



Notat

Høringsnotat om forslag til lov om ændring af lov om film og bekendtgørelse om kommunalt tilskud til biografvirksomhed

Kulturministeriet sendte den 17. juni 2013 et forslag til lov om ændring om film og bekendtgørelse om kommunalt tilskud til biografvirksomhed i høring. Høringsfristen var den 16. august 2013.

Kulturministeriet har inden for høringsfristen modtaget 16 høringssvar inklusiv 8 ikke indkaldte høringssvar. Se vedlagte oversigt over modtagne høringssvar.

I det følgende redegøres der for hovedsynspunkterne i de modtagne høringssvar.

Generelle bemærkninger

Foreningen af Mindre og Mellemstore Biografer (FMMB), Foreningen af Store Provinsbiografer (FSB), KL, Børne- og Kulturchefforeningen, Danske Børne- og Ungdomsfilmklubber, Gentofte Kino, Herlev Kommune, Syddjurs Kommune, Faaborg-Midtfyn Kommune, Gladsaxe Kommune, Ishøj Kommune og Tårnby Kommune anfører, at lovforslaget og bekendtgørelsen vil få negative konsekvenser for landets mere end 100 lokale biografer, hvoraf størstedelen er afhængig af kommunal støtte. Der henstilles derfor til, at forslaget revideres, så det også fremover er muligt at yde kommunal støtte til biografdrift på nuværende niveau. Det er bekymringen, at det nuværende unikke biografandskab vil forsvinde, hvis de lokale biografer ikke kan opnå den nødvendige økonomiske støtte.

Nordisk Film Biografer, CinemaxX og Foreningen af Større Provinsbiografer af den overordnede opfattelse, at forslaget ikke opfylder målet med ændringen, eftersom der stadig kan forekomme væsentlig konkurrenceforvridning.

Kulturministeriets bemærkninger

Med lovforslaget tilstræbes det at fastlægge rammerne og kriterierne for den kommunale støtte til biografer i Danmark, der ydes i henhold til filmlovens § 18. Bestemmelsen regulerer i dag ikke under hvilke omstændigheder, der kan ydes kommunale støtte til biografdrift. Forslaget fremsættes dels med henblik på at sikre, at den kommunale støtte ikke i et urimeligt omfang virker konkurrenceforvridende i forhold til biografer, der drives på kommercielle vilkår, dels med henblik på at fastholde kommunernes mulighed for at engagere sig i udviklingen af det lokale biografmiljø, der typisk ikke er kommercielt bæredygtigt.

Med den foreslåede præcisering af reglerne er det Kulturministeriets vurdering, at kommunerne fortsat kan yde støtte til kunstbiografer og lokale biografer i et omfang, der ikke indebærer urimelig konkurrenceforvridning i forhold til de kommercielle biografer, og at lovgivningen derfor understøtter et rigt og varieret biografudbud i hele Danmark. Kulturministeriet er opmærksom på, at lovforslaget vil kræve ændringer af en række eksisterende kommunale støtteordninger, blandt andet til biografer som har andre kulturelle aktiviteter i tilknytning til biografen.

Generelle bemærkninger til EU-statsstøtteren og lovforslagets nødvendighed

KL mener ikke, at den nuværende kommunale støtte til biografvirksomhed efter filmlovens § 18 udgør statsstøtte. Den pågældende kommunale støtte til biografvirksomhed påvirker ikke samhandlen mellem medlemsstaterne.

FSB, KL, Børne- og Kulturchefforeningen, Gentofte Kino og Tårnby Kommune anfører blandt andet, at der ikke er grundlag for at ændre på nuværende lovgivning, da Kommissionen ikke har indledt en sag mod Kulturministeriet omkring støtteordningen efter filmlovens § 18.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker, at der efter EU-domstolens og Kommissionens faste praksis ikke findes en nedre grænse for, hvornår statsstøtte potentielt vil kunne påvirke samhandelen i EU. Navnlig det forhold, at en støtte har lokal karakter, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at udelukke, at støtten kan have samhandelseffekt.

Det er derfor Kulturministeriet vurdering, at det vil være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at lade den kommunale støtte til biografvirksomhed fortsætte på det nuværende grundlag med den begrundelse, at støtten ikke påvirker samhandelen.

Baggrunden for lovforslaget er, at en række større danske biografer har klaget til Kommissionen over filmlovens § 18, der giver kommunerne hjemmel til at yde støtte til biografvirksomhed. Kommissionen har på baggrund af en dialog med Kulturministeriet om det eksisterende støttegrundlag tilkendegivet, at kriterierne for kommunal støtte bør præciseres i lyset af udviklingen i statsstøttereglerne.

Kommissionen har beføjelse til at indlede en undersøgelse af det eksisterende støttegrundlag og kræve passende justeringer af reglerne, hvis Danmark ikke selv tager initiativ til at ændre støttegrundlaget. Det er Kulturministeriets vurdering, at der er betydelig risiko for, at Kommissionen vil anvende denne beføjelse, såfremt Danmark ikke selv tager initiativ til en ændring af reglerne. Hertil kommer, at det er Kulturministeriets opfattelse, at der er behov for at præcisere og

tydeliggøre mulighederne for at yde kommunal støtte til biografer, således at støtten ikke virker konkurrenceforvridende.

Af disse grunde er det hensigtsmæssigt, at Kulturministeriet nu selv tager initiativet til at indføre hensigtsmæssige og rimeligere rammer for kommunernes fremtidige støtte til biografer.

Bemærkninger til, at der kan ydes støtte til kunstbiografer og bekendtgørelsens kriterier herfor

FMMB, Syddjurs Kommune, Faaborg-Midtfyn Kommune, Ishøj Kommune og Tårnby Kommune gør opmærksom på, at der uden for de større byer ikke er publikumsgrundlag for at drive en kunstbiograf, og at landets lokale biografer derfor reelt set ikke har mulighed for at omstille sig til en kunstbiograf. Støtten til kunstbiografer vil være forbeholdt et meget lille antal biografer i Danmark. Man bakker op om støtten til kunstbiografer, men finder det ikke tilstrækkeligt til at sikre det store antal lokale biografer.

Nordisk Film Biografer, CinemaxX og Foreningen af Større Provsbiografer har en række indvendinger til kriterierne for kunstbiografer, som de ikke finder tilstrækkelige til at sikre, at der ikke sker en konkurrenceforvridning fra kunstbiograferne. De ønsker en yderligere konkretisering og indskærpelse af reglerne end der er lagt op til i høringsforslaget. De mener, at det helt og holdent overladt til Det Danske Filminstituts skøn, at bedømme om en biograf opfylder kriterierne for at være en kunstbiograf, hvilket ikke er forsvarligt. De ønsker endvidere bestemmelsen om at "en kunstbiografs repertoire og program "ikke systematisk", må konkurrere med de kommercielle biografer nærmere defineret eller uddybet i et regelsæt.

Danmarks Kunstbiografer (Biffen, Café Biografen, Nicolai Biograf og Café', Café Slotsbio, Vester Vov Vov, Gloria og Øst for Paradis), foreslår, at bekendtgørelsens bestemmelse om, at "biografen repertoire og program må ikke systematisk konkurrere med kommercielle biografer i lokalområdet" helt udelades, da en del af en kunstbiografs repertoire nødvendigvis vil overlappe med konkurrenternes.

Kulturministeriets bemærkninger

Støtten til kunstbiografer er at betragte som en kunststøtteordning, og forslaget fastsætter en række specifikke krav til biografens virke. Det er Kulturministeriets forventning, at det fortsat vil være ganske få biografer, der vil kunne modtage støtte som kunstbiograf. I dag støttes 7 biografer af Det Danske Filminstitut som kunstbiograf. Det er således ikke hensigten med lovforslaget, at landets lokale biografer skal omdannes til kunstbiografer. Dette vil dog være en mulighed, hvis kommunen vurderer, at der er et grundlag denne type biograf i kommunen.

Kriterierne for en kunstbiograf indebærer blandt andet, at biografen skal have et repertoire, der primært har til formål at øge kulturel mangfoldighed og tilbyde publikum et bredt udbud af film. Desuden må

biografernes repertoire ikke systematisk konkurrere med kommercielle biografer. Kommunen skal sikre sig, at der foreligger en godkendelse fra Det Danske Filminstitut om, at biografen tydeligt adskiller sig fra kommercielle biografer. De overordnede kriterier er fastsat i forslaget til bekendtgørelse om kommunalt tilskud til biografvirksomhed, hvor det blandt andet fremgår, at der skal foreligge en godkendelse fra Det Danske Filminstitut, der skal baseres på de samme kriterier, som Det Danske Filminstitut anvender i deres vurdering af, om en biograf kan benævnes som en kunstbiograf. Det Danske Filminstitut vil udarbejde et nærmere regelsæt for kunstbiografer, der baserer sig på lovforslaget og de fastsatte kriterier i forslaget til bekendtgørelsen. Dette vil ske med udgangspunkt i, at støtten til kunstbiografer er en kunststøtteordning, og Kulturministeriet forventer kun, at et mindre antal biografer vil kunne leve op til disse kriterier. Ordning skal desuden notificeres til og godkendes af Europa-Kommissionen.

Kulturministeriet finder på den baggrund, at høringssvarene ikke giver anledning til at foretage ændringer i denne del af lovforslaget og bekendtgørelsen.

Bemærkninger til, at der kan ydes støtte til øvrige biografer i henhold til EU's de minimis-forordning FMMB, FSB, KL, Børne- og Kulturchefforeningen, Danske Børne- og Ungdomsfilmklubber, Gentofte Kino, Herlev Kommune, Syddjurs Kommune, Faaborg- Midtfyn Kommune, Gladsaxe Kommune, Ishøj Kommune og Tårnby Kommune, giver udtryk for, at lovforslaget vil få negative konsekvenser for landets kommunalt drevne og støttede biografer og for kulturlivet i Danmark som helhed.

Desuden mener Nordisk Film Biografer, CinemaxX og Foreningen af Større Provinsbiografer, at en utilsigtet og uhensigtsmæssig konsekvens af lovforslaget er, at en række lokale biografer i mindre by- og landområder ikke vil kunne modtage ubegrænset støtte.

Kulturministeriets bemærkninger

Som nævnt ovenfor er det Kulturministeriets vurdering, at den nuværende bestemmelse i filmloven kan føre til en uhensigtsmæssig konkurrenceforvridning i forhold til kommerciel biografdrift, såfremt biografer modtager kommunal støtte og samtidig konkurrerer i et ikke uvæsentligt omfang på repertoire og program med kommercielle biografer. På baggrund af dialogen med Kommissionen i forbindelse med klagen over de gældende regler, er det endvidere Kulturministeriets vurdering, at Kommissionen ikke vil acceptere, at den nuværende ordning fortsættes, og at Kommissionen derfor vil indlede en undersøgelse af den eksisterende støtteordning og foreslå passende foranstaltninger, der f.eks. kan gå ud på at ændre eller helt at ophæve støtteordningen, såfremt Danmark ikke selv tager initiativ til at ændre reglerne.

Muligheden for at yde støtte i henhold til EU's de minimis-forordning (op til 200.000 euro inden for en periode på tre regnskabsår) giver efter Kulturministeriets opfattelse kommunerne mulighed for i et rimeligt omfang fortsat at yde støtte til lokale biografer og understøtte et rigt og varieret biografudbud i hele Danmark til gavn for publikum og dansk film. Med muligheden for at yde støtte inden for rammerne af de minimis-forordningen får kommunerne et fleksibelt redskab til fortsat yde støtte i et rimeligt omfang til lokale biografer uden at være underlagt særlige geografiske, kulturelle eller repertoire-mæssige kriterier. Kulturministeriet vurderer derfor, at der ikke er grundlag for at foretage ændringer i denne del af lovforslaget og bekendtgørelsen.

Bemærkninger til, at det ikke er muligt at yde supplerende støtte til biografers kulturelle aktiviteter

FMMB, KL, Børne- og Kulturchefforeningen, Danske Børne- og Ungdomsfilmklubber, Herlev Kommune, Syddjurs Kommune, Faaborg-Midtfyn Kommune, Gladsaxe Kommune, Ishøj Kommune og Tårnby Kommune anfører, at de lokale biografer varetager en bred vifte af forskellige kulturelle aktiviteter, der ikke har direkte forbindelse med den almindelige filmforevisning. Det kan være filmrelaterede tilbud til børn og ældre i form af specialiserede filmklubber, undervisningstilbud m.v., og anvendelse af biografens lokaler til almindelige kulturelle aktiviteter. De lokale biografer fungerer her som kulturhuse, og mange af disse kulturelle aktiviteter vil forvinde, hvis der ikke er en lokal biograf. På den baggrund foreslås det, at der skal kunne ydes yderligere støtte til biografer, der også varetager en kulturel opgave, fordi de minimis-forordningen ikke yder tilstrækkelig beskyttelse af denne type biografer. Endvidere er det foreslået, at der opsættes kriterier for en kulturbiograf, der vil kunne opnå støtte uden et støtteloft.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet anerkender behovet for at yde støtte til sådanne kulturelle aktiviteter og de lokale biografers betydning for det lokale kulturliv. Kulturministeriet bemærker i den forbindelse, at lovforslaget ikke er til hinder for kommunal støtte til de kulturelle aktiviteter, der nævnes i høringssvarene, såfremt støttemodtageren ikke er biografvirksomheden selv. En kommune kan f.eks. vælge at betale tilskud til en institutions eller en forenings kulturelle aktiviteter. Hvis foreningen derefter vælger at købe visse af disse kulturelle aktiviteter af en biograf, vil kommunens tilskud til foreningen ikke indebære statsstøtte til biografen. Lovforslaget har således ikke til formål at begrænse kommunernes mulighed for at yde støtte til lokale kulturelle aktiviteter.

Kulturministeriet finder på den baggrund, at der ikke er behov for at indføre en særskilt mulighed for, at kommunerne kan yde støtte til biografer i forbindelse med sådanne kulturelle aktiviteter.

Kulturministeriet vil præcisere dette i lovbemærkningerne.

Bemærkninger til ikrafttrædelsesdato

Såfremt forslaget bliver gennemført uden ændringer i støttemulighederne til de lokale biografer, mener FMMB, KL, Gladsaxe Kommune og Ishøj Kommune, at den foreslåede ikrafttrædelsesdato er alt for tidlig, hvis kommunerne og biograferne skal have mulighed for at omstille deres nuværende biografdrift. Det foreslås, at bekendtgørelsens ikrafttræden ændres til den 1. januar 2015, og/eller der indarbejdes en overgangsperiode for de biografer, der modtager mere i støtte end de nye regler giver mulighed for, så der sikres en reel mulighed for at finde en fremtidig bæredygtig drift for biografen og af hensyn til kommunernes budgetlægninger.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet anerkender, at det kan være en udfordring for en række kommuner at omstille deres biografdrift allerede pr. 1. januar 2014, således at der kan sikres en fortsat biografdrift i kommunen. Kulturministeriet vil på den baggrund ændre lovforslaget, således at ikrafttrædelsestidspunktet fastsættes af kulturministeren ved bekendtgørelse. Kulturministeriet vil på den baggrund og efter dialog med Kommissionen indføre en overgangsordning, som giver kommunerne rimelig tid til at omstille deres støtte til biografdrift til de nye rammer.