

Stanowisko Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w związku z konsultacjami Komisji Europejskiej w sprawie zmiany zasad oceny pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych
z dnia 27 września 2011 r.

Wyrażając satysfakcję w związku z możliwością wzięcia udziału w publicznych konsultacjach Komisji Europejskiej w sprawie zmiany zasad oceny pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji niniejszym pragnie przedstawić swoje stanowisko w omawianej kwestii.

Na wstępie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji pragnie podzielić pogląd, wyrażony przez Komisję Europejską w *Komunikacie na temat prawnych aspektów dotyczących utworów kinematograficznych oraz innych utworów audiowizualnych z dnia 26 września 2001 r.*, iż utwory audiowizualne są ważnym dobrem kulturowym, odgrywającym istotną rolę w kształtowaniu tożsamości europejskiej i są istotnym elementem sprzyjającym zapewnieniu społeczeństwu realizowania prawa do udziału w życiu kulturalnym, przyczyniają się także do wzmocnienia spójności społecznej, umożliwiają rozwój krytyki społecznej, a przez to przyczyniają się do właściwego funkcjonowania demokracji. W związku z tym, ich powstawanie winno być wspierane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wsparcie to powinno być zorientowane na osiągnięcie konkretnych celów, zarówno ekonomicznych, jak i kulturowych. Celami tymi winny być w szczególności zwiększenie udziału produkcji krajowych i europejskich w rynku filmowym, tworzenie nowych miejsc pracy w związku z produkcją filmową i innymi obszarami funkcjonowania rynku audiowizualnego, a także podnoszenie potencjału kulturowego i ochrona dziedzictwa kulturowego krajów i regionów Unii Europejskiej. Aspekt ekonomiczny i kulturowy związany z produkcją filmową znalazł słuszenie odbicie we wstępie do przywołanego wyżej Komunikatu Komisji Europejskiej, gdzie zwrócono uwagę na fakt, iż tworzenie dzieł audiowizualnych z jednej strony przyczynia się w znaczący sposób do tworzenia miejsc pracy, a z drugiej strony jest istotnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi kulturowemu społeczeństw. Z uwagi na powyższe zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji produkcja audiowizualna nie może być uzależniona

jedynie od działania sił rynkowych, lecz powinna być przedmiotem aktywnej polityki państwa, ukierunkowanej na realizację ww. celów.

Jednocześnie, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wyraża opinię, iż udzielana przy produkcji filmowej pomoc powinna być zorientowana nie tylko na tworzenie produkcji audiowizualnych, ale i na ich rozpowszechnianie wśród potencjalnych odbiorców, co jest szczególnie istotne z uwagi na kulturotwórczą rolę tych dzieł i związaną z tym konieczność udostępnienia tych dzieł możliwie dużej liczbie potencjalnych odbiorców. Zakres pomocy – jasne i jednakowe dla wszystkich obszarów związanych z działalnością sektora kinematograficznego reguły oceny dopuszczalności pomocy państwa - powinien zatem być ujęty możliwie szeroko i obejmować nie tylko sam proces produkcji dzieł, ale również całą sekwencję pól eksploatacji oraz kwestie związane z rozpowszechnianiem produkcji takie jak zapewnienie odpowiedniej infrastruktury służącej odbiorowi dzieł przez publiczność oraz działania na rzecz upowszechnienia kultury i edukacji filmowej. W szczególności, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji dostrzega konieczność dostosowania działań pomocowych dla branży audiowizualnej do dynamicznie zmieniającej się sytuacji rynkowej, związanej z powstawaniem i upowszechnianiem się nowych technologii, zwłaszcza technologii cyfrowej.

Kwestię technologii cyfrowych porusza art. 4 Komunikatu Komisji Europejskiej na temat prawnych aspektów dotyczących utworów kinematograficznych oraz innych utworów audiowizualnych z dnia 26 września 2001 r. Został on dalej rozwinięty w dokumencie konsultacyjnym Komisji – Ocena pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych z 2011 r. Z zadowoleniem należy odnotować fakt, iż potrzeba pomocy państwa w zakresie cyfryzacji dla centrów kulturowych na terenach o niewielkiej gęstości zaludnienia oraz pomocy przy prowadzeniu działalności związanej z cyfryzacją dzieł audiowizualnych i archiwizowaniem tych dzieł – jest przez Komisję jasno dostrzegana. Ze względu na dynamiczny rozwój technologii cyfrowych w branży filmowej w ostatnich latach i wypieraniem z rynku dotychczas stosowanych nośników analogowych, kwestia technologii cyfrowych wymaga ponownego zredagowania celem dostosowania działań pomocowych do obecnie panującej sytuacji zarówno na rynku utworów audiowizualnych jak i w zakresie rozwoju technologii. Zasadne jest zwłaszcza zaakcentowanie konieczności udzielania pomocy kinom celem umożliwienia im prezentowania publiczności dzieł w formie cyfrowej.

Powyższy postulat dotyczy w szczególności niewielkich kin w małych miejscowościach, które częstokroć nie dysponują odpowiednim kapitałem pozwalającym im na przeprowadzenie procesu cyfryzacji bez uzyskania dodatkowego wsparcia ze strony państwa.

Wskazane jest również wprowadzenie dodatkowego finansowania dla kin, które będą miały wysoki poziom procentowy cyfrowego repertuaru europejskiego oraz bogatą i zróżnicowaną ofertę programową obejmującą różnorodne wydarzenia o charakterze kulturalnym takie jak wystawy, koncerty lub przeglądy artystyczne.

Zasadnym jest również, aby wszyscy producenci filmowi dofinansowywani ze środków publicznych mieli obowiązek stworzenia cyfrowej kopii-matki oraz przekazania jej do wyspecjalizowanego archiwum, którym w Polsce jest FilMOTEKA Narodowa. Powyższy obowiązek powinien być określony jako jeden z warunków udzielenia pomocy.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż konieczność cyfryzacji kin, w tym zwłaszcza małych kin lokalnych, została dostrzeżona przez Komisję Europejską również w Komunikacie w sprawie możliwości i wyzwań dla kina europejskiego w dobie cyfrowej z dnia 24 września 2010 r. Wszelkie działania pomocowe dla branży filmowej powinny być prowadzone z uwzględnieniem założeń powyższego komunikatu. Pomocy państwa wymagają również wszelkie działania na rzecz wdrożenia i wykorzystania nowych modeli biznesowych, związanych z cyfryzacją produkcji filmowej, a także przedsięwzięcia związane z archiwizowaniem i cyfryzacją treści analogowych. Zwłaszcza na tym ostatnim obszarze pomoc państwa wydaje się niezbędna z uwagi na fakt, iż przedsięwzięcia takie są z założenia niekomercyjne i nie są obliczone na zysk, lecz służą ochronie dziedzictwa kulturowego.

Niezależnie pod powyższego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wyraża opinię, iż z działaniami pomocowymi na działalność inną, niż produkcja filmowa, taką jak rozpowszechnianie produkcji filmowych, powinno wiązać się wprowadzenie określonych kryteriów dla potencjalnych beneficjentów pomocy.

Ocenie powinien podlegać w szczególności kulturotwórczy charakter projektów, możliwość poszerzenia kręgu potencjalnych odbiorców poprzez wsparcie dla osób niepełnosprawnych w odbiorze produkcji, aktywizację grup nieaktywnych, promocje i wydarzenia przyczyniające się do zwiększenia liczby odbiorców oraz działania na rzecz zapobiegania wykluczeniu w dostępie do kultury, takie jak cyfryzacja kin lokalnych.

Jednocześnie, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na stanowisku, iż zasadnym jest postulowane przez Komisję Europejską na str. 6 dokumentu konsultacyjnego „Ocena

pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych” ujednolicenie zasad funkcjonowania funduszy filmowych, w tym również ich finansowania, którego to ujednolicenia Komunikat Komisji Europejskiej na temat prawnych aspektów dotyczących utworów kinematograficznych oraz innych utworów audiowizualnych z dnia 26 września 2001 r. nie przewiduje.

Jeśli chodzi o dostrzeżony i poruszony przez Komisję Europejską na str. 6 dokumentu „Ocena pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych” problem „prześcigania się w udzielaniu dotacji”, mający na celu przyciągnięcie najważniejszych produkcji filmowych do poszczególnych krajów Unii Europejskiej, to zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wskazane jest rozważenie określenia maksymalnego dopuszczalnego pułapu takich dotacji w postaci procentowej na poziomie 50% wartości produkcji, lub nawet na poziomie niższym w przypadku filmów o dużym potencjale frekwencyjnym mających duże szanse na uzyskanie środków ze źródeł prywatnych. Powyższe dotyczy w szczególności filmów w koprodukcji z USA. Nadto zasadnym wydaje się wprowadzenie dodatkowego warunku udzielenia dotacji, zgodnie z którym w przypadku osiągnięcia przez producenta zysków z produkcji filmowej przynajmniej część dotacji, w kwocie proporcjonalnej do osiągniętego zysku, będzie musiała zostać przez producenta zwrócona.

Odpowiadając na pytanie Komisji Europejskiej sformułowane na str. 10 dokumentu Komisji Europejskiej „Ocena pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych” dotyczące kwestii, czy nowy Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący pomocy dla branży filmowej powinien też obejmować inne rodzaje utworów audiowizualnych niż produkcje filmowe i telewizyjne, Krajowa Rada Radiofonii stoi na stanowisku, iż nowy Komunikat istotnie powinien obejmować także inne rodzaje utworów audiowizualnych, takie jak chociażby gry komputerowe, które współcześnie niewiele różnią się od zaawansowanych produkcji filmowych, powstających z użyciem grafiki komputerowej. Należy jednak wypracować odrębne kryteria oceny utworów cross-mediowych, a to z uwagi na ich specyfikę, znacząco odmienną od produkcji filmowych, szczególnie w zakresie ich potencjału kulturowego.

W kwestii poziomu maksymalnej intensywności pomocy dla producentów filmowych, która poruszona została w pkt 34 dokumentu Komisji Europejskiej „Ocena pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych” Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

uważa za zasadne utrzymanie dotychczas obowiązujących regulacji w tym zakresie, określonych w art. 2 ust. 3 pkt 12 ppkt 3 Komunikatu Komisji Europejskiej na temat prawnych aspektów dotyczących utworów kinematograficznych oraz innych utworów audiowizualnych z dnia 26 września 2001 r. Zachowana winna być zatem intensywność pomocy na poziomie 50%. Ten sam poziom intensywności winien być też zastosowany dla działalności innej, niż produkcja filmowa, jeśli działalność taka zostanie objęta nowym Komunikatem. Ewentualne zróżnicowanie można byłoby tu wprowadzić dla utworów cross-mediowych takich jak gry komputerowe, gdzie intensywność ta powinna być wysoka dla produkcji o dużych walorach edukacyjnych, a niska dla produkcji o dużym potencjale komercyjnym. Jednocześnie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji widzi możliwość zwiększenia intensywności pomocy dla filmów trudnych i niskobudżetowych oraz dla projektów filmowych realizowanych na terenie więcej niż jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w tym również koprodukcji. Możliwość zwiększenia intensywności pomocy dla filmów trudnych i niskobudżetowych została przewidziana przez Komisję Europejską w art. 2 ust. 5 Komunikatu na temat prawnych aspektów dotyczących utworów kinematograficznych oraz innych utworów audiowizualnych z dnia 26 września 2001 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji opowiada się za realizacją tego postulatu.

Równocześnie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest przeciwna zezwoleniu państwom członkowskim na nakładanie na beneficjentów pomocy obowiązku wydatkowania 80% kwoty na terenie danego kraju, co przewiduje obecnie art. 2 ust. 3 pkt 12 ppkt 3 Komunikatu Komisji Europejskiej na temat prawnych aspektów dotyczących utworów kinematograficznych oraz innych utworów audiowizualnych z dnia 26 września 2001 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji widzi ewentualnie możliwość utrzymania warunków terytorialnych, ale ze znacznym zredukowaniem kwoty podlegającej tym warunkom do maksimum 50%.

Jednocześnie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zwraca uwagę, że nakładanie ograniczeń terytorialnych nie jest najwłaściwszym rozwiązaniem dla wspierania rozwoju kultury na obszarze UE i nie wpisuje się w budowanie rynku wewnętrznego.

W poruszonej przez Komisję Europejską na str. 12 dokumentu „Ocena pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych” kwestii udostępniania utworów na licencjach Creative Commons Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wyraża pogląd, iż wskazane byłoby tworzenie specjalnych funduszy wspierających utwory

na otwartych licencjach. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest natomiast przeciwna automatycznym wymaganiom otwartych licencji wobec dzieł tworzonych przy wsparciu ze środków publicznych, gdyż mogłoby to godzić zbyt mocno w interesy twórców.

Odnosząc się do pytania Komisji Europejskiej, sformułowanego na str. 13 dokumentu „Ocena pomocy państwa na wsparcie filmów i innych utworów audiowizualnych”, czy wsparcie dystrybucji powinno obejmować dystrybucję na wszystkich platformach, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na stanowisku, iż wsparcie takie istotnie powinno obejmować różne formy dystrybucji, takie jak wideo na życzenie i Internet. Jednak i w tym przypadku, powinny zostać opracowane kryteria umożliwiające dokonanie rzetelnej oceny wpływu dofinansowania danego kanału dystrybucji na upowszechnienie i dostępność produkcji europejskich wśród potencjalnych odbiorców.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi ponadto na stanowisku, iż europejskie produkcje filmowe powinny być udostępniane na preferencyjnych zasadach podmiotom wykorzystującym je na cele niekomercyjne, związane z działalnością edukacyjno - kulturową. Dofinansowywanie produkcji filmowych ze środków publicznych powinno być połączone z nałożeniem na beneficjentów pomocy określonych zobowiązań w tym zakresie. Zobowiązania te nie mogą jednak godzić w interesy podmiotów prywatnych i należy wypracować w tym celu odpowiednie mechanizmy. Mechanizmem takim mogłoby być zapewnienie dostępności utworów na preferencyjnych zasadach dopiero po upływie okresu karencji pozwalającego osiągnąć podmiotowi prywatnemu odpowiedni poziom zysku z danej produkcji.

Reasumując, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji widzi potrzebę udzielania pomocy państwowej w obszarach związanych z produkcją filmową i obszarami powiązаныmi, jednakże z zastosowaniem kryteriów umożliwiających racjonalne wykorzystanie tej pomocy, nie tylko pod kątem ekonomicznym, ale także pod kątem rozwoju i upowszechniania kultury europejskiej oraz z poszanowaniem praw majątkowych podmiotów prywatnych uczestniczących w procesie produkcji i dystrybucji utworów audiowizualnych.