото в тези, които не прилагат такива условия. В проучването се констатира също, че условията за териториалност могат да поставят някои пречки пред копродукциите и да намалят тяхната ефективност. Като цяло в проучването се констатира, че по-строгите задължения за териториалност на разходите не водят до достатъчно положителни ефекти, които да оправдаят запазването на сегашните равнища на ограниченията. В проучването не бе доказана необходимостта от тези условия с оглед на преследваните цели.
30. Национална мярка, която пречи на упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора, може да бъде приемлива само когато отговаря на няколко условия: да е въведена по императивно съображение от общ интерес, да е подходяща за постигане на целта, която преследва, и да не надхвърля необходимото за нейното постигане¹⁸. Характерните особености на филмовата индустрия, по-специално изключителната мобилност на производството и насърчаването на културното многообразие и националната култура и езици, могат да представляват императивно изискване от общ интерес, което да оправдае ограниченото упражняване на основните свободи. Поради това Комисията продължава да признава, че до известна степен тези условия могат да са необходими за поддържане на критична маса от инфраструктура, необходима за производството на филми в държавата членка или региона, предоставящ помощта.
31. Практически няма държава членка, която да налага задължения за териториалност на разходите до тавана от 80 % от целия бюджет на продукцията, позволен със Съобщението от 2001 г. В схемите на някои държави членки изобщо няма задължения за териториалност на разходите. Много регионални схеми са свързани с размера на помощта и в тях се изисква 100 % или 150 % от тази сума да бъдат

¹⁶ Решение на Съда от 5 март 2009 г. по дело C-222/07 *UTECA*, точка 24.

¹⁷ Проучване на икономическото и културното въздействие, особено върху съвместните продукции, на клаузите за териториалност в схемите за държавна помощ за филми и аудио-визуални продукции, 2008 г.

http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf.

¹⁸ Решение по дело C-222/07, *UTECA*, Сб. 2009 г., стр. I-1407, точка 25.

Проект

похарчени в държавата членка, която отпуска помощта, без да се уточнява произходът на услугите, поверени на подизпълнител. В някои схеми за помощ, продуцентът, получаващ помощта, е свободен да похарчи поне 20 % от бюджета извън държавата членка, която я отпуска. Някои държави членки замислят помощта за производството на филми като процент единствено от местните разходи.

32. Само няколко държави членки, определяйки допустимите разходи за финансиране като местни разходи, задължават продуцентите да използват местни подизпълнители и доставчици на стоки и услуги. Това определение на приемливите за помощ разходи представлява дискриминация на услуги, предоставяни от предприятия, които не са установени в държавата членка, отпускаща помощта, и изглежда надхвърлят това, което е необходимо за насърчаването на културните цели и разнообразието, по-специално по отношение на техническите услуги.
33. Размерът на разходите, които са предмет на задълженията за териториални разходи, трябва да бъде поне пропорционален на действителния финансов ангажимент на държавата членка, а не на цялостния бюджет на продукцията. Това не беше непременно така с критерия за териториалност на разходите в Съобщението от 2001¹⁹ г.
34. Изглежда също по-подходящо да бъде изключена дискриминацията, основана на произхода на стоките и услугите, използвани в производството на филми. Допускането на такива дискриминация, основана на произхода на стока или услуга, би ограничило възможността предприятия, предлагащи услуги за филмово производство, да развиват свободно дейност в рамките на вътрешния пазар, и би лишило тези предприятия от ползите на основните свободи, гарантирани от Договора, и по-специално свободното движение на стоки и услуги. Това би било в ущърб на предприятията с ограничени възможности за бизнес и за развитието на конкурентно предлагане. Дискриминацията налага също ненужни ограничения на филмовите продуценти по отношение на цената и качеството, когато избират сред доставчиците във вътрешния пазар. Това може да увеличи изкуствено разходите за производство на филми, което ограничава способността на европейските филми да повишат своята конкурентоспособност.
35. Съществуват главно два различни механизма за помощ, използвани от държавите членки за отпускане на помощ за производство на филми:
 - помощ, отпускната под формата на безвъзмездни средства (напр. чрез комисия за подбор) и
 - помощ, отпускната като част от производствените разходи в държавата членка, която я предоставя (напр. данъчни стимули).
36. В точка 52 са определени пределни стойности за всеки механизъм, в рамките на които Комисията може да приеме, че една държава членка прилага задължения за

¹⁹ Например: Продуцент снима филм с бюджет 10 млн. EUR и кандидатства за помощ по схема, от която се отпускат най-много 1 млн. EUR на филм. Не е пропорционално филмът да бъде изключен от схемата на основание, че продуцентът не очаква да изхарчи поне 8 млн. EUR от бюджета на продукцията на територията, която предлага помощта.

Проект

териториални разходи, които биха могли да бъдат необходими и пропорционални за културна цел.

37. В случай на помощ, предоставена като безвъзмездни средства, максималното задължение за териториалност на разходите от 160 % от размера на помощта съответства на предишното правило за „80 % от бюджета на продукцията“, когато интензитетът на помощта достига общата максимална стойност, посочена в точка 54, подточка 2, а именно 50 % от бюджета на продукцията²⁰.
38. В случай на помощ, отпусната като процент от разходите за производствена дейност в държавата членка, която отпуска помощта, налице е стимул да се харчи повече в държавата членка, за да бъде получена по-голяма помощ. Ограничаването на допустимата производствена дейност до дейността, която е упражнявана в държавата членка, която предоставя помощта, е териториално ограничение. В следствие на това, за да бъде установена граница, която е сравнима с границата за безвъзмездни средства, максималните разходи, предмет на задължения за териториалност на разходите, са 80 % от бюджета на продукцията.
39. Освен това, независимо от прилагания механизъм, всяка схема може да съдържа критерий за допустимост, по който се изисква минимално равнище на производствена дейност на територията на държавата членка. Това равнище не трябва да надвишава 50 % от бюджета на продукцията.
40. При всички случаи съгласно правото на ЕС държавите членки на са длъжни да налагат изисквания за териториалност на разходите.

4.4. Конкуренция за привличането на големи чуждестранни продукции

41. Когато беше прието Съобщението относно филмовата индустрия от 2001 г., малко на брой държави членки се опитваха да използват помощите за филми, за да привличат големи международни филмови проекти, които да бъдат произведени на тяхна територия. Оттогава насам няколко държави членки въведоха схеми с цел да привлекат в Европа големи продукции, като се конкурираха на световно равнище с места и инфраструктури в Съединените щати, Канада, Нова Зеландия и Австралия. Участниците в публичната консултацията, предшестваша настоящото съобщение, признават, че тези продукции са били необходими, за да се поддържа висококачествена инфраструктура за аудио-визуални произведения, да се допринесе за използването на студия, оборудване и персонал от висока класа, както и да се благоприятства трансферът на технологии, ноу-хау и експертни познания. Частичното ползване на кинематографичните инфраструктури от чуждестранни продукции ще допринесе също за изграждането на капацитет за реализацията на висококачествени европейски продукции, радващи се на голям интерес.

²⁰

Например: продуцент снима филм с бюджет 10 млн. EUR и кандидатства за помощ по схема, от която се отпускат най-много 1 млн. EUR на филм. От продуцента може единствено да се очаква да изхарчи 1,6 млн. EUR от бюджета на продукцията на територията, която предлага помощта. Ако обаче бюджетът на филма беше 2 млн. EUR и е получил максималния размер на помощта, продуцентът ще бъде изправен пред задължение за териториалност на разходите, съответстващо на 80 % от бюджета на продукцията.

Проект

42. Що се отнася до възможния ефект върху европейския аудио-визуален сектор, чуждестранните продукции могат да окажат трайно въздействие, тъй като с тях местната инфраструктура и местните екипи се използват интензивно. Като цяло по този начин може да бъде оказан цялостен положителен ефект върху националния аудио-визуален сектор. Следва също да се отбележи, че много от филмите, които се считат за важни проекти на трети държави, всъщност представляват съвместни продукции с участието на европейски продуценти. По този начин субсидиите ще допринесат и за промоцията на европейските аудио-визуални произведения и за поддържането на инфраструктурите за националните производства.
43. Поради това Комисията счита, че тази помощ може по принцип да бъде съвместима с член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС като помощ за насърчаване на културата при същите условия, приложими към помощта за европейски продукции. Тъй като обаче размерите на помощ за големи международни продукции могат да бъдат много големи, Комисията ще наблюдава по-нататъшното развитие на този вид помощ, за да гарантира, че конкуренцията се осъществява предимно въз основа на качеството и цената, а не въз основа на държавната помощ.

4.5. Трансгранични продукции

44. Малко на брой европейски филми се разпространяват извън териториите, в които са произведени. Вероятността европейски филм да бъде пуснат в няколко държави членки е по-голяма при съвместните продукции с участието на продуценти от няколко държави. Предвид важността на сътрудничеството между продуценти от различни държави членки за производството на европейски произведения, гледани в няколко държави членки, Комисията счита, че е оправдан по-високият интензитет на помощта за трансгранични продукции, които са финансирани от повече от една държава членка и в които участват продуценти от повече от една държава членка.

4.6. Филмово наследство

45. Филмите следва да бъдат събирани, съхранявани и достъпни за бъдещите поколения с културна и образователна цел²¹. В своите заключения от 18 ноември 2010²² г. относно европейското филмово наследство Съветът „Образование, младеж, култура и спорт“ призова държавите членки да гарантират, че филмите, които са подкрепени с държавна помощ, се депозират, когато това е осъществимо, в институция за филмово наследство заедно с всички свързани с тях материали, както и съответните права във връзка със съхранението и употребата на филми с културна и нетърговска цел и свързаните с тях материали.
46. Някои държави членки въведоха практиката да изплащат последния транш от помощта, след като институцията за филмовото наследство е удостоверила депозирането на подпомагания филм. Тази практика се оказва ефикасен инструмент за изпълнението на договорното задължение за депозиране.

²¹ Препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно филмовото наследство, ОВ L 323/57, 9.12.2005 г.

²² ОВ С 324, 1.12.2010 г., стр.1.

Проект

47. В своите споразумения за отпускане на безвъзмездни средства някои държави членки са въвели също разпоредби, позволяващи на институциите за филмово наследство да използват финансирани с публични средства филми за конкретни цели, когато изпълняват задачи от обществен интерес, след договорен период от време и при условие че това не пречи на нормалното използване на филма.
48. Поради това държавите членки следва да насърчават продуцентите да депозират копие от получилия помощ филм в институцията за филмовото наследство, определена от финансиращия орган с цел съхранение²³, както и за конкретна употреба с нетърговска цел, договорена с носителя/носителите на авторските права при спазване на правата върху интелектуалната собственост, и без да се засяга справедливото възнаграждение за носителите на правата след договорен период от време, определен в споразумението за безвъзмездна помощ, така че да не се препятства нормалното използване на филма.

5. ОЦЕНЯВАНЕ НА СЪВМЕСТИМОСТТА НА ПОМОЩТА

49. Когато оценява схеми за помощ в полза на филми и други аудио-визуални произведения, Комисията проверява въз основа на горните съображения:

- първо, дали схемата за помощ спазва принципа за „обща законосъобразност“, т.е. Комисията трябва да се увери, че в нея не се съдържат клаузи, които противоречат на разпоредбите на ДФЕС в области, различни от държавните помощи;

- второ, дали схемата удовлетворява специфичните критерии за съвместимост на помощта, изложени по-долу.

5.1. Обща законосъобразност

50. Комисията най-напред трябва да провери, че помощта спазва принципа за „обща законосъобразност“ и че в условията за допустимост и в критериите за възлагане не се съдържат клаузи, които противоречат на ДФЕС, в области, различни от държавните помощи. Това означава да се гарантира, че са спазени принципите на ДФЕС, забраняващи дискриминацията въз основа на националност, свободно движение на стоки и работници, свободата на установяване, свободата на предоставяне на услуги и свободното движение на капитали (членове 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 и 63 от ДФЕС). Комисията прилага тези принципи заедно с правилата за конкуренция, когато разпоредбите, които ги нарушават, не могат да бъдат отделени от функционирането на схемата на помощ.
51. В съответствие с горните принципи в схемите за помощ не трябва, например, помощта да бъде запазена изключително за собствени граждани, от бенефициерите да се изисква да имат статут на национални предприятия,

²³

Институциите за филмово наследство се определят от държавите членки, за да събират, съхраняват и предоставят филмовото наследство за културни и образователни цели. В приложение на Препоръката на Европейския парламент и Съвета относно филмовото наследство от 2005 г. държавите членки посочиха своите институции за филмово наследство. Актуалният списък може да бъде намерен на: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>.

Проект

учредени в съответствие с националното търговско право (предприятия, учредени в една държава членка и развиващи дейност в друга посредством постоянни клонове или представителства, трябва да имат правото да получат помощ. Освен това изискването за агенция трябва да е приложимо само след изплащането на помощта), или да задължава чуждестранни предприятия, предоставящи кинематографски услуги, да заобикалят условията на Директива 96/71/ЕО по отношение на техните командировани работници²⁴.

52. С оглед на специфичното положение на европейския филмов сектор и при условие че държавите членки не използват критерии, основани на произхода на стоките, услугите или работниците във вътрешния пазар²⁵, по схемите за подкрепа на филмовото производство може :

- да се изисква до 160 % от размера на помощта, отпусната за производството на дадено аудио-визуално произведение, да бъдат изразходвани на територията, където е отпусната помощта. или
- размерът на помощта да бъде изчислен като процент от разходите за дейности, свързани с филмовото производство в държавата членка, отпускане на помощта, обикновено в случай на схеми за помощ под формата на данъчни облекчения²⁶.

И в двата случая държавите членки могат да изискат от проектите минимално равнище на производствена дейност на своя територия като условие за получаване на помощ. Това равнище не може обаче да надвишава 50 % от целия бюджет на продукцията. Освен това териториалното обвързване не трябва да надвишава 80 % от бюджета на продукцията.

5.2. Специфични критерии за оценка съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС

53. Целта на помощта в полза на производството на европейски аудио-визуални произведения и за запазването на инфраструктурата, необходима за тяхното производство и разпространение, е оформянето на европейски културни идентичности и укрепването на културното многообразие. Следователно целта на помощта е да насърчава културата. Такава помощ може да бъде съвместима с Договора съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС. Предприятията от сектора на филмовите и телевизионните продукции могат също да се възползват от други видове помощ, предоставяни съгласно член 107, параграф 3, букви а) и в) от ДФЕС (например регионална помощ, помощ за МСП, за научноизследователска и развойна дейност, обучение или заетост), в рамките на максималните интензитети на помощ в случай на натрупване на помощи.

²⁴ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 декември 2003 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, ОВ 1997 L 18.

²⁵ Решение на Съда на Европейските общности от 10 март 2005 г. по дело C-39/04 *Laboratoires Fournier*, 2005 г., Recueil стр. I-2057. С други думи, дори ако по схемата се изисква някои производствени дейности да се извършват в територията, която отпуска помощта, разходите за стоки, услуги или работници от всяка страна от ЕИП трябва да са допустими.

²⁶ В съответствие с общите принципи на данъчното облагане държавите членки не са задължени да предоставят данъчни стимули за разходи, които не са пряко свързани с дейности, които генерират приходи, подлежащи на данъчно облагане на своя територия.

Проект

54. При схеми, предназначени за писане на сценарии, разработка, производство, разпространение и реклама на аудио-визуални произведения, обхванати от настоящото съобщение, Комисията ще приложи следните критерии по отношение на аудио-визуално произведение, което ще се възползва от помощта, с цел да прецени дали схемата е съвместима с Договора съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС:

- (1) Помощта е предназначена за културен продукт. Всяка държава-членка гарантира, че съдържанието на подпомаганата продукция е културно съгласно собствените си национални критерии чрез ефективен процес на проверка с цел да бъдат избегнати явни грешки: или чрез подбор на предложения за филми, напр. чрез жури или чрез лице, на което е поверен подборът, или, при липса на такъв процес на подбор, чрез съставяне на списък с културни критерии, по които ще се проверява всяко аудио-визуално произведение.
- (2) Интензитетът на помощта по принцип трябва да бъде ограничен до 50 % от бюджета на продукцията с цел да се стимулират обичайните търговски инициативи. Интензитетът на помощта за трансгранични продукции, които са финансирани от повече от една държава членка и в които участват продуценти от повече от една държава членка, може да бъде до 60 % от бюджета на продукцията. Тези ограничения не се отнасят за трудни²⁷ аудио-визуални произведения и копродукции с участието на държави от КПП списъка на ОИСР²⁸. Филми, чиято единствена оригинална версия е на официален език на държава членка с ограничена територия, население и езикова област, в този контекст могат да се разглеждат като трудни аудио-визуални творби.
- (3) По принцип помощта за писане на сценарий или разработка не е ограничена. Въпреки това, ако произлезият от това сценарий или проект в крайна сметка се превърне във филм, разходите за писане на сценарий и разработка впоследствие се включват в бюджета на продукцията и се вземат предвид в изчислението на максималния интензитет на помощта за аудио-визуалното произведение, както е посочено в параграф 2 по-горе.
- (4) Разходите за разпространението и популяризирането на аудио-визуалните произведения, които имат право да получат помощ за производство, могат да бъдат подпомогнати със същия интензитет на помощ, както ако са били или са могли да бъдат разходи за тяхното производство.

²⁷ Например късометражни филми, премиерните и вторите филми на режисьорите, документалните филми с малки бюджети или други произведения с трудна търговска реализация.

²⁸ Списъкът на КПП включва всички страни и територии, които отговарят на изискванията за получаване на официална помощ за развитие. Става дума за всички страни с нисък или среден доход на глава от населението въз основа на brutния национален продукт (БНП), публикувани от Световната банка с изключение на членовете на Г8, държавите — членки на ЕС, и страните със сигурна дата на присъединяване към ЕС. В списъка са включени и най-слабо развитите страни (LDCs) съгласно определението на Организацията на обединените нации. Вж. за справка: http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html.

Проект

- (5) Освен за писането на сценарии, разработката, разпространението или за промотиране, помощта, отпусната за специфични производствени дейности не се разрешава. Следователно помощта не трябва да бъде запазена за отделни части от веригата на продукцията за създаване на стойност. Всяка помощ, предоставена за производството на конкретно аудио-визуално произведение, следва да е принос към неговия цялостен бюджет. Продуцентът трябва да разполага със свободата да избира позициите от бюджета, които ще се изразходват в други държави членки. Това е необходимо, за да се гарантира, че помощта произвежда неутрален стимулиращ ефект. Обвързването на помощта с отделни конкретни позиции от бюджета на един филм би могло да превърне помощта в национална преференция за секторите, осигуряващи подпомогнатите услуги, което може да се окаже несъвместимо с Договора.
- (6) Държавите членки следва да насърчават продуцентите и да им помагат да депозират копие от подпомагания филм в институцията за филмово наследство, определена от финансиращия орган, за да бъде съхранен, както и за конкретна употреба с културна и нетърговска цел, договорена с носителя/носителите на авторските права при спазване на правата върху интелектуалната собственост, и без да се засяга справедливото възнаграждение за носителите на правата след договорен период от време, определен в споразумението за безвъзмездна помощ, така че да не се препятства нормалното използване на филма.
- (7) Помощта се предоставя по прозрачен начин. Държавите членки трябва да публикуват на отделен уебсайт или на отделен уебсайт, извличащ информация от множество страници в интернет, поне следната информация: пълния текст на одобрената схема за помощ и разпоредбите за нейното прилагане, името на получателя на помощта, наименованието и естеството на подпомаганата дейност или проект, размера на помощта, интензитета на помощта, изразен като част от общия бюджет на подпомаганата дейност или проект. След като бъде взето решение за възлагане, тази информация трябва да бъде публикувана онлайн, да бъде съхранявана за период от най-малко 10 години и да бъде на разположение на широката общественост без ограничения²⁹.
55. Модернизирането на киносалони, в това число тяхното цифровизиране, може да бъде подпомогнато, когато държавите членки могат да обосноват необходимостта, пропорционалността и адекватността на такава помощ. Въз основа на това Комисията ще оцени дали схемата е съвместима с Договора съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС.
56. Когато се определя дали е спазен максималният интензитет на помощта, под внимание се взема общата сума на публичната помощ, отпусната от държавите членки за подпомаганата дейност или проект, независимо от това дали тази помощ е финансирана от местни, регионални, национални източници или от източници на Съюза. Не са обаче държавни ресурси средствата, отпускани пряко

²⁹

Тази информация следва да се актуализира редовно (например на всеки шест месеца) и трябва да бъде на разположение във формати с незащитени права.

Проект

от програми на ЕС, като програмата МЕДИА, без държавите членки да участват в решението за тяхното отпускане. По тази причина помощта, която те представляват, не се отчита за целите на спазването на таваните на помощ.

6. Подходящи мерки

57. Като подходящи мерки за целите на член 108, параграф 1 от ДФЕС Комисията предлага държавите членки да приведат съществуващите си схеми за финансиране на филмите в съответствие с настоящото съобщение в срок от 1 година след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз. В срок до един месец след публикуването на настоящото съобщение в Официален вестник държавите членки следва да потвърдят пред Комисията, че са съгласни с така предложените подходящи мерки. При липса на отговор Комисията ще счита, че съответната държава членка не е съгласна.

7. Прилагане

58. Настоящото съобщение се прилага от първия ден след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз.
59. Комисията прилага настоящото съобщение по отношение на всички мерки за помощ, за които е постъпило уведомление и за които тя трябва да вземе решение след публикуването на съобщението в Официален вестник, дори в случаите, в които за помощите е постъпило уведомление преди тази дата.
60. В съответствие с Известието на Комисията за определяне на приложимите правила при оценка на незаконосъобразната държавна помощ³⁰ в случай на помощ, за която не е постъпило уведомление, Комисията прилага:

а) настоящото съобщение, ако помощта е била отпусната след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз;

б) Съобщението относно филмовата индустрия от 2001 г. за всички останали случаи.

³⁰

ОВ С 119, 22.5.2002 г., стр. 22.