

II

(Comunicări)

COMUNICĂRI PROVENIND DE LA INSTITUȚIILE, ORGANELE ȘI
ORGANISMELE UNIUNII EUROPENE

COMISIA EUROPEANĂ

Comunicarea Comisiei privind ajutoarele de stat pentru filme și alte opere audiovizuale

(Text cu relevanță pentru SEE)

(2013/C 332/01)

1. INTRODUCERE

1. Operele audiovizuale, în special filmele, joacă un rol important în modelarea identităților europene. Acestea reflectă diversitatea culturală a diferitelor tradiții și istorii ale statelor membre și ale regiunilor Uniunii Europene. Operele audiovizuale sunt nu numai bunuri economice, care oferă oportunități importante pentru crearea de bunăstare și locuri de muncă, ci și bunuri culturale care oglindesc și modelează societățile noastre.
2. Printre operele audiovizuale, filmele continuă să ocupe un loc special, datorită costurilor de producție și importanței lor culturale. Bugetele pentru producția filmelor sunt considerabil mai mari decât pentru orice alt conținut audiovizual, acestea fac mult mai frecvent obiectul unor coproducții internaționale, iar durata vieții lor de exploatare este mai lungă. Filmele, în special, se confruntă cu o concurență puternică din afara Europei. Pe de altă parte, operele audiovizuale europene sunt puțin difuzate în afara țării lor de origine.
3. Această circulație limitată este cauzată de fragmentarea sectorului audiovizual european în piețe naționale, chiar regionale. Deși acest fapt este legat de diversitatea lingvistică și culturală a Europei, proximitatea este totodată un element al sprijinului public acordat operelor audiovizuale europene, astfel încât scheme de finanțare naționale, regionale și locale subvenționează multe companii mici de producție.
4. Este un fapt în general acceptat că ajutorul este important pentru sprijinirea producției audiovizuale europene. Pentru producători este dificil să obțină un nivel suficient de sprijin comercial inițial pentru constituirea pachetului financiar necesar demarării proiectelor de producție. Nivelul ridicat de risc asociat activității și proiectelor lor, alături de percepția profitabilității insuficiente a sectorului, fac ca acesta să fie dependent de ajutoarele de stat. Lăsate doar în seama pieței, multe dintre aceste filme nu ar fi fost realizate, cauza fiind o combinație între valoarea importantă a investițiilor necesare și faptul că publicul operelor audiovizuale europene este limitat. În aceste condiții, promovarea producției audiovizuale de către Comisie și de către statele membre are rolul de a asigura că propria cultură și capacitate creativă își pot găsi expresie și că pot reflecta diversitatea și bogăția culturii europene.
5. MEDIA, programul de sprijin al Uniunii Europene în sectorul filmului, al televiziunii și al noii media, oferă o serie de scheme de finanțare, fiecare vizând domenii diferite ale sectorului audiovizual, inclusiv scheme pentru producători, distribuitori, agenți de vânzări, organizatori de cursuri de formare, operatori din domeniul noilor tehnologii digitale, operatori de platforme video la cerere, persoane care organizează expoziții și festivaluri, piețe și evenimente promoționale. Programul încurajează circulația și

promovarea filmelor europene, cu accent special pe filmele europene nonnaționale. Aceste acțiuni vor fi continuate în cadrul programului MEDIA al noului program-cadru instituit la nivel european pentru sprijinirea sectoarelor culturale și creative și intitulat Europa Creativă.

2. DE CE ESTE CONTROLAT AJUTORUL DE STAT PENTRU FILME ȘI ALTE OPERE AUDIOVIZUALE?

6. Statele membre au pus în aplicare o gamă largă de măsuri de sprijin pentru producția de filme, programe de televiziune și alte opere audiovizuale. În total, ajutorul pentru cinematografie acordat de statele membre este estimat la 3 miliarde EUR pe an ⁽¹⁾. Această finanțare este furnizată prin intermediul a peste 600 de scheme de sprijin naționale, regionale și locale. Aceste măsuri se bazează pe considerații atât culturale, cât și industriale. Acestea au drept scop cultural principal să asigure că culturile naționale și regionale, precum și potențialul creativ sunt exprimate în media audiovizuală, cum sunt cinematografia și televiziunea. Pe de altă parte, acestea vizează să genereze masa critică de activitate necesară pentru crearea dinamicii care asigură dezvoltarea și consolidarea sectorului, prin crearea unor întreprinderi de producție pe baze solide și prin dezvoltarea unor resurse permanente de competențe umane și de experiență.
7. Datorită acestui sprijin, UE a devenit unul dintre cei mai mari producători de filme din lume. Industria cinematografică a UE a produs 1 299 de lungmetraje în 2012, față de cele 817 produse în SUA (2011) sau de cele 1 255 produse în India (2011). În 2012, în Europa s-au înregistrat 933,3 milioane de intrări în sălile de cinema ⁽²⁾. În 2008, piața audiovizuală europeană a divertismentului audiovizual a fost evaluată la 17 miliarde EUR ⁽³⁾. Peste un milion de persoane lucrează în sectorul audiovizual din Uniunea Europeană ⁽⁴⁾.
8. Aceste cifre demonstrează că, pe lângă importanța culturală, producția și distribuția de filme au și o considerabilă importanță economică. În plus, producătorii de filme au activități la nivel internațional, iar operele audiovizuale sunt comercializate în întreaga lume. Aceasta înseamnă că ajutoarele relevante sub formă de subvenții, stimulente fiscale sau alte tipuri de sprijin financiar sunt susceptibile să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. Producătorii și operele audiovizuale care beneficiază de un astfel de sprijin ar putea avea un avantaj financiar și, deci, concurențial, față de cei care nu beneficiază de acest ajutor. În consecință, un astfel de sprijin poate denatura concurența și este considerat ca fiind ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. În conformitate cu articolul 108 din TFUE, Comisia este obligată, așadar, să evalueze compatibilitatea ajutorului pentru sectorul audiovizualului cu piața internă, astfel cum procedează cu măsurile de ajutor de stat din alte sectoare.
9. În acest context, este esențial să se precizeze că tratatul recunoaște importanța capitală a promovării culturii pentru Uniunea Europeană și pentru statele membre, prin includerea culturii printre politicile Uniunii menționate în mod specific în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Articolul 167 alineatul (2) din TFUE prevede:

„Acțiunea Uniunii urmărește să încurajeze cooperarea dintre statele membre și, în cazul în care este necesar, să sprijine și să completeze acțiunea acestora în următoarele domenii:

[...]

— creația artistică și literară, inclusiv în sectorul audiovizualului.”

10. Articolul 167 alineatul (4) din TFUE prevede:

„În acțiunile întreprinse în temeiul celorlalte dispoziții ale tratatelor, Uniunea ține seama de aspectele culturale, în special pentru a respecta și a promova diversitatea culturilor sale.”

⁽¹⁾ 2,1 miliarde EUR sunt furnizate anual ca ajutor prin fondurile europene pentru cinematografie (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Conform studiului privind impactul economic și cultural al condițiilor teritoriale din schemele de ajutor pentru cinematografie, o sumă suplimentară, de aproximativ 1 miliard EUR, este furnizată anual de statele membre prin stimulente fiscale pentru filme: http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation

⁽²⁾ Sursa: *Focus 2012 – World film market trends*, Observatorul European al Audiovizualului, mai 2012.

⁽³⁾ PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009-2013, iunie 2009, p. 193.

⁽⁴⁾ Studiu realizat de KEA European Affairs, *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*, raport final elaborat pentru Comisia Europeană, DG Societatea Informațională și Media, octombrie 2010, p. 21: <http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>

11. Articolul 107 alineatul (1) din TFUE interzice ajutorul acordat de către stat sau din resurse de stat care denaturează sau amenință să denatureze concurența sau schimburile comerciale dintre statele membre. Cu toate acestea, Comisia poate excepta anumite ajutoare de stat de la această interdicție. Una dintre aceste excepții este reprezentată de articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE privind ajutorul pentru promovarea culturii, în cazul în care acest ajutor nu afectează concurența și condițiile comerciale într-o măsură contrară interesului comun.
12. Normele din tratat privind controlul ajutoarelor de stat recunosc particularitățile culturii și ale activităților economice conexe. Ajutoarele pentru operele audiovizuale contribuie la viabilitatea pe termen mediu și lung a industriei cinematografice europene și a sectorului european al audiovizualului în toate statele membre și sporește diversitatea culturală a ofertei de opere aflate la dispoziția publicului european.
13. Ca parte la Convenția UNESCO asupra protecției și promovării diversității expresiilor culturale, Uniunea Europeană, împreună cu statele membre ale UE, s-a angajat să integreze în politicile sale dimensiunea culturală ca element esențial.

3. EVOLUȚII ÎNREGISTRATE ÎNCEPÂND CU 2001

14. Criteriile de evaluare a ajutoarelor de stat pentru producția de filme și alte opere audiovizuale au fost inițial stabilite în Comunicarea privind cinematografia din 2001 ⁽¹⁾. Valabilitatea acestor criterii a fost extinsă în 2004 ⁽²⁾, 2007 ⁽³⁾ și 2009 ⁽⁴⁾ și a expirat la 31 decembrie 2012. Prezenta comunicare urmărește liniile principale ale Comunicării din 2001, luând totodată în considerare o serie de tendințe care au apărut începând cu 2001.
15. Schemele de ajutor aprobate de Comisie de la intrarea în vigoare a dispozițiilor din 2001 arată că statele membre utilizează o gamă largă de mecanisme și condiții de acordare a ajutorului. Majoritatea schemelor urmează modelul pentru care au fost concepute criteriile de evaluare ale Comunicării din 2001, și anume subvențiile acordate anumitor producții cinematografice, pentru care valoarea maximă a ajutorului este calculată ca procentaj din bugetul de producție al beneficiarului ajutorului. Cu toate acestea, un număr tot mai mare de state membre au introdus scheme care definesc valoarea ajutorului ca procentaj din cheltuielile cu activitatea de producție efectuate numai în statul membru care acordă ajutorul. Aceste scheme iau adesea forma unei reduceri a impozitului sau a oricărui alt tip de mecanism care se aplică în mod automat unui film care îndeplinește anumite criterii de eligibilitate pentru ajutor. În comparație cu fondurile pentru cinematografie care acordă sprijin anumitor filme, în mod individual și la cerere, aceste scheme care se aplică automat permit producătorilor de film să ia în calcul o sumă de finanțare previzibilă deja în faza de planificare și de dezvoltare a filmului.
16. În ceea ce privește domeniul de aplicare al activităților care beneficiază de ajutor, unele state membre oferă ajutoare și pentru alte activități decât producția de filme. Printre acestea se numără ajutoarele pentru distribuția de filme sau pentru cinematografe, de exemplu pentru sprijinirea cinematografelor rurale sau a cinematografelor de artă, în general, ori pentru a susține renovarea și modernizarea acestora, inclusiv tranziția lor către proiecția cinematografică digitală. Unele state membre sprijină proiecte audiovizuale care depășesc conceptul tradițional de producție cinematografică și de televiziune, în special produse interactive cum ar fi produsele transmediatice sau jocurile. În aceste cazuri, Comisia a aplicat ca referință criteriile din Comunicarea privind cinematografia pentru a evalua necesitatea, proporționalitatea și caracterul adecvat al ajutorului, ori de câte ori acest tip de ajutor i-a fost notificat. Comisia a observat, de asemenea, o concurență între unele state membre care folosesc ajutoarele de stat pentru a atrage investiții străine de la case mari de producție cinematografică din țări terțe. Aceste aspecte nu au fost abordate în Comunicarea din 2001.
17. Comunicarea din 2001 anunța deja efectuarea unei revizui de către Comisie a nivelului maxim al obligațiilor de teritorializare a cheltuielilor permise în acest sector în temeiul normelor privind ajutoarele de stat. Pe baza obligațiilor de teritorializare a cheltuielilor din schemele de finanțare a filmelor, o anumită parte a bugetului filmului care beneficiază de ajutor trebuie să fie cheltuită în statul membru care acordă ajutorul. Extinderea din 2004 a identificat obligațiile de teritorializare a

⁽¹⁾ Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor privind anumite aspecte juridice legate de producțiile cinematografice și alte producții audiovizuale, JO C 43, 16.2.2002, p. 6.

⁽²⁾ JO C 123, 30.4.2004, p. 1.

⁽³⁾ JO C 134, 16.6.2007, p. 5.

⁽⁴⁾ JO C 31, 7.2.2009, p. 1.

cheltuielilor din schemele de finanțare a cinematografiei ca fiind o chestiune care trebuie evaluată suplimentar pentru a se stabili dacă respectă principiile pieței interne, astfel cum sunt enunțate în tratat. De asemenea, trebuie luată în considerare jurisprudența Curții de Justiție adoptată începând cu 2001 referitor la importanța pieței interne în ceea ce privește normele privind originea bunurilor și a serviciilor ⁽¹⁾.

18. În același timp, aplicarea „testului cultural” a pus probleme în practică. Compatibilitatea ajutoarelor pentru producția de filme este evaluată în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, care prevede posibilitatea de a acorda ajutoare „destinate să promoveze cultura”. Comunicarea din 2001 impunea ca ajutorul să fie destinat unui produs cultural. Cu toate acestea, controlul detaliat exercitat de Comisie în ceea ce privește criteriile culturale în schemele de sprijinire a cinematografiei a suscitat controverse cu statele membre, în special din perspectiva principiului subsidiarității.
19. În consecință, în 2009, în momentul extinderii criteriilor de evaluare a ajutoarelor de stat din Comunicarea privind cinematografia din 2001, Comisia a remarcat necesitatea de a reflecta în continuare cu privire la implicațiile acestor evoluții și de a revizui criteriile de evaluare.

4. MODIFICĂRI SPECIFICE

20. Prezenta comunicare abordează aspectele menționate mai sus și aduce modificări criteriilor stabilite în Comunicarea din 2001. În special, aceasta include ajutoare de stat pentru o gamă mai largă de activități, subliniază principiul subsidiarității în domeniul politicii culturale și respectarea principiilor pieței interne, introduce un nivel mai ridicat al intensității maxime a ajutorului pentru producțiile transfrontaliere și asigură protecția patrimoniului cinematografic și accesul la acesta. Comisia consideră că aceste modificări sunt necesare, având în vedere evoluțiile de după 2001, și că ele vor contribui la consolidarea competitivității și a caracterului paneuropean al operelor europene în viitor.

4.1. Domeniul de aplicare al activităților

21. În ceea ce privește domeniul de aplicare al activităților cărora li se aplică prezenta comunicare, criteriile de evaluare a ajutoarelor de stat stabilite în Comunicarea privind cinematografia din 2001 s-au concentrat pe producția de filme. După cum s-a menționat, unele state membre oferă totuși sprijin și pentru alte activități conexe, cum ar fi pentru scrierea scenariilor, dezvoltarea, distribuția de filme sau promovarea filmelor (inclusiv în cadrul unor festivaluri de film). Obiectivul protejării și promovării diversității culturale a Europei prin intermediul operelor audiovizuale poate fi realizat numai dacă aceste opere sunt văzute de public. Ajutorul destinat exclusiv producției prezintă riscul de a stimula furnizarea unui conținut audiovizual fără a garanta că opera audiovizuală rezultată este difuzată și promovată în mod corespunzător. Prin urmare, este oportun ca ajutorul să poată acoperi toate aspectele creației de film, de la conceperea intrigii și până la prezentarea sa în fața publicului.
22. În ceea ce privește ajutoarele pentru cinematografe, sumele în cauză sunt de regulă mici, astfel încât, de exemplu, nivelurile de ajutor care intră sub incidența Regulamentului *de minimis* ⁽²⁾ ar trebui să fie suficiente pentru cinematografele rurale și cele de artă. Cu toate acestea, dacă un stat membru poate justifica necesitatea unui ajutor mai mare pentru cinematografe, ajutorul va fi evaluat în temeiul prezentei comunicări ca ajutor destinat să promoveze cultura, în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE. Ajutoarele pentru cinematografe promovează cultura deoarece scopul principal al cinematografelor este expunerea produsului cultural reprezentat de film.
23. Unele state membre au luat în considerare acordarea de sprijin pentru proiecte audiovizuale care depășesc noțiunea tradițională de producții cinematografice și de televiziune. Narațiunea transmediatică – *transmedia storytelling* (cunoscută și sub numele de narațiune multi-platformă sau narațiune trans-media) este tehnica povestirii cu ajutorul unor platforme și formate diverse, prin intermediul tehnologiilor digitale, cum sunt filmele și jocurile. Este important de notat că aceste conținuturi sunt interconectate ⁽³⁾. Având în vedere că proiectele transmediatice sunt legate în mod inevitabil de producția unui film, componenta „producție cinematografică” este considerată, în sensul prezentei comunicări, drept operă audiovizuală.

⁽¹⁾ În special Hotărârea Curții de Justiție din 10 martie 2005, *Laboratoires Fournier*, C-39/04, Rec. 2005, p. I-2057.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 1998/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat ajutoarelor *de minimis*, JO L 379, 28.12.2006, p. 5.

⁽³⁾ A nu se confunda cu francizele media, cu *sequel* (continuarea unei opere anterioare) sau cu adaptările tradiționale care utilizează mai multe platforme.

24. În schimb, deși jocurile pot reprezenta în următorii ani una dintre cele mai dinamice forme ale mass-mediei, nu toate jocurile se încadrează în mod necesar în categoria operelor audiovizuale sau a produselor culturale. Acestea au alte caracteristici în ceea ce privește producția, distribuția, comercializarea și consumul în comparație cu filmele. Prin urmare, normele concepute pentru producția de filme nu pot fi aplicate automat jocurilor. Mai mult, spre deosebire de sectorul cinematografic și al televiziunii, Comisia nu dispune de suficiente decizii privind ajutorul de stat acordat jocurilor. Prin urmare, prezenta comunicare nu acoperă ajutorul acordat jocurilor. Orice măsură de ajutor în sprijinul jocurilor care nu întrunește condițiile Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare ⁽¹⁾ sau ale Regulamentului *de minimis* va fi în continuare analizată de la caz la caz. În măsura în care se poate demonstra necesitatea unei scheme de ajutor care vizează jocurile cu scop cultural sau educativ, Comisia va aplica prin analogie criteriile privind intensitatea ajutorului din prezenta comunicare.

4.2. Criteriul cultural

25. Pentru a fi compatibil cu articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, ajutorul pentru sectorul audiovizual trebuie să promoveze cultura. În conformitate cu principiul subsidiarității consacrat la articolul 5 din TUE, definirea activităților culturale este, în primul rând, o responsabilitate a statelor membre. Atunci când evaluează o schemă de sprijin pentru operele audiovizuale, Comisia recunoaște că rolul său se limitează la a verifica dacă un stat membru are un mecanism de verificare relevant și eficient pentru a se evita erorile evidente. Acest lucru s-ar realiza fie prin existența unui proces de selecție culturală pentru a determina ce opere audiovizuale ar trebui să beneficieze de ajutor, fie prin definirea unui profil cultural care trebuie îndeplinit de toate operele audiovizuale pentru a putea beneficia de ajutor. În conformitate cu Convenția UNESCO asupra protecției și promovării diversității expresiilor culturale din 2005 ⁽²⁾, Comisia subliniază că și un film comercial poate fi un film cultural.
26. Diversitatea lingvistică este un element important al diversității culturale; prin urmare, apărarea și promovarea utilizării uneia sau a mai multora dintre limbile unui stat membru au, de asemenea, rolul de a promova cultura ⁽³⁾. Conform jurisprudenței constante a Curții, atât promovarea limbii unui stat membru ⁽⁴⁾, cât și politica culturală ⁽⁵⁾ pot constitui o cerință imperioasă de interes general care justifică o limitare a libertății de a presta servicii. Prin urmare, drept condiție pentru ajutor, statele membre pot impune, printre altele, ca filmul să fie produs într-o anumită limbă, dacă se demonstrează că această cerință este necesară și oportună pentru a urmări un obiectiv cultural în sectorul audiovizualului, care poate favoriza totodată libertatea de exprimare a diferitelor componente sociale, religioase, filozofice sau lingvistice care există într-o anumită regiune. Faptul că un asemenea criteriu poate constitui în practică un avantaj pentru întreprinderile de producție cinematografică care lucrează în limba vizată de criteriul menționat este inerent obiectivului urmărit ⁽⁶⁾.

4.3. Obligații privind teritorializarea cheltuielilor

27. Obligațiile impuse producătorilor de film de către autoritățile care acordă ajutorul, conform cărora aceștia trebuie să cheltuiască o anumită parte a bugetului de producție a filmului într-un teritoriu determinat (așa-numitele „obligații privind teritorializarea cheltuielilor”), au făcut obiectul unei atenții deosebite din momentul în care Comisia a început să ia în considerare crearea unor scheme de ajutor pentru cinematografie. Comunicarea privind cinematografia din 2001 a autorizat statele membre să prevadă cerința ca până la 80 % din întregul buget al filmului să fie cheltuit pe teritoriul lor. Schemele care stabilesc valoarea ajutorului ca procentaj din cheltuielile cu activitatea de producție efectuate în statul membru care acordă ajutorul încearcă deja, prin natura lor, să atragă o parte cât mai mare posibil

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei din 6 august 2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața comună în aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat (Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare), JO L 214, 9.8.2008, p. 3.

⁽²⁾ Convenția prevede la articolul 4 alineatul (4): „Activitățile, bunurile și serviciile culturale se referă la activități, bunuri și servicii care ... materializează sau transmit expresii culturale, independent de valoarea comercială pe care o pot avea. Activitățile culturale pot fi de sine stătătoare sau pot contribui la producerea de bunuri și servicii culturale.”

⁽³⁾ Hotărârea Curții din 5 martie 2009, UTECA, C-222/07, punctele 27-33.

⁽⁴⁾ Hotărârea Curții din 13 decembrie 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium*, C-250/06, punctul 43.

⁽⁵⁾ Hotărârea Curții din 28 octombrie 1999, *ARD*, C-6/98, punctul 50.

⁽⁶⁾ Hotărârea Curții din 5 martie 2009, UTECA, C-222/07, punctele 34 și 36.

din activitate de producție în statul membru care acordă ajutorul și conțin un element inerent de teritorializare a cheltuielilor. Comunicarea privind cinematografia trebuie să țină seama de aceste diferite tipuri de scheme de ajutor existente în prezent.

28. Obligațiile privind teritorializarea cheltuielilor constituie o restricție a pieței interne a producțiilor audiovizuale. Prin urmare, Comisia a comandat un studiu extern privind condițiile teritoriale impuse producției audiovizuale care a fost finalizat în 2008 ⁽¹⁾. Astfel cum se menționează în extinderea din 2009 a Comunicării privind cinematografia, în ansamblu, studiul a fost neconcludent: nu s-a putut determina dacă efectele pozitive ale condițiilor teritoriale depășesc ca importanță efectele negative.
29. Cu toate acestea, potrivit studiului, costurile producției cinematografice par să fie mai mari în țările care pun în aplicare condiții teritoriale, comparativ cu țările care nu aplică astfel de condiții. De asemenea, studiul a constatat că aceste condiții teritoriale pot pune unele obstacole în calea coproducțiilor și le pot face mai puțin rentabile. În ansamblu, studiul a constatat că obligațiile de teritorializare a cheltuielilor mai restrictive nu conduc la efecte pozitive suficiente pentru a justifica menținerea nivelurilor actuale ale restricțiilor. De asemenea, nu a fost demonstrată necesitatea acestor condiții în perspectiva obiectivelor urmărite.
30. O măsură națională care împiedică exercitarea libertăților fundamentale garantate prin tratat poate fi acceptabilă doar atunci când respectă mai multe condiții: trebuie să poată fi justificată prin motive imperioase de interes general, să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins ⁽²⁾. Caracteristicile specifice industriei cinematografice, în special mobilitatea extraordinară a producțiilor, și promovarea diversității culturale, a culturii și a limbilor naționale pot constitui o cerință imperioasă de interes general care poate justifica o restricție în ceea ce privește exercitarea libertăților fundamentale. Prin urmare, Comisia recunoaște, în continuare că, într-o anumită măsură, aceste condiții ar putea fi necesare pentru a menține o masă critică de infrastructură pentru producția de filme în statul membru sau regiunea care acordă ajutorul.
31. Foarte puține state membre impun obligații de teritorializare a cheltuielilor până la plafonul de 80 % din bugetul de producție permis de Comunicarea din 2001. Mai multe state membre nu prevăd nicio obligație de teritorializare a cheltuielilor în schemele lor de ajutor. Multe scheme regionale sunt legate de valoarea ajutorului și prevăd că 100 % sau 150 % din această valoare trebuie sau ar trebui să fie cheltuită în statul membru care acordă ajutorul, fără a preciza originea serviciilor subcontractate sau originea bunurilor utilizate în producție. În unele scheme, producătorul care beneficiază de ajutor este liber să cheltuiască cel puțin 20 % din bugetul de producție în afara teritoriului statului membru respectiv. Anumite state membre stabilesc ajutorul pentru cinematografie ca procentaj doar din cheltuielile locale.
32. Valoarea cheltuielilor care fac obiectul obligațiilor de teritorializare a cheltuielilor ar trebui să fie cel puțin proporțională cu angajamentul financiar real al unui stat membru și nu cu bugetul total al producției. Acest lucru nu s-a aplicat neapărat în cazul criteriului teritorial din Comunicarea din 2001 ⁽³⁾.
33. În principal, există două mecanisme diferite de ajutoare aplicate de statele membre care acordă ajutor pentru producția de filme:
 - ajutoare acordate, de exemplu, de către un comitet de selecție, sub forma unor subvenții directe, stabilite, de exemplu, ca procentaj din bugetul de producție; și
 - ajutoare acordate și stabilite ca procentaj din cheltuielile de producție efectuate în statul membru care acordă ajutorul (de exemplu, un stimulent fiscal).

⁽¹⁾ 2008 Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions (Studiu privind impactul economic și cultural, în special asupra coproducțiilor, al clauzelor referitoare la teritorializare ale schemelor de ajutor de stat pentru producțiile cinematografice și audiovizuale, 2008): http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf

⁽²⁾ Hotărârea Curții de Justiție, UTECA, C-222/07, punctul 25.

⁽³⁾ De exemplu: un producător realizează un film cu un buget de 10 milioane EUR și solicită ajutor printr-o schemă care oferă cel mult 1 milion EUR per film. Este disproporționat ca filmul să nu poată beneficia de ajutor pe motiv că producătorul nu intenționează să cheltuiască cel puțin 8 milioane EUR din bugetul de producție pe teritoriul care oferă ajutorul.

34. Punctul 50 stabilește, pentru fiecare mecanism, limitele în care Comisia poate accepta aplicarea de către un stat membru a obligațiilor de teritorializare a cheltuielilor care ar putea fi considerate încă necesare și proporționale cu un obiectiv cultural.
35. În cazul ajutoarelor acordate sub formă de subvenții, obligația maximă de teritorializare a cheltuielilor ar trebui să fie limitată la 160 % din valoarea ajutorului, ceea ce corespunde regulii valabile anterior de „80 % din bugetul de producție”, atunci când intensitatea ajutorului atinge nivelul maxim general precizat la punctul 52, subpunctul 2, și anume 50 % din bugetul de producție ⁽¹⁾.
36. În cazul ajutoarelor acordate ca procentaj din cheltuielile cu activitatea de producție în statul membru care acordă ajutorul, există un stimulent de a cheltui mai mult în statul membru pentru a primi ajutoare mai mari. Limitarea activității de producție eligibile la activitățile desfășurate în statul membru care acordă ajutorul este o restricție teritorială. Prin urmare, pentru a stabili o limită care să fie comparabilă cu limita aplicabilă subvențiilor, cheltuielile maxime care fac obiectul obligațiilor de teritorializare a cheltuielilor sunt de 80 % din bugetul de producție.
37. În plus, în temeiul oricăruia dintre mecanisme, orice schemă poate conține un criteriu de eligibilitate care să impună un nivel minim de activitate de producție pe teritoriul statului membru care acordă ajutorul. Acest nivel nu trebuie să depășească 50 % din bugetul de producție.
38. În orice caz, în temeiul legislației UE, statele membre nu sunt obligate să impună obligații de teritorializare a cheltuielilor.

4.4. Concurența pentru atragerea producțiilor străine importante

39. În momentul adoptării Comunicării privind cinematografia din 2001, puține state membre au încercat să utilizeze ajutorul destinat cinematografiei pentru atragerea producției pe teritoriul lor a unor proiecte cinematografice străine importante. De atunci, mai multe state membre au introdus scheme având drept obiectiv să atragă în Europa producțiile de mare anvergură, în concurență globală cu locurile de filmare și infrastructurile din alte părți ale lumii, cum ar fi cele din Statele Unite, Canada, Noua Zeelandă sau Australia. Participanții la consultarea publică lansată înaintea prezentei comunicări au fost de acord că producțiile respective erau necesare pentru a se menține o infrastructură audiovizuală de calitate superioară, pentru a contribui la utilizarea unor infrastructuri și echipamente cinematografice de bună calitate, precum și la ocuparea forței de muncă a unui personal înalt calificat, contribuind totodată la transferul de tehnologie, know-how și experiență. Faptul că producțiile străine utilizează parțial infrastructurile ar asigura și faptul că există capacități de a realiza producții europene de mare anvergură și de înaltă calitate.
40. În ceea ce privește posibilul efect asupra sectorului audiovizual european, producțiile străine pot avea un impact de durată deoarece, de obicei, fac în mare măsură uz de infrastructura locală și de actorii locali. Prin urmare, acest lucru poate avea un efect global pozitiv asupra sectorului audiovizual național. Ar trebui notat, de asemenea, că multe dintre filmele care sunt considerate proiecte importante din țări terțe sunt, de fapt, coproducții care implică și producători europeni. Așadar, aceste subvenții ar contribui și la promovarea operelor audiovizuale europene, precum și la sprijinirea infrastructurilor pentru producțiile naționale.
41. Prin urmare, Comisia consideră că astfel de ajutoare pot fi, în principiu, compatibile cu articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE ca ajutoare destinate să promoveze cultura în aceleași condiții ca ajutoarele pentru producția europeană. Cu toate acestea, întrucât valorile ajutoarelor pentru producțiile internaționale importante pot fi foarte mari, Comisia va monitoriza evoluția ulterioară a acestui tip de ajutor pentru a se asigura că concurența se va baza mai ales pe calitate și preț, și nu pe ajutoarele de stat.

4.5. Producții transfrontaliere

42. Puține filme europene sunt distribuite în afara teritoriilor pe care au fost produse. Probabilitatea ca un film european să fie difuzat în mai multe state membre este mai mare în cazul coproducțiilor care

⁽¹⁾ De exemplu: un producător realizează un film cu un buget de 10 milioane EUR și solicită ajutor printr-o schemă care oferă cel mult 1 milion EUR per film. Producătorului nu i se poate cere să cheltuiască mai mult de 1,6 milioane EUR din bugetul de producție pe teritoriul care oferă ajutorul. Cu toate acestea, dacă bugetul filmului ar fi fost de 2 milioane EUR și ar fi primit valoarea maximă a ajutorului, producătorul s-ar confrunta cu o obligație de teritorializare a cheltuielilor echivalentă cu 80 % din bugetul de producție.

implică producători provenind din mai multe țări. Având în vedere importanța cooperării producătorilor din state membre diferite pentru crearea unor opere europene care sunt văzute în mai multe state membre, Comisia consideră că este justificată o intensitate mai mare a ajutorului pentru coproducțiile finanțate de către mai mult de un stat membru și care implică producători din mai mult de un stat membru.

4.6. Patrimoniul cinematografic

43. Filmele ar trebui adunate, păstrate și puse la dispoziția generațiilor viitoare în scopuri culturale și educaționale ⁽¹⁾. În Concluziile Consiliului Educație, Tineret, Cultură și Sport din 18 noiembrie 2010 privind patrimoniul cinematografic european ⁽²⁾, statele membre au fost invitate să se asigure că filmele care au beneficiat de ajutoare de stat sunt depuse la o instituție de patrimoniu cinematografic, împreună cu toate materiale conexe, atunci când este posibil, și cu drepturile corespunzătoare în ceea ce privește păstrarea și utilizarea culturală și necomercială a filmelor și a materialelor conexe.
44. Unele state membre au introdus practica de a plăti ultima tranșă a ajutorului după ce instituția de patrimoniu cinematografic a certificat depunerea filmului care a beneficiat de ajutor. Această metodă s-a dovedit a fi un instrument eficace pentru respectarea obligației contractuale privind depunerea.
45. Unele state membre au introdus în acordurile lor de subvenționare dispoziții pentru a permite, după o perioadă de timp convenită și cu condiția ca acest lucru să nu afecteze utilizarea normală a filmului, utilizarea filmelor finanțate din fonduri publice pentru scopurile specificate în executarea misiunilor de interes public ale instituțiilor de patrimoniu cinematografic.
46. Prin urmare, statele membre ar trebui să îi încurajeze și să îi ajute pe producători să depună o copie a filmului care beneficiază de ajutor în instituția de patrimoniu cinematografic desemnată de organismul care acordă finanțarea, în vederea păstrării filmului ⁽³⁾, precum și a utilizării necomerciale specificate convenite cu titularul (titularii) drepturilor, fără a se aduce atingere remunerării corecte a titularului (titularilor) drepturilor, după o perioadă de timp convenită în acordul de subvenționare și într-un mod care să nu afecteze utilizarea normală a filmului.

5. EVALUAREA COMPATIBILITĂȚII AJUTORULUI

47. Când evaluează ajutoarele destinate filmelor și altor opere audiovizuale, Comisia verifică, pe baza considerațiilor anterioare:
 - în primul rând, dacă schema de ajutor respectă principiul „legalității generale”, și anume Comisia trebuie să verifice că schema nu conține clauze care ar fi contrare dispozițiilor din TFUE în alte domenii decât cele referitoare la ajutorul de stat;
 - în al doilea rând, dacă schema îndeplinește criteriile specifice de compatibilitate a ajutorului, prezentate mai jos.

5.1. Legalitatea generală

48. Comisia trebuie să verifice în primul rând că ajutoarele respectă principiul „legalității generale” și că condițiile de eligibilitate și criteriile de atribuire nu conțin clauze contrare dispozițiilor din TFUE în alte domenii decât cele referitoare la ajutorul de stat. Aceasta include asigurarea respectării principiilor din TFUE care interzic discriminarea pe motive de naționalitate, a principiilor care prevăd libera circulație a bunurilor, libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire, libertatea de a presta servicii și libera circulație a capitalurilor (articolele 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 și 63 din TFUE). Comisia pune în aplicare aceste principii în coroborare cu normele de concurență, atunci când dispozițiile contrare acestor principii nu pot fi separate de funcționarea schemei.

⁽¹⁾ Recomandarea Parlamentului European și a Consiliului privind patrimoniul cinematografic, JO L 323, 9.12.2005, p. 57.

⁽²⁾ JO C 324, 1.12.2010, p. 1.

⁽³⁾ Instituțiile de patrimoniu cinematografic sunt desemnate de statele membre pentru a colecta, păstra și pune la dispoziție patrimoniul cinematografic în scopuri culturale și educaționale. În aplicarea Recomandării Parlamentului European și a Consiliului din 2005 privind patrimoniul cinematografic, statele membre au elaborat o listă a propriilor instituții de patrimoniu cinematografic. Lista actuală este disponibilă la adresa: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

49. În conformitate cu principiile menționate mai sus, schemele de ajutor nu pot, de exemplu: să rezerve ajutorul exclusiv pentru resortisanții țării respective; să ceară beneficiarilor să dețină statutul de întreprindere națională, înființată în temeiul dreptului comercial național (întreprinderile înființate într-un stat membru și care funcționează în alt stat, prin intermediul unei filiale permanente sau al unei agenții trebuie să poată fi eligibile pentru ajutor; în plus, cerința referitoare la agenție nu poate fi aplicabilă decât în momentul plății ajutorului); sau să oblige societățile străine care prestează servicii de producție de film să eludeze dispozițiile Directivei 96/71/CE în ceea ce îi privește pe lucrătorii lor detașați ⁽¹⁾.

50. Având în vedere situația specială a sectorului cinematografic european, schemele de sprijin pentru producția de filme pot fie:

— impune ca până la 160 % din valoarea ajutorului acordat producției unei anumite opere audiovizuale să se cheltuiască pe teritoriul statului care acordă ajutorul; fie

— calcula valoarea ajutorului acordat producției unei anumite opere audiovizuale ca procentaj din cheltuielile cu activitățile de producție cinematografică efectuate în statul membru care acordă ajutorul, situație tipică în cazul schemelor de sprijin sub formă de stimulente fiscale.

În ambele cazuri, pentru ca proiectele să fie eligibile pentru ajutor, statele membre pot impune un nivel minim de activitate de producție pe teritoriul lor. Acest nivel nu poate depăși însă 50 % din bugetul total de producție. În plus, legătura teritorială nu trebuie, în niciun caz, să depășească 80 % din bugetul total de producție.

5.2. Criterii de evaluare specifice în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE

51. Obiectivul sprijinirii producției de opere audiovizuale europene și al asigurării existenței infrastructurii necesare pentru producerea și difuzarea acestora este modelarea identităților culturale europene, precum și consolidarea diversității culturale. Prin urmare, obiectivul ajutorului este promovarea culturii. Astfel de ajutoare pot fi compatibile cu tratatul, în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE. Întreprinderile din sectorul producției cinematografice și de televiziune pot, de asemenea, beneficia de alte tipuri de ajutor acordate în temeiul articolului 107 alineatul (3) literele (a) și (c) din TFUE (de exemplu, ajutor regional, ajutor pentru IMM-uri, cercetare și dezvoltare, formare profesională sau ocuparea forței de muncă), respectând intensitățile maxime ale ajutorului în cazul cumulării ajutoarelor.

52. În cazul schemelor destinate să sprijine scrierea scenariilor, dezvoltarea, producția, distribuția și promovarea de opere audiovizuale care fac obiectul prezentei comunicări, Comisia va examina următoarele criterii în legătură cu opera audiovizuală care va beneficia de ajutor pentru a evalua dacă schema este compatibilă cu tratatul în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE:

1. ajutorul este destinat unui produs cultural. Fiecare stat membru se asigură că producția care beneficiază de sprijin are un conținut cultural, în conformitate cu propriile criterii naționale, prin intermediul unui proces de verificare eficient pentru a se evita erorile evidente: fie prin selecționarea propunerilor de film, de exemplu prin intermediul unui juriu sau al unei persoane însărcinate să efectueze selecția, fie, în absența unui astfel de proces de selecție, prin întocmirea unei liste de criterii culturale în funcție de care va fi verificată fiecare operă audiovizuală;

2. în principiu, intensitatea ajutorului trebuie să fie limitată la 50 % din bugetul de producție, cu scopul de a stimula inițiativele comerciale normale. Intensitatea ajutorului pentru producțiile transfrontaliere finanțate de mai mult de un stat membru și care implică producători din mai mult de un stat

⁽¹⁾ Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii, JO L 18, 21.1.1997, p. 1.

membru poate fi de până la 60 % din bugetul de producție. Operele audiovizuale greu de realizat ⁽¹⁾ și coproducțiile care implică țări de pe lista CAD a OCDE ⁽²⁾ sunt excluse de la aceste limite. Filmele a căror unică versiune originală este în limba oficială a unui stat membru ale cărui teritorii, populații sau spații lingvistice sunt limitate pot fi considerate, în acest context, drept opere audiovizuale greu de realizat;

3. în principiu, nu există nicio limită pentru ajutorul destinat scrierii sau dezvoltării de scenarii. Cu toate acestea, în cazul în care scenariul sau proiectul rezultat este, în final, transformat într-un film, costurile scrierii scenariului și dezvoltării sunt apoi incluse în bugetul de producție și luate în considerare pentru a calcula intensitatea maximă a ajutorului pentru opera audiovizuală, astfel cum se prevede la subpunctul (2) de mai sus;
 4. costurile de distribuție și promovare a operelor audiovizuale care sunt eligibile pentru ajutor destinat producției pot beneficia de un ajutor cu aceeași intensitate ca și în cazul producției lor;
 5. în afară de scrierea scenariilor, dezvoltare, distribuție sau promovare, ajutorul acordat pentru activități specifice de producție nu este permis. Prin urmare, ajutorul nu trebuie rezervat unor părți individuale din lanțul valoric al producției. Orice ajutor acordat pentru producția unei anumite opere audiovizuale ar trebui să contribuie la bugetul total al acesteia. Producătorul ar trebui să fie liber să aleagă din ce posturi bugetare vor fi cheltuite fonduri în alte state membre. Scopul este de a se asigura faptul că ajutorul are un efect de stimulare neutru. Atribuirea ajutorului unor posturi specifice din bugetul unui film ar putea transforma acest ajutor într-o preferință națională pentru sectoarele care furnizează serviciile destinate acestor posturi specifice, ceea ce ar fi incompatibil cu tratatul;
 6. statele membre ar trebui să îi încurajeze și să îi ajute pe producători să depună o copie a filmului care beneficiază de ajutor la instituția de patrimoniu cinematografic desemnată de organismul care acordă finanțarea, în vederea păstrării filmului, precum și a utilizării necomerciale specificate convenite cu titularul (titularii) drepturilor, cu respectarea drepturilor de proprietate intelectuală și fără a se aduce atingere remunerării corecte a titularului (titularilor) drepturilor, după o perioadă de timp stabilită în acordul de subvenționare și într-un mod care să nu afecteze utilizarea normală a filmului;
 7. ajutorul este acordat în mod transparent. Statele membre trebuie să publice cel puțin următoarele informații pe un singur site internet sau pe un singur site internet care preia informații din mai multe site-uri: textul integral al schemei de ajutor aprobate și dispozițiile de punere în aplicare a acesteia, numele beneficiarului ajutorului, denumirea și natura activității sau ale proiectului care beneficiază de ajutor, valoarea ajutorului, precum și intensitatea ajutorului exprimată ca procentaj din bugetul total al activității sau a proiectului care beneficiază de ajutor. Aceste informații trebuie publicate online după adoptarea deciziei de atribuire, păstrate cel puțin 10 ani și puse la dispoziția publicului larg fără restricții ⁽³⁾.
53. Modernizarea cinematografelor, inclusiv digitalizarea acestora, poate beneficia de ajutor atunci când statele membre pot justifica necesitatea, proporționalitatea și caracterul adecvat ale unui astfel de ajutor. Pe această bază, Comisia va evalua dacă schema este compatibilă cu tratatul în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE.
54. Atunci când se determină dacă este respectată intensitatea maximă a ajutorului, va fi luată în considerare valoarea totală a ajutoarelor de stat acordate de statele membre activității sau proiectului care beneficiază de ajutor, indiferent dacă ajutorul respectiv este finanțat din surse locale, regionale,

⁽¹⁾ Cum ar fi scurtmetrajele, primul și al doilea film ale unui regizor, documentarele, operele cu buget redus sau care au alt tip de dificultăți comerciale. În temeiul principiului subsidiarității, este de datoria fiecărui stat membru să formuleze, pe baza criteriilor naționale, o definiție a noțiunii de „film dificil”.

⁽²⁾ Lista CAD cuprinde toate țările și teritoriile eligibile să primească asistență oficială pentru dezvoltare. Acestea sunt țări cu venit mic sau mediu pe baza venitului național brut (VNB) pe cap de locuitor, astfel cum sunt publicate de Banca Mondială, cu excepția membrilor G8, a membrilor UE și a țărilor care au o dată fixată pentru aderarea la UE. Lista cuprinde, de asemenea, toate țările cel mai puțin dezvoltate, astfel cum sunt definite de Organizația Națiunilor Unite. A se vedea: http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html

⁽³⁾ Aceste informații ar trebui actualizate periodic (de exemplu, o dată la șase luni) și puse la dispoziție în formate comune.

naționale sau ale Uniunii. Cu toate acestea, fondurile acordate direct prin programele UE, cum ar fi MEDIA, fără implicarea statelor membre în decizia de atribuire, nu sunt resurse de stat. Prin urmare, asistența oferită prin aceste programe nu se ia în calcul pentru verificarea respectării plafoanelor ajutorului.

6. MĂSURI UTILE

55. Comisia propune ca măsuri utile, în sensul articolului 108 alineatul (1) din TFUE, alinierea de către statele membre a schemelor lor existente privind finanțarea cinematografiei la prezenta comunicare, în termen de 2 ani de la data publicării acesteia în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Statele membre ar trebui să confirme Comisiei acceptarea măsurilor utile propuse, în termen de o lună de la data publicării prezentei comunicări în Jurnalul Oficial. În absența unui răspuns, Comisia va considera că statul membru în cauză nu este de acord cu propunerea.

7. APLICARE

56. Prezenta comunicare se va aplica din ziua următoare datei publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.
57. Comisia va aplica prezenta comunicare tuturor măsurilor de ajutor notificate, în legătură cu care se impune luarea unei decizii după momentul publicării comunicării în Jurnalul Oficial, chiar dacă măsurile de ajutor au fost notificate anterior acelei date.
58. În conformitate cu Comunicarea Comisiei privind stabilirea regulilor aplicabile pentru evaluarea ajutorului de stat ilegal ⁽¹⁾, Comisia va aplica în cazul ajutorului care nu a fost notificat:
- (a) prezenta comunicare, dacă ajutorul s-a acordat după publicarea acesteia în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*;
 - (b) Comunicarea privind cinematografia din 2001, în toate celelalte cazuri.

⁽¹⁾ JO C 119, 22.5.2002, p. 22.