



EUROPA-KOMMISSIONEN

Brussels, 2.5.2024
C(2024) 3132 final

Hr. Lars Løkke Rasmussen
Udenrigsminister
Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K

Vedr.: Notifikation 2024/54/DK

Forslag til Lov om visse medietjenesteudbyderes bidrag til fremme af dansk kultur (Kulturbidragsloven)

Fremsættelse af bemærkninger i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015

Kære Minister,

Inden for rammerne af den notifikationsprocedure, der er fastsat i direktiv (EU) 2015/1535¹, notificerede de danske myndigheder den 2. februar 2024 "Forslag til Lov om visse medietjenesteudbyderes bidrag til fremme af dansk kultur (Kulturbidragsloven)" (det notificerede forslag) til Kommissionen. Denne notifikation udgør en ny notifikation efter notifikationen af den tidligere udgave af lovforslaget den 29. september 2023, som fik Kommissionen til at fremsætte bemærkninger i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv (EU) 2015/1535 den 20. december 2023 (2023/0562/DK). Ifølge en note, der ledsager notifikationen (note vedrørende det danske kulturbidrag), har de danske myndigheder taget disse bemærkninger i betragtning.

Ifølge de danske myndigheders notifikationsmeddelelse har det notificerede forslag "til formål at gennemføre artikel 13, stk. 2, i direktiv (EU) 2018/1808² [...] ved at indføre en kulturbidragsordning for udbydere af on demand-audiovisuelle medietjenester (AVMS)

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation), EUT L 241 af 17.9.2015, s. 1.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) i betragtning af de ændrede markedsforhold.

med hjemsted i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, der er målrettet mod det danske publikum."

Udbydere af on demand-audiovisuelle medietjenester, der er omfattet af det notificerede forslag, udgør tjenester i informationssamfundet som defineret i artikel 1, litra b), i direktiv (EU) 2015/1535.

Det notificerede forslag har til formål at gøre brug af muligheden i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2010/13/EU som ændret ved direktiv (EU) 2018/1808 (direktiv om audiovisuelle medietjenester, i det følgende benævnt "AVMS-direktivet") for, at en medlemsstat kan pålægge medietjenesteudbydere, som er etableret i andre medlemsstater, men som er målrettet mod publikum inden for dens område (i det følgende benævnt "grænseoverskridende udbyder"), at bidrage på en ikkediskriminerende og forholdsmæssig måde til fremstilling af europæiske programmer. Det notificerede forslag sigter også mod at gennemføre artikel 13, stk. 6, i AVMS-direktivet, som fastsætter obligatoriske undtagelser fra det eventuelle krav i artikel 13, stk. 2, for virksomheder med en lav omsætning eller en lille målgruppe.

I henhold til § 2 finder det notificerede forslag anvendelse på medietjenesteudbydere, der er etableret i Danmark, og som udbyder on demand-audiovisuelle medietjenester, samt medietjenesteudbydere, der er etableret i en anden EU-medlemsstat, og som udbyder on demand-audiovisuelle medietjenester, der er målrettet publikum i Danmark. I henhold til § 2, stk. 3, i det notificerede forslag finder bestemmelsen ikke anvendelse på medietjenesteudbydere, der har en årlig omsætning på under 15 mio. kr.³, eller hvis publikum udgør under 1 pct. af det samlede antal brugere af on demand-audiovisuelle medietjenester på det danske marked. Bestemmelsen finder heller ikke anvendelse på medietjenester, der udbydes "som led i udøvelse af public service-virksomhed", som udføres af udbydere, der er etableret i Danmark eller i andre medlemsstater (§ 2, stk. 4, i det notificerede forslag). De danske myndigheder har begrundet udelukkelsen af public service-medieudbydere i noten vedrørende bidraget ved at henvise til deres allerede omfattende forpligtelser til at investere i og udsende dansk indhold som led i deres public service-opgave. I hvert af de sidste tre år ville hver af de to eksisterende public service-medieudbydere have investeret mindst 114 mio. EUR i dansk indhold uden at medregne sports- og nyhedsprogrammer.

Alle medietjenesteudbydere, der udbyder on demand-audiovisuelle medietjenester, bortset fra dem, der er fritaget i henhold til § 2, stk. 3, i det notificerede forslag, skal betale et årligt bidrag ("kulturbidrag") på 2 pct. af deres bidragspligtige omsætning i Danmark (§ 4, stk. 1, i det notificerede forslag). Medietjenesteudbydere, der direkte investerer under 5 pct. af deres bidragspligtige omsætning i Danmark i "nyt dansk indhold", skal, i tillæg til bidraget på 2 pct., betale et årligt bidrag på 3 pct. af deres bidragspligtige omsætning i Danmark (§ 4, stk. 2). Provenuet af kulturbidraget (efter fradrag af visse elementer) fordeles til Public Service-puljen og Det Danske Filminstituts øvrige støtteordninger. Kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om denne fordeling (§ 6). Ifølge bemærkninger, der ledsager det notificerede forslag, forventes det, at der vil blive fordelt en andel på 20 pct. til Public Service-puljen og en andel på 80 pct. til de øvrige støtteordninger. De danske myndigheder har i deres besvarelse på de supplerende spørgsmål, som Kommissionen stillede under den tidligere notifikation, forklaret, at bemærkningerne bruges af den danske administration som primære fortolkningskilder ved gennemførelsen af lovgivningen, og at de danske domstole vil anvende bemærkningerne som grundlag for deres retspraksis.

³ 15 mio. kr. svarer til lidt over 2 mio. EUR.

Den bidragspligtige omsætning defineres i det notificerede forslags § 3, stk. 4, således, at den omfatter "en medietjenesteudbyders bruttoindtægter i Danmark, som hidrører fra den on demand-audiovisuelle medietjenestes tilgængeliggørelse af audiovisuelt indhold" uden "[i]ndtægter, der relaterer sig til tilgængeliggørelse af sports- eller nyhedsprogrammer, indtægter hidrørende fra lineær programvirksomhed, der er gjort tilgængelig via den on demand-audiovisuelle medietjeneste, og indtægter fra videredistribution af andre medietjenesteudbyderes on demand-audiovisuelle medietjenester".

De danske myndigheder har i noten vedrørende bidraget begrundet udelukkelsen af kommercielle lineære medietjenester fra bidragspligten og fradraget af indtægter vedrørende lineære programmer ved at pege på en gennemsnitlig investering i dansk indhold på ca. 13 pct. af de to relevante kommercielle udbyderes samlede årlige salg pr. år.

Det notificerede forslag har en ikrafttrædelsesdato den 1. juli 2024. Kulturbidraget forfalder første gang til betaling i 2025 på baggrund af medietjenesteudbydernes opgørelser over den bidragspligtige omsætning i Danmark i 2024.

I henhold til § 4, stk. 3 og 4, i det notificerede forslag vil en investering blive betragtet som værende foretaget i nyt dansk indhold, hvis mindst 75 pct. af produktionsmaterialet for nye europæiske film, serier eller dokumentarer er på dansk. Derudover "vil mere end halvdelen af den enkelte produktions budget skulle være forbrug i Danmark eller mere end halvdelen af den enkelte produktions optagelser skulle finde fysisk sted i Danmark."

Gennemgangen af det notificerede forslag, som er begrænset til den tekst, der blev notificeret til Kommissionen den 2. februar 2024, har fået Kommissionen til at fremsætte følgende bemærkninger.

1. Vedrørende udelukkelse af lineære audiovisuelle medietjenester fra bidragspligten

Ifølge det notificerede forslag gælder bidragspligten kun for medietjenesteudbydere, der udbyder on demand-audiovisuelle medietjenester. Som de danske myndigheder har præciseret i noten vedrørende bidraget, omfatter dette kommercielle TV-spredningsforetagender, der (også) udbyder on demand-audiovisuelle medietjenester, men kun for så vidt angår indtægterne fra on demand-tjenesterne. På den anden side er indtægter hidrørende fra lineær programvirksomhed, der er gjort tilgængelig via en on demand-audiovisuel medietjeneste, som beskrevet ovenfor, ikke omfattet af bidragspligten.

På dette grundlag og under hensyntagen til de oplysninger, som de danske myndigheder har fremlagt vedrørende de kommercielle TV-spredningsforetagenders nuværende investeringsniveau i dansk indhold, er Kommissionen af den opfattelse, at udelukkelsen af lineære audiovisuelle medietjenester fra bidragspligten ikke bør betragtes som diskriminerende.

2. Vedrørende bidraget til Public Service-puljen og Det Danske Filminstituts øvrige støtteordninger

Som nævnt ovenfor skal medietjenesteudbydere, der udbyder on demand-audiovisuelle medietjenester, i henhold til §§ 4 og 6 i det notificerede forslag betale et årligt bidrag på 2 pct. af deres bidragspligtige omsætning i Danmark, som derefter fordeles til Public Service-puljen og Det Danske Filminstituts øvrige støtteordninger. Hvis de vælger at investere mindre end 5 pct. af deres bidragspligtige omsætning i "nyt dansk indhold",

skal de bidrage med yderligere 3 pct. af deres årlige bidragspligtige omsætning. Det anføres i bemærkningerne, at de tjenester, der skal bidrage til disse fonde, skal på ikkediskriminerende vis kunne drage fordel af den støtte, der er tilgængelig fra dem.

Ifølge fast retspraksis kan foranstaltninger, der berører den frie udveksling af tjenesteydelser, være berettigede, hvis de forfølger en legitim offentlig interesse, såsom kulturel og sproglig mangfoldighed. I betragtning af navnlig forpligtelsen til at finansiere produktionen af europæiske programmer har Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) afgjort⁴, at beskyttelse af den sproglige mangfoldighed kan begrunde begrænsninger for den frie bevægelighed for tjenesteydelser, så længe de nationale foranstaltninger er forholdsmæssige. Selv om dommen vedrørte forpligtelser, der pålægges udbydere under medlemsstatens jurisdiktion, forstår Kommissionen, at det samme mål også kan påberåbes i forbindelse med forpligtelser, der pålægges grænseoverskridende udbydere til at bidrage økonomisk til europæiske programmer. Dette kræver imidlertid også, at principperne om ikkediskrimination og forholdsmæssighed overholdes.

I en note, der ledsager notifikationen (note vedrørende de eksisterende danske filmstøtteordninger og Public Service-puljen), forklares det, at Public Service-puljen støtter værker på dansk, og at Det Danske Filminstituts øvrige støtteordninger også er begrænset til en filmproduktion, der rummer en "særlig kunstnerisk og/eller teknisk indsats, som medvirker til fremme af filmkunst og filmkultur i Danmark." Det betyder, at "filmproduktionen [skal] være indspillet på dansk eller i en dansk version, og/eller filmproduktionens kreative hovedkræfter og/eller tekniske funktioner skal, uanset nationalitet og etnisk oprindelse, have bopæl eller opholde sig permanent i Danmark eller på anden måde have en væsentlig og signifikant tilknytning til og betydning for dansk filmkunst eller filmkultur".

Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionens vurdering kun kan vedrøre det notificerede forslag. Dette omfatter ikke ledsagedokumenter, herunder dokumenter, der indeholder eller henviser til vilkårene og betingelserne for Det Danske Filminstituts støtteordninger. I den forbindelse ønsker Kommissionen at præcisere, at ordningernes overensstemmelse med reglerne for statsstøtte, som de danske myndigheder har påpeget, er et særskilt spørgsmål fra spørgsmålet om bidragspligtens overensstemmelse med AVMS-direktivet. I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om enhver påtænkt indførelse af støtteforanstaltninger og må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før Kommissionen har truffet en endelig afgørelse om disse foranstaltninger. I overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, i TEUF underrettede de danske myndigheder Kommissionen om kulturbidraget den 26. februar 2024⁵.

3. Vedrørende investering i "nyt dansk indhold"

I henhold til § 4 i det notificerede forslag kan tillægsbidraget på 3 pct. af den årlige bidragspligtige omsætning undgås, hvis medietjenesteudbyderen investerer mindst 5 pct. af sin bidragspligtige omsætning i Danmark i "nyt dansk indhold".

Indledningsvis skal det bemærkes, at artikel 13, stk. 2, i AVMS-direktivet henviser til den finansielle støtte til fremstilling af europæiske programmer og indeholder ikke nogen

⁴ Dom af 5. marts 2009, *Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) mod Administración General del Estado*, C-222/07, EU:C:2009:124;

⁵ Sag SA.112857.

lignende bestemmelse om finansielle forpligtelser i forbindelse med fremstilling af nationale audiovisuelle værker. AVMS-direktivet indeholder heller ikke nogen bestemmelse om øremærkning af en del af eller alle de relevante indtægter til værker på en medlemsstats officielle sprog, eller som er produceret i et vist omfang i den pågældende medlemsstat.

Kommissionen bemærker, at hvis medietjenesteudbyderen betaler "grundgebyret" på 2 pct. og derudover investerer mindst 5 pct. af sin bidragspligtige omsætning i "nyt dansk indhold" udgør den samlede investering 7 pct. af den årlige bidragspligtige omsætning i Danmark i henhold til reglerne i det notificerede forslag. Denne tærskel er (lidt) højere end den, der anses for at være forholdsmæssig i henhold til den citerede retspraksis⁶. Men i modsætning til den ordning, der i retspraksis er blevet anset for at være forholdsmæssig, er der ingen del af investeringen, der er afsat til "europæiske programmer" som sådan, men snarere til "nyt dansk indhold" og til de værker, der finansieres af Public Service-puljen og Det Danske Filminstituts øvrige støtteordninger, som henviser til værker på dansk eller værker, der rummer en "særlig kunstnerisk og/eller teknisk indsats, som medvirker til fremme af filmkunst og filmkultur i Danmark", som det er blevet nævnt ovenfor.

Kommissionen minder om, at EU-Domstolen har anlagt en snæver fortolkning af de lovlige begrænsninger for den frie udveksling af tjenesteydelser som anført ovenfor. I den forbindelse henviser Kommissionen til sine bemærkninger under TRIS-henvisningen 2023/0562/DK. Her bemærkede Kommissionen bl.a., at den oprindeligt planlagte store andel (75 pct.) af audiovisuelle værker med dansk som bærende sprog, der drager fordel af investeringsforpligtelser, skal være velbegrundet og forholdsmæssig i henhold til de relevante bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Kommissionen fandt, at forholdsmæssigheden af en så høj tærskel for audiovisuelle værker med dansk som bærende sprog ville kræve yderligere begrundelse.

De danske myndigheder har ændret begrebet "nyt dansk indhold" i det nye notificerede forslag som beskrevet ovenfor. I noten vedrørende bidraget sammenligner de tærsklen for direkte investeringer på 5 pct., der er forbeholdt nyt dansk indhold, med tærsklen på 3 pct.⁷, som var forbeholdt værker på et af Spaniens sprog i den sag, som EU-Domstolen traf afgørelse om. I denne forbindelse begrundede de deres højere tærskel med henvisning til situationen på et mindre marked som det danske: på et lille marked vil investeringerne skulle udgøre en højere procentdel af den årlige omsætning for at opnå det samme output med hensyn til kvalitetsindhold som på et større marked.

Hvis dette argument skal forstås således, at den årlige omsætning på et lille marked er ringere end den årlige omsætning på et større marked, og at der derfor er behov for en højere procentdel for at producere kvalitetsindhold, kan det grundlæggende forstås. Men selv i dette tilfælde skulle tærsklen på 3 pct. snarere sammenlignes med tærsklen på 7 pct. Dette skyldes, at – i modsætning til den ordning, der i retspraksis er blevet anset for at være forholdsmæssig – ingen del af investeringen vedrører "europæiske programmer", men derimod "nyt dansk indhold" og de værker, der finansieres af Public Service-puljen og Det Danske Filminstituts øvrige støtteordninger. Finansieringsbetingelserne for Det Danske Filminstituts støtteordninger, selv om de ikke kan vurderes her, henviser ikke til europæiske programmer, men har en stærk

⁶ I ovennævnte sag C-222/07 *Uteca* fastsatte den omtvistede spanske lovgivning en investering på 5 pct. af deres driftsindtægter i europæiske produktioner, hvoraf 60 pct. af denne investering skulle forbeholdes produktioner på et af de officielle sprog i Kongeriget Spanien.

⁷ 60 % af 5 %, se fodnote 7 ovenfor.

sammenhæng med det danske sprog og Danmark ifølge de danske myndigheders beskrivelse. Set på den måde ville tærsklen være dobbelt så høj som i *UTECA*-sagen. Desuden kan kun en investering i "nye" film, serier eller dokumentarer kvalificere til opfyldelse af forpligtelsen vedrørende direkte investeringer, hvilket yderligere begrænser de pågældende medietjenesteudbyderes frihed. På baggrund af ordlyden af og målet i artikel 13, stk. 2, i AVMS-direktivet om at fremme europæiske programmer vil Kommissionen gerne minde de danske myndigheder om, at en så stor andel af dansk indhold (100 %), der drager fordel af investeringsforpligtelser, sammenlignet med europæiske programmer, vil skulle være begrundet og forholdsmæssig i lyset af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Kommissionen mener, at forholdsmæssigheden af dette valg i forbindelse med investeringsforpligtelsen, der udelukkende gælder for "nyt dansk indhold", som defineret i det notificerede forslag, ville kræve yderligere begrundelse i modsætning til en investeringsforpligtelse, der kun øremærker en del af de samlede investeringsforpligtelser afsat til europæiske programmer til sådant indhold.

Denne vurdering påvirkes ikke væsentligt af forklaringen fra de danske myndigheder, der indgår i noten vedrørende bidraget om, at for at investeringer kan kvalificeres som investeringer i dansk indhold, skal kravet om, at 75 pct. af produktionsmaterialet skal være på dansk, ses i lyset af, at det ikke er usædvanligt at have betydelige dele af produktioner rettet mod et dansk publikum på andre sprog. Denne forklaring giver ingen tilnærmelsesvis konkretisering af procentdelen af værker med en sådan sprogordning. Kommissionen er også af den opfattelse, at en sådan procentdel er vanskelig at måle og følgelig overvåge. I denne forbindelse skal det endvidere bemærkes, at ikke alle værker synes at være egnede til at blive produceret på mere end ét sprog, hvilket kan hæve procentdelen i praksis. Desuden vil et værk, der skal have sit produktionsmateriale på dansk med en procentdel på 75 pct., sandsynligvis blive opfattet af publikum som et dansk værk lige så meget som et værk, der har dansk som sit eneste sprog.

Dette forværres af den yderligere betingelse om, at mere end halvdelen af den enkelte produktions budget skal være forbrugt i Danmark, eller at mere end halvdelen af den enkelte produktions optagelser skal finde fysisk sted i Danmark (territorial betingelse), for at kvalificere sig til "nyt dansk indhold". Den tidligere notifikation, i henhold til hvilken økonomiske kriterier gjaldt for de resterende 25 pct. af værkerne⁸, fik allerede Kommissionen til at angive, at der ville være behov for en yderligere begrundelse. Det nye notificerede forslag anvender nu den territoriale betingelse på ethvert værk — ud over sprogkravet. De danske myndigheder begrundede den territoriale betingelse ved at henvise til meddelelsen fra Kommissionen om statsstøtte til film og audiovisuelle værker⁹, som ville omfatte variationer af betingelsen. Denne meddelelse finder imidlertid ikke anvendelse i den foreliggende sag, da investeringen i "nyt dansk indhold" ikke synes at falde ind under anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF. I forbindelse med reglerne om statsstøtte kan en medlemsstats krav om et produktionsaktivitetsniveau på medlemsstatens område på op til 50 pct. af det samlede produktionsbudget dog accepteres. Men "op til 50 pct." er præcis det modsatte af "mere end halvdelen".

⁸ Ifølge den tidligere notifikation vil medietjenesteudbyderen skulle opfylde mindst et af tre kriterier, nemlig: 1) mere end halvdelen af produktionens budget skulle have været forbrugt i Danmark, 2) produktionens optagelser skulle have fundet fysisk sted i Danmark, eller 3) produktionen skulle have været udført af en produktionsvirksomhed, der er etableret i Danmark, eller de centrale kreative eller tekniske roller skulle have været udført af personer, der er etableret eller bosiddende i Danmark.

⁹ 2013/C 332/01 af 15. november 2013.

Kommissionen finder derfor, at kombinationen af de to krav, som nu gælder for ethvert værk, der ønsker at kvalificere sig som "nyt dansk indhold", er endnu mere problematisk end den første udgave af lovforslaget med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser, og mener, at denne tilgang ville kræve yderligere begrundelse fra de danske myndigheders side.

Kommissionen opfordrer de danske myndigheder til at tage hensyn til ovennævnte bemærkninger og minder de danske myndigheder om, at disse bemærkninger ikke berører den igangværende procedure i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.

Kommissionen gør desuden opmærksom på, at når den endelige tekst er vedtaget, skal den meddeles til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, i direktiv (EU) 2015/1535.

Med venlig hilsen,

På Kommissionens vegne

Kerstin Jorna
Generaldirektør

Generaldirektoratet for det Indre
Marked, Erhvervs politik,
Iværksætter og SMV'er

