

Notat

12. december 2013

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg om meddelelse fra Kommissionen om statsstøtte til film og audiovisuelle værker (2013/C 332/01)

1. Resumé

Europa-Kommissionen har som led i revideringen af kriterierne for anvendelse af EU's statsstøtteregler på medlemsstaternes finansielle støtte til film og audiovisuelle værker udsendt en ny meddelelse om statsstøtte til film og audiovisuelle værker. Meddelelsen indeholder en beskrivelse af de aspekter, der skal overvejes, bl.a. brug af statsstøtte til andre formål end filmproduktion.

Meddelelsen er bl.a. udarbejdet på baggrund af en offentlig høring om en revidering af kriterierne for anvendelse af statsstøtteregler på området.

2. Baggrund

Den nuværende filmmeddelelse om biograffilm og andre audiovisuelle værker er fra 2001. Den er forlænget tre gange, senest i 2009. Kommissionens meddelelse kommer efter, at gyldigheden af de gældende kriterier for vurdering af statsstøtte i januar 2009 blev forlænget frem til den 31. december 2012.

Kommissionens vurdering af støtte til filmproduktion har hidtil været baseret på de statsstøtteregler, der er beskrevet i meddelelsen om biograffilm fra 2001. Kommissionen anvender reglerne i meddelelsen om biograffilm til at vurderer foranstaltninger, der falder ind under artikel 107, stk. 3, litra d), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som tillader støtte til fremme af kulturen, når den ikke ændrer konkurrence- og samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod de fælles interesser.

Den nye meddelelse følger hovedlinjerne i meddelelsen fra 2001, og tager højde for en række tendenser, der er opstået siden 2001. For så vidt angår de støttede aktiviteter omfang, så tilbyder nogle medlemslande også støtte til andre aktiviteter end filmproduktion. Dette omfatter støtte til bl.a. filmdistribution og biografer.

Det skønnes, at EU-medlemsstaterne yder 3 mia. EUR i filmstøtte om året, heraf 2 mia. EUR i form af tilskud og lån på gunstige vilkår og 1 mia. EUR i skatteincitament.

3. Formål og indhold

Formålet med meddelelsen er at bringe reglerne om filmstøtte på højde med udviklingen i filmindustrien og effekterne af den digitale udvikling til gavn for den europæiske filmproduktion og kulturelle mangfoldighed.

I lyset af en række forskellige tendenser, der er konstateret siden 2001, tager meddelelsen sigte på at sikre, at det europæiske publikum tilbydes et mere kulturelt mangfoldigt udbud af audiovisuelle værker ved bl.a. at:

- udvide meddelelsens anvendelsesområde
- revidere bestemmelserne om muligheden for at pålægge territoriale betingelser for anvendelsen af produktionsbudgettet, og
- anerkende støtteordninger, der kan anvendes til at tiltrække store udenlandske produktioner.

Aktiviteternes omfang

Den tidligere filmmeddelelse omhandlede kun produktionsstøtte. Imidlertid yder mange lande støtte til andre aktiviteter end selve produktionen af film.

Målet om at beskytte og fremme Europas kulturelle mangfoldighed gennem audiovisuelle værker kan kun nås, hvis disse værker har et publikum. Ved at yde støtte til udelukkende produktion er der risiko for, at udbuddet af et audiovisuelt indhold stimuleres, uden at det sikres, at det deraf resulterende værk distribueres og markedsføres på passende vis. Det er derfor nødvendigt og hensigtsmæssigt, at støtte kan omfatte alle aspekter af filmskabelse, fra historien udarbejdes, til filmen vises for publikum.

For så vidt angår støtte til biografer, er der almindeligvis tale om mindre støttebeløb, så støtteniveauet inden for de minimis-forordningen burde være tilstrækkelig for eksempelvis biografer i landdistrikter og arthousebiografer. Dog kan en medlemsstat, hvis det kan retfærdiggøres, at der er behov for yderligere støtte få støtten vurderet som støtte til fremme af kulturen.

Støtte til computerspil er ikke omfattet af meddelelsen, fordi ikke alle computerspil nødvendigvis kan betragtes som audiovisuelle værker eller kulturelle produkter. Regler for filmproduktion kan derfor ikke automatisk finde anvendelse på computerspil. Støtteordninger for computerspil vil blive behandlet fra sag til sag. I det omfang det kan påvises, at en støtteordning for computerspil tjener et kulturelt eller uddannelsespolitisk formål, vil Kommissionen anvende støtteintensitetskriterierne i denne meddelelse.

Territoriale udgiftsforpligtigelser

Med meddelelsen om biografilm fra 2001 fik medlemsstaterne mulighed for at kræve op til 80 pct. af produktionsbudgettet for en filmproduktion anvendt i den medlemsstat, der har tildelt støtte (såkaldte "territoriale udgiftsforpligtigelser"). Dette kan efter Kommissionens opfattelse begrænse det indre marked for audiovisuel produktion.

Kommissionen erkender, at det er nødvendigt at tage højde for filmindustriens særlige karakteristika, herunder dens store mobilitet. Disse betingelser er i et vist omfang nødvendige for at fastholde en kritisk masse af infrastruktur til filmproduktion i den medlemsstat eller region, der yder støtte.

Kommissionen finder ikke, at det er rimeligt, hvis medlemsstater stiller krav om, at filmproducenter skal bruge 80 % af produktionsbudgettet på deres område, uanset det støttebeløb der er til rådighed.

Det forekommer mere hensigtsmæssigt at basere de maksimale territoriale udgiftsforpligtigelser på støttebeløbet end på produktionsbudgettet. Derfor fastslår meddelelsen, at hvis støtte ydes i form af tilskud, bør den maksimale territoriale udgiftsforpligtigelse begrænses til 160 pct. af støttebeløbet. Hvis støtten ydes som en procentdel af udgifterne til produktionsaktiviteterne kan de maksimale udgifter, der kan underlægges territoriale udgiftsforpligtigelse være på 80 pct. af produktionsbudgettet.

Under alle omstændigheder er medlemsstaterne i henhold til EU-retten ikke forpligtet til at pålægge territoriale udgiftsforpligtigelser. Danmark har i lighed med en række andre lande ingen territoriale udgiftsforpligtigelser i vores nationale støtteordninger.

Tiltrækning af store udenlandske produktioner

Siden meddelelsen om biograffilm fra 2001 har adskillige medlemsstater indført støtteordninger med det formål at tiltrække højt profilerede produktioner til Europa, som kommer til udtryk gennem skatteordninger og filmfonde.

Udenlandske produktioner kan have varige virkninger for den europæiske audiovisuelle sektor, fordi der normalt gøres udstrakt brug af den lokale infrastruktur. Det kan således have en positiv indvirkning på den nationale audiovisuelle sektor.

Derfor finder Kommissionen, at støtte af denne type kan være støtte til fremme af kulturen under samme betingelser som støtte til europæiske produktioner. Eftersom støttebeløbene til store udenlandske produktioner kan være meget høje vil Kommissionen imidlertid overvåge udviklingen af denne type støtte for at sikre, at konkurrencen primært finder sted på grundlag af kvalitet og pris i stedet for på grundlag af statsstøtte.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

Støtte til filmformål reguleres i Danmark gennem filmloven, der bl.a. indeholder støtteordninger til filmproduktion.

7. Konsekvenser

Kommissionens meddelelse fastsætter kriterier for vurdering af medlemsstaternes støtte til film, som anvendes af Kommissionen ved godkendelse af medlemsstaternes støtteordninger til film og audiovisuelle værker.

Det fremgår af meddelelsen, at medlemsstaterne bør bringe deres støtteordninger i overensstemmelse med den nye meddelelse inden for to år.

Meddelelsen har ingen konsekvenser for den danske lovgivning på området.

Meddelelsen medfører ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser, administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

8. Høring

Meddelelsen har været behandlet i EU-specialudvalget, der ikke gav anledning til bemærkninger.

I øvrigt har Kommissionen afholdt en offentlig høring forud for den gældende meddelelse. Regeringen har afgivet høringssvar på udkast til meddelelse den 19. december 2011 og den 11. juni 2013.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Andre lande forventes at notere sig meddelelsen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Den danske regering finder det positivt, at den ny filmmeddelelse bringer meddelelsen på højde med udviklingen i filmindustrien og effekterne af den digitale udvikling. Dette uden at miste fokus på europæisk filmproduktion som et kulturelt produkt, der skaber en unik kulturel diversitet blandt medlemsstaterne.

Aktiviteternes omfang

Den danske regering bifalder, at filmmeddelelsen omhandler hele værdikæden af en film, altså også støtte til distribution, markedsføring og infrastruktur.

Territoriale udgiftsforpligtigelser

Den danske regering er tilfreds med meddelelsens regler for territoriale udgiftsforpligtigelser. Dansk filmstøtte er baseret på direkte produktionsstøtte, hvor produktionerne afspejler dansk kultur og bidrager til udvikling af dansk filmproduktion. Danmark har ikke territoriale betingelser i de nationale støtteordninger.

Konkurrencen om at tiltrække store udenlandske produktioner

Den danske regering er tilfreds med, at meddelelsen anerkender brugen af filmfonde. Danmark yder kun direkte støtte til filmproduktion og anvender ikke skattefritagelsesordninger eller filmfonde til at tiltrække udenlandske produktioner. Dette kan ske på regionalt niveau.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg ved oversendelse af regeringens høringsvar den 12. juni 2012.