



Fremtidens danske indholdsproduktion

Udvalget om finansiering af dansk digital indholdsproduktion

Grafisk produktion: Als Grafisk Design
Tryk: Rosendahls A/S

Publiceret december 2017
ISBN: 978-87-92681-67-6
Elektronisk ISBN: 978-87-92681-70-6

FORORD

Medieordførerne fra partierne bag medieaftalen 2015-2018 besluttede i begyndelsen af 2017 at nedsætte et udvalg, der skulle se på den fremtidige finansiering af dansk digital indholdsproduktion. Den 9. marts 2017 beskikkede kulturministeren udvalget. Udvalget har navnlig til formål at komme med løsningsforslag til de trusler og udfordringer, der tegner sig – ikke blot i forbindelse med et fald i retransmissionsvederlaget, men også i forbindelse med alle øvrige relevante kilder til finansiering af dansk indholdsproduktion.

Resultatet foreligger nu i denne rapport. Udvalget præsenterer sine ideer til, hvordan man kan sikre den fremtidige finansiering af dansk indholdsproduktion. I de ni måneder, udvalgets arbejde har stået på, er der blevet indsamlet og skabt et omfattende datamateriale. Mange interessenter har præsenteret deres synspunkter og forslag enten ved skriftlige indlæg eller foretræde for udvalget. Som det normalt er tilfældet i komplicerede sager, er interessenterne typisk ikke enige om, hvad der er den bedste løsning. Udvalget har overvejet alle synspunkter og forslag, som det er blevet præsenteret for, selvom ikke alle har fundet vej til den endelige rapport.

Udvalgets diskussion har heller ikke altid været præget af fuldstændig konsensus. Men arbejdet har hele tiden fundet sted i en god og konstruktiv ånd – og i særdeleshed med en stor optimisme og tro på, at udvalgets ideer kan bruges til at forbedre vilkårene for dansk indholdsproduktion. Implementeringen af disse idéer er naturligvis et spørgsmål om politiske prioriteringer.

Thomas Riis

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	5
1.1	Baggrund	5
1.2	Udvalgets arbejdsmetode	5
1.3	Udvalgets sammensætning	7
2	Sammenfatning	8
2.1	Finansieringen af dansk audiovisuelt indhold står historisk stærkt	8
2.2	Finansieringen af dansk audiovisuelt indhold vil møde udfordringer	9
2.3	Tre scenarier for rettighedsvederlaget	11
2.4	De retlige rammer for finansiering af produktion af dansk audiovisuelt indhold	12
2.5	Udvalgets idékatalog	13
3	Finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuel indholdsproduktion i dag	17
3.1	Markedsafgrænsning	17
3.2	Aktører i finansieringen af dansk digital indholdsproduktion	21
3.2.1	Indledning	21
3.2.2	Forbrugerne	21
3.2.3	Distributørerne	24
3.2.4	Tv-stationer	25
3.2.5	Producenterne	26
3.2.6	Skabende og udøvende kunstnere	27
3.3	Indtægtsstrømme til dansk audiovisuel indholdsproduktion	27
3.4	Udviklingen i tv-seningen/tendenser i brugen af tv-lignende tjenester	29
3.5	Udviklingen i retransmissionsvederlaget	34
3.6	Filmbranchen – forretningsmodeller	35
3.7	Samspillet mellem offentligt støttet indhold og kommercielle rammevilkår	37
3.8	Støtteordning til danske public service-programmer	40
3.8.1	Public service-puljen	40
3.8.2	Standardaftaler for produktion af spillefilm og dokumentarfilm	41
3.9	Internationale aktørers påvirkning af dansk medieindhold	42
3.10	Internationale aktørers påvirkning af det audiovisuelle område	44

4	De juridiske rammer for finansiering af produktion af dansk audiovisuelt indhold	47
4.1	Indledning	47
4.2	Konkurrenceloven	48
4.2.1	Indledning	48
4.2.2	Formål	48
4.2.3	Konkurrencebegrænsende aftaler	49
4.2.4	Misbrug af dominerende stilling	49
4.2.5	Fusionskontrol	50
4.2.6	Markedsafgrænsning	50
4.3	Ophavsretsloven	50
4.3.1	Indledning	50
4.3.2	Aftalepraksis i hovedtræk	52
4.3.3	Digitale tjenester	53
5	EU-harmonisering	55
5.1	Indledning	55
5.2	Ophavsret	55
5.2.1	Hidtidig harmonisering	55
5.2.2	Copyrightreformen	57
5.3	E-handelsdirektivet	62
5.3.1	Indledning	62
5.3.2	De danske regler – e-handelslovens §§ 14-16	64
5.3.3	Tjenester med brugergenereret indhold	64
5.3.4	Uddybning af forslag til ændring af direktivet om ophavsret i det digitale indre marked	65
5.4	AVMS-direktivet	65
5.4.1	Hidtidig harmonisering	65
5.4.2	Revision af AVMS-direktivet	65
5.4.2.1	Udvidelse af direktivets anvendelsesområde	66
5.4.2.2	Skærpelse af regler om europæisk indhold	68
5.4.2.3	On demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæisk produktion	68
5.4.2.4	Lempeligere reklameregler	69
5.5	Momsdirektivet	70
5.5.1	Hidtidig harmonisering	70
5.5.2	Forslag til ændring af momsdirektivet	70
5.4.3	De danske regler	71
6	Et fremtidigt blik på finansiering af produktion af dansk audiovisuelt indhold	73
6.1	Metode	73
6.2	Udviklingen i finansieringsgrundlaget	73
6.3	Udviklingen i rettighedsvederlaget (retransmissionsvederlaget og digitale tjenester)	74
6.3.1	Indledning	74
6.3.2	Parametre som påvirker de følgende år	75

6.3.3	Udviklingen de kommende 5 år	76
6.3.4	Udvikling i det gennemsnitlige antal tv-kanaler valgt af den enkelte forbruger ("cable shaving")	76
6.3.5	Udvikling i antallet af kunder med adgang til digitale tjenester	77
6.3.5.1	Forventet udvikling 2017 – 2021-Scenarie 1	77
6.3.5.2	Forventet udvikling 2017 – 2021-Scenarie 2	78
6.3.5.3	Forventet udvikling 2017 – 2021-Scenarie 3	80
6.3.5.4	Opsummering af udviklingen i retransmissionsvederlaget	81
7	Støtte til finansiering af produktion af audiovisuelt indhold i Danmark og i udlandet	82
7.1	Regulering og støtte til produktion af audiovisuelt indhold i Danmark	82
7.2	Regulering og støtte til produktion af audiovisuelt indhold i andre lande	82
7.2.1	Belgien	85
7.2.2	Kroatien	85
7.2.3	Frankrig	85
7.2.4	Tyskland	86
7.2.5	Irland	87
7.2.6	Holland	87
7.2.7	Norge	87
7.2.8	Sverige	88
8	Udvalgets idékatalog	89
8.1	Indledning	89
8.2	Problemstillingen	90
8.3	Udvalgets idéer	93
Idé I	- Styrke on demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæisk produktion	93
Idé II	- Lempe de danske tv-reklameregler	95
Idé III	- Arbejde for videodelingsplatformes ansvar for klarering af rettigheder	97
Idé IV	- Udvikle og forøge støtteordninger	99
Idé V	- Øge DR's samarbejde med den kommercielt finansierede del af tv-branchen og give øget adgang til DR-indhold	101
Idé VI	- Udvide ophavsretslovens § 35 til at omfatte on demand-tjenesteudbydere	103
Idé VII	- Støtte indførelse af kvoter for europæiske produktioner	105
Idé VIII	- Tilskynde og facilitere samarbejde om alternative platforme	107
Idé IX	- Stille vilkår om brug af aftalelicens ved offentlig støtte	110
Idé X	- Understøtte lige forhandlingssituation	111
Idé XI	- Skabe øget transparens og dokumentation om internationale aktører	113
Idé XII	- Begrænse de ulovlige aktiviteter	115
Idé XIII	- Fortsat bevare offentligt støttet indhold som lokomotiv for dansk indholdsproduktion	116
	Litteraturliste	118

1 Indledning

1.1 Baggrund

I udvalgets kommissorium er baggrunden for nedsættelsen af udvalget beskrevet sammen med en angivelse af afgrænsning af udvalgets arbejde samt en beskrivelse af det datagrundlag, udvalgets arbejde skal basere sig på. Der henvises til kommissoriet, der er vedlagt som bilag til denne rapport.

Udvalget udarbejdede tidligt i processen et forslag til operationalisering af kommissoriet, der ligeledes er vedlagt denne rapport som bilag. Udvalgets operationaliseringsnotat havde til formål at fokusere og afgrænse udvalgets arbejde yderligere, bl.a. i lyset af den korte tidshorisont, udvalgets arbejde var underlagt.

Det stod derudover tidligt klart for udvalget, at begrebet "dansk digitalt indhold" er vanskeligt at afgrænse. Billeder, lyd og tekst, vi i dag kan se, høre eller interagere med på en computerskærm, en VR-brille eller i et headset er digitalt indhold, og tv, film, musik, radio, spil, medier, digitale bøger og radio kunne med god ret indgå i en analyse som denne. Det har imidlertid ikke været muligt – henset til udvalgets ressourcer og den givne tidsfrist – at lave en sådan altomfattende analyse.

Udvalget har derfor fokuseret primært på produktion af dansk digitalt indhold, defineret i denne rapport som værende digitale lyd- og billedprogrammer, dvs. tv-indhold og film (i det følgende kaldet audiovisuelt indhold), mens udvalget ikke i videre omfang berører musik, spil og nyhedsmedier.

1.2 Det faktuelle grundlag for udvalgets arbejde

I udvalgets kommissorium lå som opdrag at foretage en kortlægning af udviklingen i tv-forbruget. Udvalget valgte Kantar Gallup til at foretage en kortlægning af udviklingen i tv-seningen 2012-2016 med en afrapportering af befolkningens forbrug på de mest gængse parametre fordelt på såvel målgrupper samt kanaler og kanalgrupper, ligesom der i kortlægningen indgår overvejelser om forbrugets fordeling og de indbyrdes forhold imellem de forskellige tjenester, som fx flow-tv, digitale tjenester og streamingtjenester. Rapporten er refereret i afsnit 3.4, ligesom kortlægningen fra Kantar Gallup er vedlagt denne rapport som bilag.

Udvalget har derudover anvendt rapporten "Globaliseringen af den danske mediebranche", udarbejdet af Slots- og Kulturstyrelsen som led i styrelsens rapportering om mediernes udvikling i Danmark. Rapporten udkom den 13. september 2017 og er refereret i afsnit 3.9. En sammenfatning af rapporten er derudover vedlagt denne rapport som bilag.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalgets faktuelle grundlag derudover skulle udgøres af rapporten "Nye forretningsmodeller i filmbranchen", udarbejdet af Det Danske Filminstitut (DFI). Udvalget har fået visse af rapportens overordnede konklusioner præsenteret, som er refereret i afsnit 3.6. En sammenfatning af rapporten er derudover vedlagt denne rapport som bilag.

Ud over de analyser, der var forudsat i kommissoriet, har udvalget valgt at gennemføre yderligere analyser med henblik på at have et tilstrækkeligt faktuel grundlag for udvalgets arbejde. Der er tale om følgende analyser:

- Analyse af finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuel indholdsproduktion, hvor udvalget bad Deloitte om at estimere udviklingen i finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuel indholdsproduktion i perioden 2010-2025. Formålet var at belyse, hvordan den aktuelle digitale transformation af tv- og radioområdet ville påvirke grundlaget for at opretholde en produktion af dansk audiovisuelt indhold. Deloitte estimerer, hvordan den digitale transformation påvirker tv- og radioområdet frem mod 2025 med særligt fokus på, hvor mange penge der er til at producere dansk audiovisuelt indhold. Rapporten refereres i afsnit 3.3 og afsnit 6.2, ligesom rapporten er vedlagt denne rapport om bilag.
- Kommissoriet indebærer, at udvalget skal inddrage erfaringer fra andre lande. Med henblik på at kortlægge andre landes erfaringer bad udvalget det belgiske konsulentfirma Wagner Hatfield v/ partner Jean-Francois Furnémont om at beskrive lovgivning, herunder planlagte initiativer, i en række udvalgte EU-lande, der har til formål at sikre den fremtidige finansiering af national audiovisuel indholdsproduktion. Kortlægningen har særligt fokus på løsninger af lovgivningsmæssig karakter, der sikrer ligeværdige forhandlingspositioner, skattemæssige ordninger, særlige støtteordninger samt særlige incitamentsordninger – alle med det fokus at sikre finansieringen af national audiovisuel indholdsproduktion. Udvalget valgte Belgien (to casestudier dækkende begge delstater, da Flandern og Vallonien har væsentligt forskellige politikker i forhold til støtte af nationalt audiovisuelt indhold), Kroatien, Frankrig, Tyskland, Irland, Holland, Norge og Sverige som de lande, kortlægningen skulle fokusere på. Kortlægningen refereres i afsnit 7.2, ligesom kortlægningen er vedlagt denne rapport som bilag.
- Udvalget bad desuden Copydan Verdens TV om at oplyse et estimat over den fremtidige udvikling af rettighedsvederlagene (retransmissionsvederlag og rettighedsbetaling for digitale tjenester). Copydan Verdens TV's fremskrivning refereres i afsnit 6.3.

Udvalget har gjort brug af de nævnte analyser og rapporter som værende det faktuelle grundlag for udvalgets overvejelser og idékatalog. Der refereres alene relevante passager af analyserne i denne rapport, dvs. at der ikke gengives længere passager, idet analyserne er vedlagt som bilag til denne rapport, evt. med link til den offentligt tilgængelige rapport.

Udvalget har alene anvendt data, der enten er præsenteret for udvalget eller er bestilt af udvalget med henblik på anvendelse i rapporten. Udvalget har således ikke selvstændigt udarbejdet datamateriale, men har alene bearbejdet materialet.

Ifølge udvalgets kommissorium kunne udvalget eventuelt nedsætte en følgegruppe bestående af brancherepræsentanter, dvs. fx tv-stationer, tv-distributører, uafhængige film- og produktionsselskaber og rettighedshaverorganisationer, der kunne bidrage til og følge udvalgets virksomhed. Grundet den korte tidshorisont for udvalgets arbejde valgte udvalget ikke at nedsætte en følgegruppe. Derimod har udvalget inviteret udvalgte brancherepræsentanter ind til foretræde for udvalget, hvor disse fik lejlighed til at fremføre synspunkter på den fremtidige finansiering af dansk audiovisuel indholdsproduktion, herunder på systemet med betaling af rettighedsvederlag, for udvalget. Udvalget har desuden modtaget en række skriftlige redegørelser med forslag og synspunkter fra brancherepræsentanter samt en række øvrige henvendelser, alle har udvalget valgt at inddrage i relevant omfang i udvalgets overvejelser.

Følgende brancherepræsentanter har haft foretræde for udvalget:

Branchen Forbruger Elektronik (BFE), Copydan Verdens TV, Dansk Skuespillerforbund, Danske Artister, Danske Dramatikere, Danske Filminstruktører, Det Danske Filminstitut (DFI), DR, Facebook, Forenede Danske Antenneanlæg (FDA), Google/YouTube, Netflix, Producentforeningen, RettighedsAlliancen, Stofa, TDC og TV 2.

Flere af de internationale virksomheder har afvist at bidrage med forskellige faktuelle oplysninger om deres økonomiske forhold til udvalgets arbejde. Derfor er sådanne data kun tilvejebragt gennem udvalgets egne undersøgelser.

1.3 Udvalgets sammensætning

- Formand Thomas Riis, professor, Københavns Universitet
- Niels Breining, konsulent
- Martin Gormsen, konsulent
- Søren Sandfeld Jakobsen, professor, Aalborg Universitet
- Mark Lorenzen, professor, Copenhagen Business School
- Anker Brink Lund, professor, Copenhagen Business School
- Katrine Schlüter Schierbeck, advokat
- Peter Schønning, advokat
- Caroline Søborg Ahlefeldt (valgte at udtræde af udvalget efter det første møde)

Udvalget har været sekretariatsbetjent af Kulturministeriet: Specialkonsulent Helene Nordborg Kiær, specialkonsulent Helle Bernskov og chefkonsulent Christian Edelvold Berg. Udvalget har afholdt i alt 14 møder.

2 Sammenfatning

2.1 Finansiering af dansk audiovisuelt indhold står historisk stærkt

Danmark står historisk stærkt i forhold til finansieringen af dansk audiovisuelt indhold med en samlet finansiering på over 6,3 mia. kr. årligt for radio-, tv- og dele af filmområdet. Definitionen af finansiering er omkostningerne til køb og produktion af indhold, dog omfatter definitionen ikke musik- og sportsrettigheder. Samtidig har danske forbrugere efter alt at dømme aldrig før anvendt så meget tid på audiovisuelt indhold, når både flow-tv og streaming, herunder on demand-sening, tælles med.

Ikke desto mindre er der en række fremtidige udfordringer for finansieringen af dansk audiovisuelt indhold, der bør tages hånd om, hvis der også fremover skal være et stærkt udbud af dansk audiovisuelt indhold tilgængeligt.

Tabel 1. Nøgletal for omsætning og finansiering i produktion af audiovisuelt indhold i 2016 (mia. kr. i årets priser)

	Omsætning	Indholdsomkostninger	Heraf dansk indholdsproduktion
TV-distributører*	8,2	1,1	
TV-stationer	6,5	5,5	
Radio	1,4	0,7	
Fysiske medier	0,3	0,2	
SVOD	0,9	0,7	
TVOD	0,2	0,2	
AVOD	0,3	0	
Total Deloitte	17,8	8,4	6,3
Yderligere finansiering af dansk film**	n.a.		0,8***

* Indholdsomkostningerne er vederlag for retransmission og digitale tjenester. TV-distributører betaler 3,5 mia. kr. til tv-selskaberne for tv-kanaler. Omsætningen til tv-distributører og tv-selskaber kan derfor ikke sammenregnes, da der er et overlap.

**Data fra Deloitte inkluderer dele af midlerne til dansk film. Total dansk film er et estimat af de midler, der ikke indgår i data fra Deloitte (2017) på baggrund af oplysninger fra DFI. Eksempelvis indgår de kommercielle udgifter til ps-puljen, ps-stationernes udgifter til dansk film, fysiske medier, SVOD m.v. I forhold til støtten fra DFI så indgår udviklings- og lanceringsstøtten ikke. Isoleret set er produktionsstøttebudgettet hos DFI i 2016 på 285 mio. kr. ud af et samlet støttebudget på 380 mio. kr.

*** Budgettallet udgør eksempelvis støtten fra DFI til produktion af film, udenlandsk støtte, biografvinduet m.v. Se tabel 5.

Kilde: Deloitte (2017) og DFI

Perioden 2010-2016 har været præget af vækst i den danske audiovisuelle branche (tv- og radioområdet samt dele af filmområdet) som helhed og især i finansieringen af dansk audiovisuelt indhold. Deloitte vurderer, at omsætningen i den danske audiovisuelle branche (tv- og radioområdet samt dele af filmområdet) er vokset med cirka 17 pct. fra 2010 til 2016, dvs. fra cirka 15,2 mia. kr. i 2010 til cirka 17,8 mia. kr. i 2016.

Den samlede finansiering af audiovisuelt indhold (dansk såvel som udenlandsk) er steget med knap 30 pct. fra cirka 6,6 mia. kr. i 2010 til cirka 8,4 mia. kr. i 2016, og finansieringsgrundlaget for dansk indhold er vokset tilsvarende fra cirka 4,9 mia. kr. til cirka 6,3 mia. kr.

Tabel 2. Udvikling i omsætning og finansiering af audiovisuelt indhold i 2010- 2016 (mia. kr. i PL2016)

Udvikling	2010	2016	Ændring (mia. kr.)
Omsætning	15,2	17,8	+2,6
Indholdsomkostninger	6,6	8,4	+1,8
Dansk indhold	4,9	6,3	+1,4

Kilde: Deloitte, 2017, egen bearbejdning. Dele af filmmidlerne indgår ikke. Se tabel 1

Danmark er et af de få lande, hvor kommercielle og offentlige aktører er lykkedes med at opbygge et stærkt og velorganiseret hjemmemarked for audiovisuelt indhold på nationalsproget med dertil knyttet dansk arbejdskraft. Især er den audiovisuelle indholdsproduktion på dansk betydelig, ikke mindst i betragtning af det danske sprogområdes beskedne størrelse. Public service og kommercielle tv-stationer har i samarbejde med distributionsleddet opbygget et tv-marked, som målt i forhold til antal indbyggere er blandt de største i verden.

De dansksprogede tv-stationer driver i dag mere end 20 landsdækkende kanaler og er en afgørende faktor for finansieringen af dansk audiovisuelt indhold. Tv-stationerne har sammen med DFI's støtteordninger over årene skabt grundlag for en betydelig dansk produktion af audiovisuelt indhold som film og tv. Flow-tv er samtidig også et produkt, der knytter sig stor usikkerhed til, især som følge af teknologidrevne ændringer i forbrugeradfærd og dertil knyttet betalingsvillighed.

2.2 Finansieringen af dansk audiovisuelt indhold vil møde udfordringer

Internationale platformstjenester som Google/YouTube og Facebook har i høj grad påvirket fordelingen af annonceindtægter og den måde, danskerne bruger deres tid. Internationale indholdstjenesteudbydere som Netflix og HBO har fået et stærkt tag i forbrugerne og har ændret den måde, audiovisuelt indhold forbruges på. Begge dele påvirker hjemmemarkedet for audiovisuelt indhold.

Forbruget af flow-tv – den daglige seertid – er således begyndt at falde efter en årrække med stigninger, mens forbruget af streamet indhold er steget. Udviklingen har også medført, at tv-stationerne på internettet på samme måde som med jordbåren distribution kan springe distributørleddet over via egne streamingtjenester, fx DR TV, Viaplay og TV 2 Play, hvor kunderne kan tegne abonnement eller gratis tilgå indholdet direkte uden om de traditionelle tv-distributører, som fx TDC og Stofa.

Kantar Gallup har udarbejdet en rapport om udviklingen for tv med fokus på udviklingen i befolkningens forbrug af tv. Rapporten er fortrinsvis baseret på Kantar Gallups egne undersøgelser, men der indrages ligeledes eksternt materiale. En af de væsentlige konklusioner er, at det øgede køb af devices (smartphones og tablets med stadig forbedret adgang til enten mobilt internet eller wi-fi har styrket infrastrukturen for anvendelse af indhold. Danskernes øgede forbrug på køb af apparater har dermed medvirket til at skabe forudsætningen for både overgangen til digitalt forbrug og et muligt øget digitalt forbrug. Denne pointe understreges også ved, at hvis man kombinerer flow- og on demand-tv-sening fremstår forbruget af indhold faktisk som stigende.

Det er væsentligt at holde sig for øje, at både seertid og daglig dækning af flow-tv allerede var faldende ved on demand-tjenesteudbydernes introduktion i 2012, men at det øgede fald siden da alt andet lige er forårsaget af de til rådighedsværende on demand-tjenesteudbydernes indholdsudbud og tilhørende prisniveau, kombineret med stigningen i betaling til tv-distributører for tv-pakker, samt af den øgede dækning i befolkningen af smartphones og tablets.

På trods af at der er sket et fald i forbruget af flow-tv, som illustreret af rapporten fra Kantar Gallup, har betalings-tv-branchen (kommercielle tv-distributører, kommercielle tv-stationer og øvrige aktører) i de forgangne år oplevet en væsentlig årlig vækst. Betalingen for indholdet (betalingen til rettighedshaverne i regi af Copydan Verdens TV) er fulgt med denne udvikling.

Over årene er der sket en stor stigning i antallet af danske tv-kanaler, og i dag er der mere end 20 danske tv-kanaler. Retransmissionsvederlaget, som er det vederlag, der skal betales til rettighedshavere for den fornyede offentlige fremførelse, en distributør, der udsender fx radio- og tv-kanaler i sit sendenet, foretager i ophavsretlig forstand, omfatter i dag mange flere rettigheder, fx nye digitale brugshandlinger, flere brugere samt mere indhold. Således er rettighedsvederlaget (retransmissionsvederlaget inkl. digitale tjenester) i 2016 på over 1,1 mia. kr.

Fremskrives udviklingen med udgangspunkt i de usikkerheder, der er i enhver fremskrivning i et hastigt udviklende marked med ændringer i teknologi, forbrugeradfærd og forretningsmodeller, fremkommer i Deloitte's analyse et overkantsskøn, et bedste skøn og et underkantsskøn.

Bedste skøn er, at den danske audiovisuelle branche (tv- og radioområdet samt dele af filmområdet) stabiliseres med en omsætning på omkring 17,6 mia. kr., heraf cirka 8,5 mia. kr. til finansiering af audiovisuelt indhold (dansk såvel som udenlandsk) mod 8,4 mia. kr. i 2016, dvs. en mindre stigning på 0,1 mia. kr. bedste skøn indebærer, at finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuelt indhold falder med cirka 0,3 mia. kr. fra cirka 6,3 mia. kr. i 2016 til cirka 6 mia. kr. i 2025. Udviklingen i bedste skøn bygger på en forudsætning om, at on demand-tjenesteudbydere i højere grad vil erstatte flow-tv, men også at disse tjenester har en lavere andel af dansk indhold.

Underkantsskønnet er, at den samlede omsætning for den danske audiovisuelle branche (tv- og radioområdet samt dele af filmområdet) falder fra 17,8 mia. kr. i 2016 til cirka 15,4 mia. kr. i 2025, dvs. et fald på cirka 2,4 mia. kr. Indvirkningen på finansieringsgrundlaget af produktionen af audiovisuelt indhold (dansk såvel som udenlandsk) vil være et fald fra cirka 8,4 mia. kr. til cirka 7,5 mia. kr., dvs. en reduktion på cirka 0,9 mia. kr. Dette vil indvirke direkte på finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuelt indhold, der vil falde fra cirka 6,3 mia. kr. til cirka 5,4 mia. kr. – dvs. at hele reduktionen på 0,9 mia. kr. oppebæres af finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuel indholdsproduktion. Skønnet bygger på en forudsætning om en vurdering af en udvikling, der indeholder en mere hastig overgang til direkte digital distribution, og som dermed vil have væsentlige negative konsekvenser for tv-distributørerne, og hvor omsætnings- og investeringsniveauet ikke fuldt ud dækkes af nye aktører. Skønnet afspejler en vurdering af en udvikling, der indeholder en mere hastig overgang til direkte

digital distribution, og som dermed vil have væsentlige negative konsekvenser for tv-distributørerne, og hvor omsætnings- og investeringsniveauet ikke fuldt dækkes af nye aktører.

Tabel 3. Skøn for udvikling i omsætning og finansiering af produktion af audiovisuelt indhold for 2016-2025 (mia. kr. i PL2016)

	Overkantsskøn	<i>Ændring</i>	Bedste skøn	<i>Ændring</i>	Underkantsskøn	<i>Ændring</i>
	2025		2025		2025	
Omsætning	18,9	+1,1	17,6	-0,2	15,4	-2,4
Indholdsomkostninger	9,1	+0,7	8,5	+0,1	7,5	-0,9
Dansk indhold	6,5	+0,2	6	-0,3	5,4	-0,9

Kilde: Deloitte (2017), egen bearbejdning

DR er en stabiliserende faktor i prognosen som følge af den politisk fastsatte licensfinansiering af DR samt den store andel dansk indhold – cirka 95 pct. af DR's indholdsomkostninger går til køb og produktion af dansk indhold. Det kræver politisk beslutning at ændre DR's finansieringsgrundlag, som derfor er antaget at være uændret frem mod 2025 i prognosen. I overkantsskønnet for finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuel produktion står DR for cirka 45 pct. af omkostningerne til dansk indhold i 2025, mens det i underkantsskønnet er cirka 55 pct.

2.3 Tre scenarier for rettighedsvederlaget

Fremskrives udviklingen for rettighedsvederlaget (retransmissionsvederlaget og digitale tjenester), fremkommer der ifølge Copydan Verdens TV tre scenarier.

I scenarie 1 forventes kundernes fravalg af abonnement hos tv-distributørerne og kundernes ændring af abonnement til pakker med færre kanaler at være mindre udtalte, end de seneste data anviser. Forventningen i dette scenarie er, at 3 pct. af kunderne vil fravælge abonnement i 2018, 2 pct. i 2019 samt at andelen for 2020 og 2021 er 1 pct. i begge år. I forhold til udviklingen i det gennemsnitlige antal tv-kanaler valgt af den enkelte kunde er forventningen i dette scenarie, at det falder med en tv-kanal pr. år frem til 2021. Sammenholdes faldet i antallet af kunder med et abonnement med kunder, der vælger pakker med færre kanaler, medfører det, at vederlaget for distribution falder med omkring 60 mio. kr. i perioden. Samtidig stiger vederlaget for digitale tjenester med cirka 140 mio. kr. på grund af udrulning af digitale tjenester til nye kunder. Samlet set stiger rettighedsvederlaget i scenarie 1 med cirka 80 mio. kr. årligt over en 5-årig periode.

I scenarie 2 forventes fravalget af abonnement hos tv-distributørerne hos kunderne og kundernes ændring af abonnement til pakker med færre kanaler at ligge på det niveau, som udviklingen i det seneste data for 2017 indtil videre anviser. Forventningen i dette scenarie er, at 7 pct. af kunderne fravælger abonnement hos tv-distributørerne i 2018, 7 pct. i 2019, samt at andelen for 2020 og 2021 er hhv. 5 pct. og 3 pct. I forhold til udviklingen i det gennemsnitlige antal tv-kanaler valgt af den enkelte kunde er forventningen i dette scenarie, at det falder med to tv-kanaler pr. år frem til 2021. Sammenholdes faldet i antallet af kunder, der fravælger abonnement, med kunder, der vælger færre kanaler, medfører det, at vederlaget for distribution falder med omkring 180 mio. kr. i perioden. Vederlaget for

digitale tjenester forventes at stige på grund af udrulning af digitale tjenester til nye kunder, der dog begrænses i antal/omfang som følge af fravalg af abonnement og valg af mindre kanalpakker. Samlet set falder vederlaget i scenarie 2 således med cirka 110 mio. kr. over en 5-årig periode.

I **scenarie 3** forventes tendensen fra scenarie 2 at være mere udtalt, hvor fravalget af abonnement hos tv-distributørerne og valget af mindre kanalpakker forventes at ligge på et endnu højere niveau, end det nyeste data indtil videre anviser. Forventningen i dette scenarie er, at 9 pct. af kundebasen fravælger tv-abonnement hos tv-distributørerne i 2018, 9 pct. i 2019 samt at andelen for 2020 og 2021 er hhv. 7 pct. og 5 pct. I forhold til udviklingen i det gennemsnitlige antal tv-kanaler valgt af den enkelte kunde er forventningen i dette scenarie, at det falder med tre tv-kanaler pr. år indtil 2021. Sammenholdes faldet i antallet af kunder, der helt fravælger abonnement, med kunder, der vælger mindre kanalpakker/færre tv-pakker, medfører det, at vederlaget for distribution falder med omkring 244 mio. kr. i perioden. Vederlaget for digitale tjenester forventes at stige med 13 mio. kr. på grund af udrulning. Samlet set falder vederlaget i scenarie 3 således med cirka 230 mio. kr. over en 5-årig periode.

Tabel 4. Ændring i niveauet for vederlag for distribution og digitale tjenester fra 2016-2021 (mio. kr.)

	Niveau 2016	Ændring i niveau i scenarie 1	Ændring i niveau i scenarie 2	Ændring i niveau i scenarie 3
Retransmission	843	-60	-180	-244
Digitale tjenester	267	+140	+70	+13
Total	1110	+80	-110	-231
Niveau svarende til	2016	Højere end 2016-niveau	Svarende til 2015-niveau	Svarende til 2013-niveau

Kilde: Copydan Verdens TV. Egen bearbejdning. Vederlag, der ikke kan fordeles rent til enten retransmissionsvederlag eller digitale tjenester indgår ikke, herunder renter/gebyrer. Beløbet udgør 31,4 mio. kr. i 2016. Se afsnit 6.3 for samlet opgørelse.

Der er mange faktorer, der kan have indflydelse på udviklingen i det danske tv-marked i de kommende år. Både forbrugsmønstret og produkterne udvikler sig hastigt i disse år, og en forudsigtelighed, af hvad der sker over de næste 5 år, er derfor forbundet med en væsentlig usikkerhed. Det tilgængelige data giver imidlertid ifølge Copydan Verdens TV en indikation af, at scenarie 2 er det mest realistiske scenarie for udviklingen.

2.4 De retlige rammer for finansiering af produktion af dansk audiovisuelt indhold

Udvalget har derudover undersøgt de retlige rammer af betydning for finansiering af dansk audiovisuelt indholdsproduktion, herunder særligt fokuseret på fælles EU-regler, der i høj grad er udgangspunktet for de retlige rammer. De relevante EU-regler giver på den ene side mulighed for at indføre foranstaltninger, der kan støtte finansieringen af dansk audiovisuelt indhold, men kan på den anden side også begrænse mulighederne for at indføre sådanne foranstaltninger. Udvalget behandler i rapporten både vedtagne EU-regler samt foreslåede harmoniseringsforanstaltninger af betydning for dansk audiovisuel indholdsproduktion. Udvalget har valgt at se nærmere på de EU-regler, som vurderes at have størst betydning for udvalgets kommissorium samt er tættest knyttet til punkterne i udvalgets idékatalog.

Sluttelig har udvalget beskrevet de forskellige landes løsninger i forhold til lovgivning, rettighedsspørgsmål, incitamentsordninger og støtteordninger til fremme af national audiovisuelt indhold.

2.5 Udvalgets idékatalog

På baggrund af rapportens konklusioner peger udvalget på en række ideer til styrkelse af finansieringen af dansk audiovisuel indholdsproduktion. Udvalget har fokuseret på mulige løsninger, der – givet de nye forbrugsmønstre og fremvæksten af internationale tjenester og platforme – i højere grad kan skabe lige konkurrencevilkår mellem den danske audiovisuelle branche nationalt og i forhold til internationale udbydere af audiovisuelt indhold, herunder internationale teknologivirksomheder og internationale indholdsudbydere.

Udvalget peger på følgende idéer, der er uddybet i udvalgets idékatalog, jf. afsnit 8:

Idé I – Styrke on demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæisk produktion

I forslaget til ændring af AVMS-direktivet lægges der op til et mere sikkert grundlag for ordninger, hvor on demand-tjenesteudbydere forpligtes til at bidrage økonomisk til fremstilling af europæiske produktioner, fx via nationale fonde.

En sådan ordning bør indføres i Danmark, idet den alt andet lige vurderes at kunne tilvejebringe et værdifuldt redskab til styrkelse af produktionen af dansk audiovisuelt indhold. I modsat fald vil investeringer kunne blive trukket væk fra Danmark, når andre lande i Europa indfører sådanne ordninger.

Regeringen bør som følge heraf også støtte forslaget til ændring af AVMS-direktivets art. 13, stk. 2, om on demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæiske produktioner.

Idé II – Lempede danske reklameregler

De gældende danske tv-reklameregler, herunder også regler for sponsorering og produktplacering, indebærer, at internationale udbydere, herunder teknologivirksomheder, der driver betydelig forretning i Danmark, og ikke eller kun i beskedent omfang bidrager til dansk indholdsproduktion, er undergivet en mere fordelagtig regulering end tv-stationer baseret i Danmark.

Derfor bør det overvejes at lempe de danske reklamerestriktioner for danske tv-stationer, der faktisk i betydeligt omfang bidrager til dansk indholdsproduktion. Mest nærliggende er det at lade de danske reklameregler, herunder også regler for sponsorering og produktplacering, følge AVMS-direktivets minimumsniveau, inkl. de lempelser, der lægges op til med den igangværende revision af AVMS-direktivet.

Såfremt der sker en generel lempelse af de danske reklameregler, kan det for TV 2's vedkommende på ejerskabsniveau besluttet om og i givet fald i hvilket omfang, disse muligheder skal udnyttes.

Idé III – Arbejde for videodelingsplatformes ansvar for klarering af rettigheder

Internationale udbydere af videodelingstjenester med brugeruploadet indhold, som fx Google/YouTube og Facebook, har stigende betydning for den danske branche for audiovisuelt indhold. Disse udbydere er dog ikke pålagt at klarere rettigheder for det beskyttede materiale, som brugerne uploader på platformene, grundet muligheden for at påberåbe sig ansvarsfrihed i e-handelsdirektivet.

Regeringen bør støtte det igangværende arbejde i forbindelse med direktivforslaget om ophavsret i det digitale indre marked med en præcisering og skærpelse af udbydere af videodelingsplatformes forpligtelser og ansvar og arbejde aktivt for en fortsættelse af dette arbejde i andre sammenhænge, således at udbydere af videodelingsplatforme i højere grad kan bidrage til at sikre en sund værdikæde for audiovisuelt indhold.

Idé IV – Udvikle og forøge støtteordninger

Offentlige støtteordninger er efter udvalgets vurdering et velegnet redskab til at bidrage til et mangfoldigt udbud af dansk audiovisuelt indhold. Udvalget anbefaler derfor, at der sker en udvikling og forøgelse af de eksisterende støtteordninger, i det omfang der kan findes økonomi til dette, fx gennem bidrag fra VOD-tjenester.

Idé V – Øge DR's samarbejde med den kommercielt finansierede del af tv-branchen og give øget adgang til DR-indhold

De ressourcer, der tilføres DR, giver mest dansk audiovisuelt indhold for pengene. Samtidig har DR's ageren en betydelig markeds-mæssig effekt for den kommercielt finansierede del af tv-branchen.

Det bør i den kommende medieaftale præciseres, at DR har en pligt til i øget omfang at samarbejde med den kommercielt finansierede del af tv-branchen, og hvor det er muligt understøtter denne ved at samarbejde og samvirke, således at DR ikke unødigt skader finansieringsgrundlaget for denne del af tv-branchen. I denne forbindelse kan der konkret stilles krav om, at DR stiller de DR-egenproduktioner, som DR ikke selv aktuelt anvender eller konkret planlægger at anvende i nærmeste fremtid, til rådighed for den kommercielle branche.

Idé VI – Udvide ophavsretslovens § 35 til at omfatte on demand-tjenesteudbydere

Rettighedsvederlagsordningen er velfungerende og udgør et vigtigt bidrag til finansieringen af dansk audiovisuelt indhold. Derfor anbefales det, at indholdet af § 35 løbende holdes op mod den fortsatte teknologiske udvikling med henblik på konstant at sikre en løbende modernisering af aftalelicensbestemmelsen, så den matcher det til enhver tid værende teknologiske stade.

Konkret bør ophavsretslovens § 35 om retransmission udvides til også at omfatte on demand-tjenesteudbydere ved, at on demand-tjenesteudbydere sidestilles med tv-stationer i § 35's forstand.

Idé VII – Støtte indførelse af kvoter for europæiske produktioner

Internationale on demand-tjenesteudbydere har på få år opbygget en stærk position i Europa med et audiovisuelt indhold, der primært er amerikansk produceret.

I forslaget til ændring af AVMS-direktivet lægges der op til, at medlemsstaterne skal sikre, at on demand-audiovisuelle medietjenester fra medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion opfylder en kvote for europæiske produktioner. Regeringen bør støtte forslaget.

Idé VIII – Tilskynde og facilitere samarbejde om alternative platforme

Den danske audiovisuelle branche vil komme i et stadigt dybere afhængighedsforhold til de internationale teknologivirksomheder til skade for omsætningsmulighederne og dermed også – alt andet lige – til skade for den fremtidige finansiering af dansk audiovisuelt indhold.

Det bør overvejes, om den danske audiovisuelle branche, herunder danske public service-virksomheder, i fællesskab kan etablere samarbejdsmodeller, fx i form af etablering af en fælles platform med danskproduceret audiovisuelt indhold, der kan tiltrække brugere og annoncører og på den måde frigøre sig fra afhængigheden af internationale teknologivirksomheder og virke som modvægt mod disses rolle og styrke. Regeringen bør i denne forbindelse tilskynde og efter omstændighederne facilitere drøftelser om sådanne samarbejder.

Idé IX – Stille vilkår om brug af aftalelicens ved offentlig støtte

På området for dansk audiovisuelt indhold bør vilkår for tildeling af offentlig støtte til film og tv-serier m.v. i højere grad end i dag bidrage til at sikre, at det økonomiske kredsløb for produktion af dansk audiovisuelt indhold fungerer. Støttemodtagere – danske som udenlandske – agerer på et dansk marked, som er skabt i samspil mellem mange interessenter; producenter, kunstnere, organisationer, tv-stationer, tv-distributører og offentlige institutioner, hvilket støttemodtagere drager fordel af. Derfor bør det være et vilkår for at få støtte, at det via rettighedssystemet sikres, at der går penge tilbage i kredsløbet, når produktionerne udnyttes.

Der skal sikres et lovgivningsmæssigt grundlag for, at Det Danske Filminstitut stiller som vilkår for udbetaling fra støtteordninger, at den nuværende praksis for opkrævning og fordeling af vederlag til rettighedshaverne skal kunne opretholdes og udbygges i takt med den teknologiske udvikling inden for rammerne af aftalelicenser i ophavsretsloven og tilsvarende områder.

Idé X – Understøtte lige forhandlingssituation

I Danmark er der en velfungerende rettighedsmodel og et velfungerende aftalesystem på tv-området. Dette er vigtigt at bevare og udvikle. På onlinetjenester er systemet i flere sammenhænge ikke velfungerende på grund af ulighed i forhandlingsstyrken.

Regeringen bør derfor støtte art. 10 i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ophavsret på det digitale indre marked om pligt til etablering af en forhandlingsordning. Det kan overvejes at udvide området for standardkontrakter til tv-produktioner. Såfremt rettighedsvederlagene for tv-distribution falder mærkbart, kan det derudover overvejes at udvide Ophavsretslicensnævnets kompetence til at fastsætte vederlag i urimelige rettighedsaftaler.

Idé XI – Skabe øget transparens og dokumentation om internationale aktører

Udfordringerne med de internationale on demand-tjenesteudbydere og internationale teknologivirksomheders dominans er stigende, og der er begrænset viden tilgængelig for danske aktører, fordi der er manglende transparens omkring disse internationale aktørers aktiviteter.

Der kan derfor etableres et videntcenter, der har til opgave at skabe transparens omkring disse internationale aktører, herunder om deres platforme og tilbud, således at danske aktører får adgang til opdateret viden om de internationale aktørers platforme og tilbud, og der generelt skabes mere transparens på området, så danske aktører får bedre muligheder for at kunne agere.

Idé XII – Begrænse de ulovlige aktiviteter

Udfordringerne med ulovlige aktiviteter, herunder fildelingstjenester, udgør en markedsdominerende faktor, der begrænser indtægter og mulighed for forretningsudvikling i relation til audiovisuelt indhold. At begrænse de ulovlige aktiviteter vil bidrage til nye indtægter til dansk audiovisuel indholdsproduktion.

Regeringen bør fortsat spille en betydelig rolle som facilitator for samarbejdet mellem rettighedshaverne, teleselskaberne, platformene og andre aktører. Regeringen kan undersøge mulighederne for en bredere finansiering af indsatsen mod de ulovlige aktiviteter.

Idé XIII – Fortsat bevare offentligt støttet indhold som lokomotiv for dansk indholdsproduktion

Offentligt støttet indhold skal være et lokomotiv for dansk audiovisuelt indhold og understøtte fortsat dansk audiovisuel indholdsproduktion. Systematisk tilstedeværelse af DR's indhold og andet offentligt støttet audiovisuelt indhold på de internationale teknologivirksomheders platforme, som fx Facebook og Google/YouTube, vil efter udvalgets vurdering på længere sigt resultere i mindre dansk audiovisuelt indhold.

Udvalget anbefaler derfor, at offentligt støttet indhold – herunder DR's indhold – som udgangspunkt ikke skal være tilgængeligt på de internationale teknologivirksomheders platforme.

3 Finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuel indholdsproduktion i dag

Danmark står historisk stærkt i forhold til finansieringen af dansk audiovisuelt indhold med en samlet finansiering på over 6,3 mia. kr. årligt for radio-, tv- og dele af filmområdet. Definitionen af finansiering er omkostningerne til køb og produktion af indhold, dog omfatter definitionen ikke musik og sportsrettigheder. Samtidig har danske forbrugere efter alt at dømme aldrig før anvendt så meget tid på audiovisuelt indhold, når både flow-tv og streaming, herunder on demand-sending, tælles med. Ikke desto mindre er der en række fremtidige udfordringer for produktionen af dansk audiovisuelt indhold, der bør tages hånd om, hvis der også fremover skal være et stærkt udbud af dansk audiovisuelt indhold tilgængeligt.

Danmark er et af de få lande, hvor kommercielle og offentlige aktører er lykkedes med at opbygge et stærkt og velorganiseret hjemmemarked for audiovisuelt indhold på nationalsproget med dertil knyttet dansk arbejdskraft. Især er den audiovisuelle indholdsproduktion på dansk betydelig, ikke mindst i betragtning af det danske sprogområdes beskedne størrelse.

Public service og kommercielt finansierede tv-stationer har i samarbejde med distributionsleddet opbygget et tv-marked, som målt i forhold til antal indbyggere er blandt de største i verden.

De dansksprogede tv-stationer driver i dag mere end 20 landsdækkende kanaler og er en afgørende faktor for finansiering af dansk af audiovisuelt indhold. Tv-stationerne har sammen med DFI's støtteordninger over årene skabt grundlag for en betydelig produktion af dansk audiovisuelt indhold som film og tv. Flow-tv er samtidig også et produkt, der knytter sig stor usikkerhed til, især som følge af teknologidrevne ændringer i forbrugeradfærd og dertil knyttet betalingsvillighed.

Internationale platformstjenester som Google, Facebook og YouTube har i høj grad påvirket fordelingen af annonceindtægter samt påvirket den måde, danskerne bruger deres tid på. Internationale indholdstjenesteudbydere som Netflix og HBO har fået et stærkt tag i forbrugerne og har ændret den måde, audiovisuelt indhold forbruges på. Begge dele påvirker hjemmemarkedet for audiovisuelt indhold. Forbruget af flow-tv – den daglige seertid – er således begyndt at falde efter en årrække med stigninger, mens forbruget af streamet indhold er steget.

3.1 Markedsafgrænsning

Begrebet "dansk digitalt indhold", som kommissoriet nævner, er vanskeligt at afgrænse. Billeder, lyd og tekst, vi i dag kan se, høre eller interagere med på en computerskærm, en VR-brille eller i et headset, er digitalt indhold, og tv, film, musik, radio, spil, medier, digitale bøger og radio kunne med god ret indgå i en analyse som denne. I yderste konsekvens kunne man argumentere for, at de produkter og tjenester, som de 85.000 ansatte i danske IT-virksomheder arbejder med, også falder inden for definitionen af dansk digitalt indhold. Så ville vi tale om en økonomisk aktivitet, som samlet omsætter for mere end 200 mia. kr. årligt.¹

Udvalget analyserer den indholdsproduktion, der fremgår af kommissoriet, og hvis finansiering kan forventes at blive berørt af de teknologidrevne ændringer i forbrugeradfærd. Det drejer sig primært om digitale lyd- og billedprogrammer, dvs. tv-indhold og film (herefter audiovisuelt indhold). Radio,

1. Berlingske Business, juni 2017

musik, spil og bøger påvirkes ligeledes af teknologiske ændringer, men deres finansieringsbehov påvirkes ikke tilsvarende dramatisk af den forbrugeradfærd, udvalget fokuserer på. Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at produktion af musik har et relativt mindre finansieringsbehov, at produktionen af spil drives af disses overvejende globale markedspotentiale, og at produktionen af danske skrevne medier påvirkes af særskilt politisk regulering. Af disse årsager har udvalget valgt ikke særskilt at analysere radio, musik, spil og bøger, men inddrage dem i det omfang, det er relevant i forhold til analysen af audiovisuelt indhold, dvs. tv og film.

Udvalget har af Deloitte fået udarbejdet en rapport omhandlende finansiering af dansk audiovisuel indholdsproduktion samt af Kantar Gallup en kortlægning af udviklingen i tv 2012-2016.

Deloitte's rapport om finansiering af dansk audiovisuel indholdsproduktion viser, at det danske marked for køb af dansk audiovisuelt indhold (ekskl. visse midler til film, men inkl. radio) (i Deloitte's rapport benævnt dansk, digital indholdsproduktion) udgør 6,3 mia. kr. – en stigning på cirka 1,4 mia. kr. siden 2010. Udover disse midler er der også støtte til film fra DFI m.v.

Danmark er dermed på et højdepunkt for audiovisuel indholdsproduktion, men der tegner sig en række mulige negative udviklingsmuligheder, der kan ændre incitamentsstrukturen for finansiering af dansk audiovisuelt indhold, og dermed vilkårene for danske indholdsproducenter. Deloitte har fremskrevet udviklingen inden for et usikkerhedsspænd og har på den baggrund vurderet, at mulighedsrummet for den fremtidige andel af midler til audiovisuel indholdsproduktion går fra omkring 5,4 mia. kr. som underkantsskøn til cirka 6,5 mia. kr. som det overkantsskøn. Afhængig af hvordan udviklingen på markedet er, vil finansieringen enten som overkantsskøn vokse med små 0,2 mia. kr. eller i underkantsskønnet falde med 0,9 mia. kr. Bedste skøn indebærer et fald på 0,3 mia. kr.

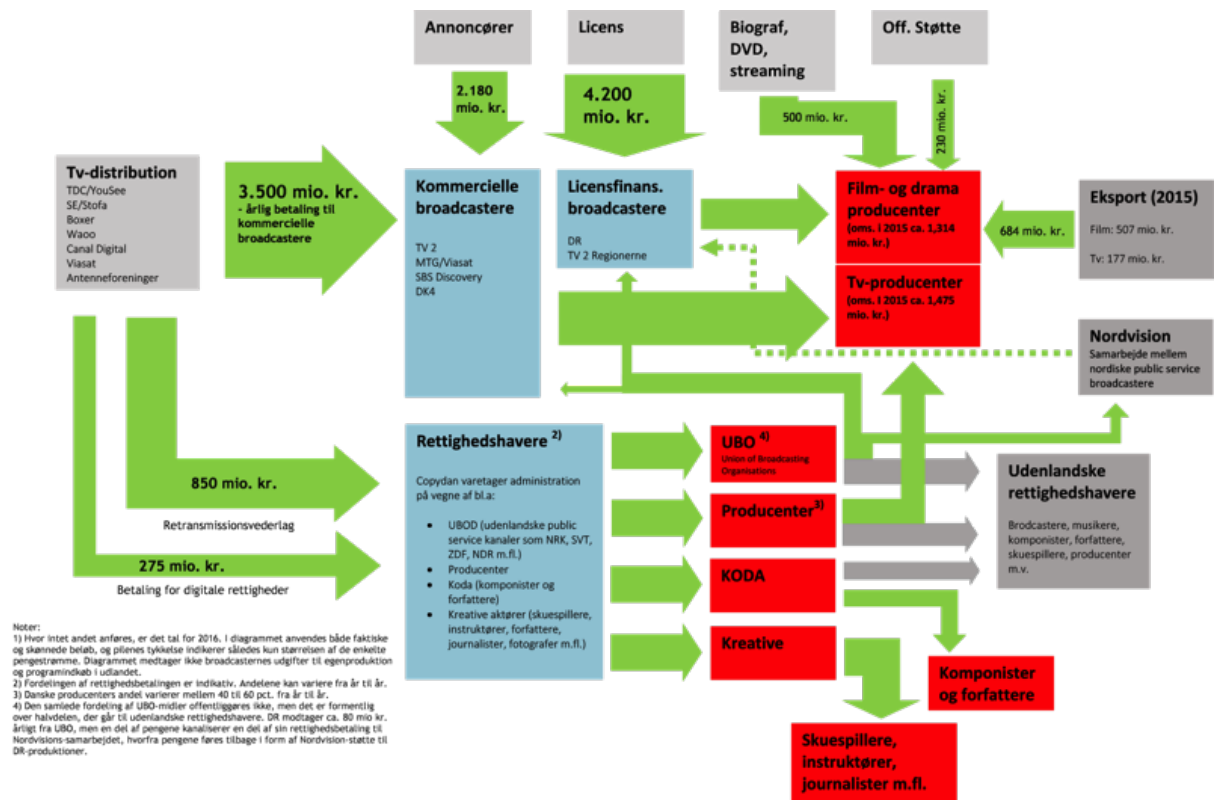
Udvalgets perspektiv i forhold til løsningsmodeller er, at et potentielt tab i kommerciel finansiering på muligvis op til 0,9 mia. kr. (underkantsskønnet) til dansk audiovisuelt indhold bør undgås.

Deloitte's analyse er bl.a. foretaget med udgangspunkt i data leveret fra den audiovisuelle branche, denne branches skøn samt via andre rapporter. Deloitte's analyse er baseret på forretningsfølsomme data, og branchens input er modtaget under forudsætning af, at de ikke deles, og at afrapporteringen foregår på et niveau, hvor det ikke er muligt at identificere den enkelte virksomhed. Produktions-selskabernes økonomi og egne evt. bidrag til indholdsproduktion til eksempelvis film indgår ikke, da disse indgår i DFI's rapport om nye forretningsmodeller i filmbranchen, jf. afsnit 3.6.

Kantar Gallup har udarbejdet en rapport om udviklingen for tv med fokus på udviklingen i befolkningens forbrug af tv. En af de væsentlige konklusioner er, at det øgede køb af devices (smartphones og tablets) med stadig forbedret adgang til enten mobilt internet eller wi-fi har styrket infrastrukturen for anvendelse af indhold. Danskernes øgede forbrug ved køb af apparater har dermed medvirket til at skabe forudsætningen for overgangen til digitalt forbrug. Det understreges også ved, at kombineres flow tv-sening og on demand-sening, fremstår forbruget af indhold faktisk som stigende.

Desuden har udvalget set på de aktuelle pengestrømme 2015-17 med særligt henblik på produktion af dansk audiovisuelt indhold. Dette felt kan defineres på forskellige måder (sprog, format, ejerforhold, mv.). Idet der under alle omstændigheder vil være meget betydelige usikkerheder med de talmæssige opgørelser, har udvalget valgt en pragmatisk tilgang for at sikre adgangen til så stort datamateriale som muligt.

Figur 1. Det økonomiske kredsløb for dansk indholdsproduktion



Deloitte's analyse understreger vigtigheden af den offentlige støtte, herunder primært licensmidler, der investeres i dansk audiovisuelt indhold for hele produktionen. DFI's rapport om nye forretningsmodeller i filmbranchen understreger ligeledes væsentligheden af den danske filmstøtte.

Medielicensen udgjorde i 2016 cirka 4,4 mia. kr. (ekskl. moms). Heraf modtog DR cirka 3,7 mia. kr., de regionale TV 2-virksomheder modtog cirka 0,5 mia. kr., og til andre formål anvendtes cirka 0,2 mia. kr. Derudover havde DR i 2016 andre indtægter på 436 mio. kr.

Set under ét er det licensfinansierede DR den største enkeltudbyder af audiovisuelt indhold (radio og tv) i Danmark. Men hvis vi alene ser på eksterne køb, står de kommercielt finansierede tv-stationer for størstedelen af omsætningen i den danske tv-produktionsbranche: Kommercielt finansierede tv-stationer – herunder TV 2, Discovery Networks og MTG – køber sådanne ydelser for over 1 mia. kr. årligt.

Tv-distributørerne betaler omkring 3,5 milliarder kroner årligt for at distribuere tv-kanalerne fra de kommercielt finansierede tv-stationer. Annoncørerne bruger samtidig cirka 2,2 mia. kr. på tv-reklamer. Endelig lægger tv-distributører som YouSee, Stofa, Wao m.fl. hvert år 1,1 mia. kr.² i rettighedsvederlag (retransmissionsvederlag og betaling for digitale rettigheder) til danske og udenlandske rettighedshavere.

Produktionen af film (spillefilm) har været nogenlunde stabil over en lang årrække i kraft af de offentlige støtteordninger. Hvert år producerer danske filmproducenter omkring 20 spillefilm med et gennemsnitligt produktionsbudget på cirka 21 mio. kr. (2016). Dertil kommer et mindre antal lavbudgetfilm på forskellige støtteordninger.

Nedenfor fremgår en oversigt over de projekter, DFI har været involveret i, og herunder budget samt DFI's produktionsstøtte. Budgettet udtrykker det samlede produktionsbudget, dvs. de samlede midler, mens DFI's andel udtrykker det beløb, DFI har ydet i produktionsstøtte. Data stammer fra DFI's opgørelser, Facts & Figures (2011, 2014 og 2017). Dele af midlerne indgår i Deloitte's opgørelse, men eksempelvis indgår støtten fra DFI m.v. ikke. Beløbet til film vurderes at udgøre yderligere omkring 0,8 mia. kr. i 2016.

Tabel 5. Økonomi i dansk film, 2010, 2013 og 2016

	2010		2013		2016	
(Mio. dkk.)	Budget	DFI's andel	Budget	DFI's andel	Budget	DFI's andel
Spillefilm						
Konsulentordning	231,15	66,81	292,68	115,77	287	82,5
Markedsordning	214,17	60,12	164,87	50,56	205,9	65,7
Minor koproduktion	131,77	7,66	284	11,47	205,2	10,1
Dokumentar	84,41	24,44	137	36,54	110,5	35,8
Kortfilm	41,54	16,94	15,09	8,84	32,1	6,6
New Danish Screen	49,09	37,63	30,43	25,89	30,2	30
Public Service-Puljen	82,5	17,55	137	38,3	139,4	41
<i>Digitale spil</i>	-	-	-	5	-	12
<i>Tværmiddel</i>	-	-	-	0	-	2
Total	834,63	231,15	1061,07	292,37	1010,3	285,7

Kilde: Det Danske Filminstitut, Facts & Figures 2011, 2014 og 2017.

Samlet set påvirkes rammevilkårene for produktion af audiovisuelt indhold i Danmark primært gennem disponering af medielicensen og anden offentlig støtte til produktion, samt mængden af kommercielt finansierede tv-stationers produktionsopgaver. I relation til spillefilm er tiltrækningen af risikovillig kapital til dansk indholdsproduktion fra kommercielle investorer og private fonde meget begrænset. Til sammenligning finansieres produktion af spillefilm i lande med store hjemmemarkeder og eksport (fx UK, USA og Indien) i langt mindre grad af offentlige midler.

3.2 Aktører i finansieringen af dansk audiovisuel indholdsproduktion

3.2.1 Indledning

I det følgende gennemgås de fem aktører, der medvirker til finansieringen af dansk audiovisuel indholdsproduktion: forbrugerne, distributørerne, tv-stationerne, producenterne og de skabende og udøvende kunstnere.

3.2.2 Forbrugerne

Licens-, skatte- og abonnementsbetalere er den vigtigste faktor i forhold til finansiering af dansk audiovisuelt indhold. Deloitte vurderer, at omsætningen for den danske tv- og radiobranche i 2016 udgør cirka 17,8 mia. kr. Tallet er uden biografer og de statslige ordninger til filmproduktion. Oplysninger fra DFI viser, at budgettet til dansk film udgør omkring 1 mia. kr. i 2016, heraf indgår dele af midlerne i omsætningstallet omgjort af Deloitte. Samlet set anvender forbrugerne i omegnen af 16 mia. kr. på medielicens, tv-abonnement, streamingtjenester og biografer, hvortil kommer indirekte betaling på cirka 0,5 mia. kr. over skatten i form af statslige og regionale støtteordninger til film- og tv-produktion.

Forbrugerne stemmer med deres adfærd, og det er i øget omfang foran sekundære skærme som tablets og smartphones, og det har hidtil i overvejende grad været til gavn for dansk audiovisuel produktion. Dansk audiovisuelt indhold – hvad enten det er produceret i Danmark, har danske medvirkende, sproget er dansk eller indeholder en kombination af alle tre dele – har været foretrukket af de fleste. Men i og med de internationale on demand-tjenesteudbydere, som Netflix og HBO, langt overvejende har amerikansk indhold, er det muligvis et forhold, der vil ændre sig, særligt blandt de yngre.

DR Medieforskning³ har fundet, at Netflix i dag er det indholdsunivers, som de 3-39-årige vil savne mest. I samme undersøgelse fremgik det, at denne aldersgruppe foretrækker udenlandsk audiovisuelt indhold frem for dansk, mens aldersgruppen over 30 år fortsat foretrækker dansk indhold og indhold fra tv-stationerne. Det er tydeligt, at der er tale om en forskydning fra brug af flow-tv til on-demand-tjenester. Udvalget er ikke bekendt med undersøgelser, der viser de yngres præferencer for år tilbage, og det er derfor vanskeligt at drage håndfaste konklusioner.

Rapporten om udviklingen i tv fra Kantar Gallup opdeler på baggrund af analysen befolkningen i tre overordnede grupper "flow-only", "kombiseere" og "stream-only". Flow-only er 50+ segmentet, som fortrinsvis anvender flow-tv, men de har et faldende forbrug. Kombiseerne er fortrinsvis personer mellem 30-49 år, som stadig ser flow-tv, men som samtidig har adgang til og anvender streamingtjenester regelmæssigt. Kombiseere er den største af de tre grupper, dog må det understreges, at kombiseere fortsat i antal minutter ser mere flow-tv, end de anvender streamet indhold. Stream-only er et fænomen, der fortrinsvis forbindes med personer under 30 år. Der findes også stream-only'ere, som er børn og hjemmeboende.⁴ Der henvises til afsnit 3.4 nedenfor.

Undersøges fordelingen i befolkningen jf. tabellen nedenfor, fremgår det, at aldersgrupperne af flow-only og stream-only stort set er lige store pr. 1. januar 2017. Selvom helt små børn ikke streamer endnu, så vil gruppen af stream-only'ere være voksende over tid, mens gruppen af flow-only'ere over tid vil være faldende.

3. DR Medieforskning, 2016

4. Kantar Gallup, 2017

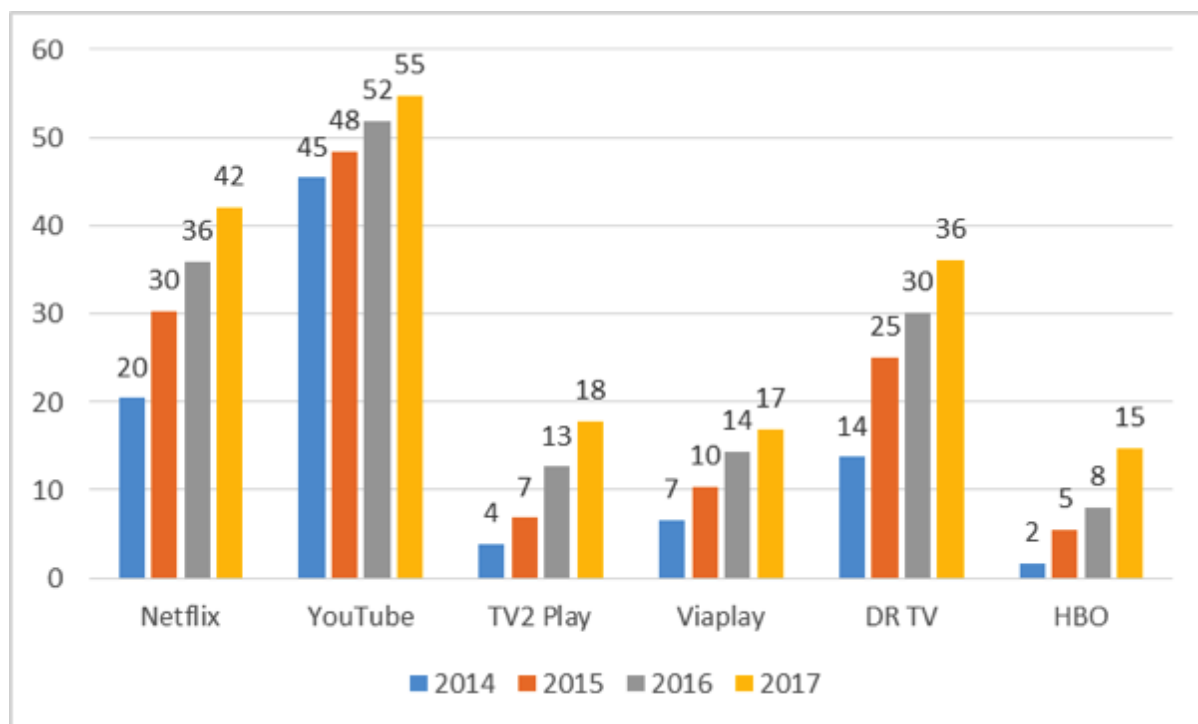
Tabel 6. Fordelingen af befolkningen i aldersgrupper

Alder	Antal i befolkningen 1. januar 2017	Andel af befolkningen (pct.)
0-29	2.076.357	36,1
30-49	1.455.681	25,3
50+	2.216.731	38,6
Alle	5.748.769	100

Kilde: Danmarks Statistik

Undersøges udviklingen i adgang til streamingtjenester nærmere, fremtræder udviklingen helt tydeligt. Tjenesterne hos de udenlandske tjenesteudbydere, særligt Google/YouTube og Netflix, har vundet stor udbredelse i befolkningen. HBO er også i vækst. Samtidig ses der også væsentlige stigninger for udbydere, der selvstændigt indkøber dansk indhold, som TV 2 Play, DR TV og Viaplay.

Figur 2. Andel af befolkningen, der angiver at have streamingtjeneste (pct.)



Kilde: Kantar Gallup, Digital Life

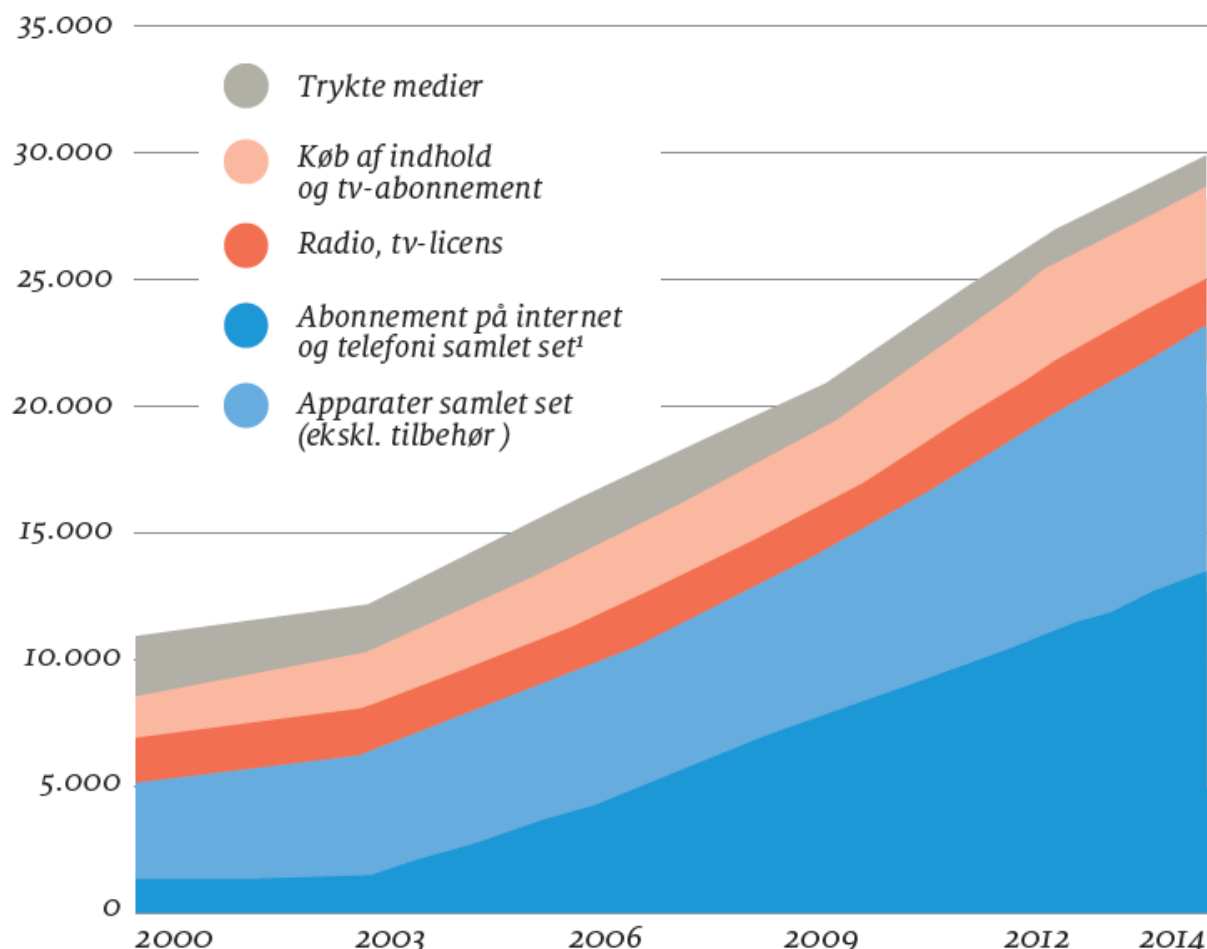
Forandringen kan ses på tv-markedet, hvor der efter adskillige års vækst kan spores tilbagegang både i antal abonnenter og i pakkestørrelser. Antallet af husstande uden tv er faldet markant med 5,6 pct. siden 2012.⁵ Som beskrevet af Slots- og Kulturstyrelsens rapport om medieudviklingen: "En stor del af de danske husstande kunne også i 2015 modtage et ganske betragteligt antal tv-kanaler, men der er dog fra 2014 til 2015 sket et fald i andelen af husstande, der har de helt store kanalpakker – især

5. Kantar Gallup, 2017

blandt dem med mere end 50 kanaler. Denne andel er faldet fra 23,8 pct. af husstandene i 2014 til 20,6 pct. i 2015. Den stigning, der skete fra 2013 (hvor andelen var 21,7 pct.) til 2014, er dermed forsvundet. Andelen af husstande, der kan modtage et mindre antal kanaler, er da også steget, så tendensen i retning af mindre kabelpakker og "cable-shaving" i de danske husstande kan genfindes i udviklingen fra 2014 til 2015."

Et andet udtryk for ændringerne er husstandenes villighed til at betale for indhold. Mens husstandenes udgifter til radio og tv i form af licens og abonnementer samt avisabonnement målt i faste priser har været stabile de seneste ti år, er udgifterne til smartphones og internet vokset betydeligt.

Figur 3: Udvikling i husstandenes udgifter til udvalgte medierelaterede udgifter



Kilde: Mandag Morgen for SLKS, 2017

En gennemsnitlig husstand brugte for ti år siden dobbelt så meget på licens og tv/avisabonnementer som på smartphones og internet/mobilabonnementer. I dag er det vendt på hovedet, og gennemsnits-husstanden bruger nu fire gange så meget på smartphones og internet/mobilabonnementer sammenlignet med udgiften til licens og tv/avis-abonnementer.

I en opgørelse i Kulturstyrelsens rapport Mediernes udvikling i Danmark 2015 fremgik det, at for hver gang danskerne i begyndelsen af 1990'erne brugte en krone på indhold (fx tv og avisabonnementer), brugte vi blot 50 øre på at købe hardware (tv-apparater, mobiler m.v.). I dag bruger vi cirka tre kroner på hardware for hver krone, vi bruger på indhold.⁶

6. Kulturstyrelsens rapport Mediernes udvikling i Danmark i 2015

3.2.3 Distributørerne

Danmarks største tv-distributør er TDC-koncernen (YouSee), som står for tv-leverancen til cirka 1,4 mio. husstande, dvs. lidt over halvdelen af landets husstande. Stofa/Boxer er næststørst. Distribution via satellit til paraboler (Viasat og Canal Digital) spiller i dag en mindre rolle end for 10 år siden, mens energiselskabernes distribution af tv over fiber gennem det fællesejede selskab Waoow har været voksende. Tv-stationernes kanaler har traditionelt været distribueret direkte til forbrugerne via jordbårne signaler, men har siden 1980'erne i stadig stigende omfang været distribueret til forbrugerne via tv-distributører (betalings-tv). De seneste år er denne udvikling dog begyndt at gå den modsatte vej, idet den internetbaserede distribution af tv har fået voksende betydning og dermed givet tv-stationerne mulighed for at omgå det traditionelle tv-distributørled.

I dag modtager langt de fleste danske husstande dog fortsat deres tv-kanaler via et betalt tv-abonnement, hvor der abonneres på en tv-pakke. Stort set alle distributørerne tilbyder i dag deres kunder valgmuligheden mellem flere pakker. Typisk vil den mindste – og billigste – pakke indeholde tv-kanaler, der udgør en begrænset udgift for distributørerne i indkøb, herunder DR's kanaler og en række public service-kanaler fra nabolandene, samt nogle få betalingskanaler, herunder hovedkanalerne fra de kommercielt finansierede tv-stationer (TV 2, Viasat og Discovery Networks).

De større tv-pakker er antalsmæssigt og indholdsmæssigt forskellige fra tv-distributør til tv-distributør, men fælles gælder det, at der i pakkerne er mange danske tv-kanaler fra de kommercielt finansierede danske tv-stationer. Gennem årene har tætte samarbejdsrelationer mellem distributørerne og de kommercielt finansierede tv-stationer ført til introduktionen af et stort antal kommercielle tv-kanaler med forskelligt indhold rettet mod forskellige seerinteresser, men alle med et betydeligt element af danskproduceret indhold. At der i dag eksisterer mere end 20 danske tv-kanaler, kan først og fremmest forklares med, at det gennem salget af tv-pakker er lykkedes distributørerne at skaffe en stadig voksende finansiering fra forbrugerne til produktionen af disse danske kanaler. Sammenlignet med de lande, Danmark normalt sammenligner sig med, er det et relativt stort antal danske tv-kanaler og et meget stort beløb, de danske distributører køber nationalt indhold for hos de kommercielt finansierede tv-stationer.

Distributørerne bidrager endvidere – men i væsentlig mindre målestok – indirekte til dansk produktion gennem digitale udlejningstjenester, hvor forbrugerne har mulighed for at leje film eller købe digitale kopier af film og serier. Hverken TDC's Blockbuster eller andre danske udlejningstjenester oplyser omsætningstal, men analysen fra Deloitte viser, at danskerne i 2016 købte digitale kopier eller lejede film (fysiske medier og TVOD) for samlet cirka 0,5 mia. kr. i 2016.

I tillæg til den direkte betaling for tv-indhold til tv-stationerne opkræver distributørerne også et retransmissionsvederlag hos forbrugerne til dækning af rettighedsbetalingen for indholdet i tv-pakkerne, som ejerne af ophavsrettighederne har krav på, og som ikke afholdes af tv-stationerne. Denne rettighedsvederlagsordning har eksisteret siden midten af 1980'erne, dvs. lige så længe, som der har været tv-distributører på det danske marked. Efterhånden som distributørerne har fået flere kunder, og antallet af tv-kanaler i pakkerne er vokset, er dette retransmissionsvederlags størrelse vokset tilsvarende. I de senere år er der kommet yderligere en rettighedsbetaling ind i billedet fra distributørerne med fremkomsten af digitale tjenester med streaming af live-tv til sekundære skærme og udenfor husstanden samt on demand-funktioner som StartForfra og arkiv, som alle er en ophavsretlig udnyttelse af indholdet.

Det traditionelle retransmissionsvederlag er stagnerende på et niveau omkring 800 mio. kr. om året som følge af distributørernes begyndende fald i kundetal og nedgradering til tv-pakker med færre kanaler.

Stagnationen i retransmissionsvederlaget er dog siden 2011 mere end opvejet af rettighedsvederlaget for de digitale tjenester, som er vokset fra ingenting i 2011 til godt 250 mio. kr. i 2016. Distributørernes samlede opkrævning hos kunderne for rettighedsvederlag (retransmission og digitale rettigheder) var samlet i omegnen af 1,1 mio. kr. i 2016.

Da der ikke er moms på rettighedsvederlaget, og distributørerne har mulighed for at viderefakturere vederlagene til de enkelte tilslutninger, bliver forbrugerne ikke belastet af moms på rettighedsvederlaget. Dette indebærer også, at hvis rettighederne til retransmission skulle betales af tv-stationerne, ville der ved uændrede vederlagsstørrelser opstå prisstigninger hos de danske forbrugere på samlet i niveauet 200 mio. kr. årligt.

3.2.4 Tv-stationerne

DR er ubetinget den største danske indholdsproducent og har oplyst, at tv-stationen i 2016 brugte cirka 3,2 mia. kr. på indholdsproduktion og på indkøb af programmer. DR har et omfattende samarbejde med det private marked, og DR's samlede betalinger til det private marked udgjorde i 2016 således cirka 1,5 mia. kr., svarende til knap halvdelen af de samlede programudgifter. Udvalget har noteret, at DR anvender en bred definition af det private marked.

DR oplyser, at af de cirka 1,5 mia. kr., som DR i 2016 anvendte i det private marked, gik 344 mio. kr. til udlægning af produktion til eksterne producenter og 130 mio. kr. til leje af produktionsfaciliteter og udstyr hos eksterne leverandører. De i alt 474 mio. kr. dækker over en række forskellige medieformål som eksempelvis "aktualitet og debat" og "nyheder", som samlet beløb sig til 100 mio. kr. DR havde endvidere udgifter til rettigheder, programindkøb, filmstøtte m.v. på 607 mio. kr. Dertil kom 370 mio. kr. til freelancere og medvirkende.

Inden for tv-drama har DR oplyst, at DR i 2016 brugte i alt cirka 200 mio. kr. på intern produktion. DR brugte yderligere cirka 20 mio. kr. på at få produceret drama hos eksterne danske producenter (indgår i opgørelsen af DR's udlægning af produktion til eksterne producenter). Det bemærkes, at DR's udgifter til drama – herunder til udlagte produktioner – svinger fra år til år.

Overordnet set har TV 2 egenproduktion inden for nyheds- og sportsdækning samt dele af aktualitetsindholdet, mens andet indhold købes i produktionsbranchen som entreprisekøb, eksempelvis drama, underholdning m.v. eller som licenskøb. TV 2's danske entreprisekøb androg i 2016 cirka 675 mio. kr., og TV 2 er dermed den største kommercielt finansierede udbyder af opgaver på det danske producentmarked. Udover de 675 mio. kr. er TV 2 forpligtet til at anvende 67 mio. kr. til TV 2's politisk bestemte kulturstøtteforpligtelse, også kaldet filmstøtten. Kulturstøtten forpligter TV 2 til at bruge et gennemsnitligt årligt beløb set over den fireårige medie-/filmaftaleperiode, dvs. at der kan være (og er) variationer imellem de enkelte kalenderår. TV 2 har i lighed med DR pligt til at afsætte et vist beløb årligt til danske film, jf. medieaftalen 2015-2018.

De to store kommercielt finansierede tv-stationer (MTG/Viasat og Discovery Networks) har hidtil fokuseret primært på danske underholdnings- og aktualitetsprogrammer som supplement til udenlandsk producerede programmer i samme genrer og ikke mindst sport, som i overvejende omfang er egenproduktioner. Men begge tv-stationer bevæger sig i disse år mere i retning af tv-drama, senest Kanal 5 med dramaserien Gidseltagningen.

MTG/Viasat har offentligt udmeldt store investeringer i dramaproduktioner i de kommende år,⁷ og Discovery Networks har trods beherskede seertal til Gidseltagningen erklæret, at erfaringerne med serien har givet stationen "appetit på endnu mere dansk og nordisk drama".⁸

Det har ikke været muligt at få tal for udgiften til eksterne produktioner i Danmark hos hverken MTG/Viasat eller Discovery Networks.

Distributørerne betaler cirka 3,5 milliarder kroner årligt for at distribuere tv-kanalerne fra de kommercielt finansierede tv-stationer. Annoncører køber samtidig reklameplads for cirka 2,2 mia. kr., dvs. at tv-stationerne i alt har indtægter på omkring 5,7 mia. kr. fra abonnenter og salg af tv-reklame.

En faktor i finansieringen af indhold på kommercielle kanaler er også den såkaldte public service-pulje, der blev oprettet for snart ti år siden med det formål at fremme drama- og dokumentarproduktion uden for DR. Puljen har for nuværende en ramme på 42,5 mio. kr. årligt. TV 2 dominerede støttetildelingene i de første år af puljens levetid. Private kanaler som dk4, Kanal 5 (Discovery Networks) og TV 3 (MTG/Viasat) har dog også modtaget støtte, og dokumentarserien "Gidseltagningen" har med 13 mio. kr. modtaget den hidtil største støtteudbetaling fra puljen. Og med en udviklingsstøtte på 657.000 til HBO Nordic til en dramaserie har DFI, der administrerer tildelingene, vist, at puljen også kan spille en aktiv rolle i udviklingen af dansk drama på on demand-tjenester. Public service-puljen beskrives nærmere i afsnit 3.8.

3.2.5 Producenterne

Producenterne producerer film- og tv-indhold til tv-stationerne m.v. Bedømt ud fra Producentforeningens statistikker er producentbranchen en succes. I årene fra 2011 til 2016 steg omsætningen inden for film- og tv-produktion omkring 40 pct. til i omegnen af 2,7 mia. kr. i 2016. Men det gennemgående træk er, at overskudsgraden er lav, og der i modsætning til det engelsksprogede marked p.t. næsten ingen risikovillig kapital tiltrækkes til dansk medieproduktion fra kommercielle investorer og private fonde.

Produktionsbranchen er på mange måder underlagt en projektøkonomi – både inden for film og tv. Det er dog forskelle mellem film- og tv-produktion. Mange filmproducenter, særligt de mindre uden stor egenkapital, er i produktionsfasen hårdt presset på likviditeten. Nogle branchefolk mener, at branchen stadig lider under en form for "isflade-økonomi", hvor man som producent må sikre sig et nyt projekt, inden den igangværende produktion er færdiggjort. Et nyt projekt vil udløse forudbetalinger fra de offentlige støtteordninger, som dermed kan sikre likviditeten på det igangværende projekt. Andre beskriver det som et historisk fænomen, som kun få producenter reelt lider under i dag, hvor det er muligt at opnå mellemfinansiering på rimelige vilkår.

En vigtig brudflade mellem producenter og tv-stationer er rettighederne, og der kan jævnligt opstå strid om, hvem der har hvilke rettigheder. Når en producent præsenterer en idé for en tv-station, er det som udgangspunkt producenten, der har alle rettigheder. Men så snart tv-stationen skal indgå en aftale om produktionen, kan der opstå tvister om rettighedsfordelingen. På tv-området er der ingen standardkontrakt, der kan sikre en rimelig og afbalanceret forhandlingsposition, og når stort set hele volumen ligger på kun to danske tv-stationer, skaber det en vanskelig forhandlingsposition. Der henvises til afsnittet nedenfor om standardkontrakter, jf. afsnit 3.8, ligesom emnet behandles i udvalgets idékatalog.

7. "Nye aktører vil ind på dramaområdet", Berlingske, oktober 2016

8. Mediawatch, maj 2017

En ny brudflade ser ud til at være opstået omkring tjenester og aktiviteter, der ligger omkring produktionerne. Tv-underholdning er ikke længere begrænset til hjemmets fladskærm, men involverer også computere og smartphones, hvor seerne kan deltage i afstemninger, se ekstra materiale eller på anden måde interagere med programmet. Ofte foretrækker tv-stationer selv at udvikle og drive disse aktiviteter, mens producenterne mener, at det bør være del af den samlede entreprise.

3.2.6 Skabende og udøvende kunstnere

De grupper i produktionsleddet, der har særlig stor gavn af indtægterne fra rettighedsvederlag knyttet til dansk indholdsproduktion, er de medvirkende kunstnere: skuespillere, instruktører, komponister, fotografer, manuskriptforfattere m.fl. Disse kreative aktører modtager en væsentlig andel af de årlige betalinger, og kun en mindre del af pengene går til udenlandske rettighedshavere – dette varierer dog betydeligt fra område til område.

For eksempel skønner Filmex, at omkring en fjerdedel af danske skuespilleres årlige indtægter kan henføres til rettighedsbetaling. Omkring 80 skuespillere har en årlig indtægt fra disse kilder på over 200.000 kr. Samlet modtager Filmex over 100 mio. kr. fra rettighedsbetaling fra Copydan, hvoraf knap 80 mio. kr. stammer fra retransmissionsvederlaget fra tv-distributørerne. Dertil kommer rettighedsbetaling baseret på overenskomster og aftaler (fx royaltys fra tv-serier og spillefilm) på cirka 21 mio. kr.

Det forhold, at skuespillere og andre kreative i betydeligt omfang honoreres gennem rettigheder, indebærer, at mange af dem er rede til at acceptere lavere lønninger, end tilfældet ellers ville have været. Det er alt andet lige med til at billiggøre dansk audiovisuel indholdsproduktion. Men anskuet i et produktionsperspektiv er rettighedsvederlag kun et af flere elementer i den samlede danske incitamentsstruktur, der samlet set i højere grad påvirkes gennem udbud af kommercielle produktionsopgaver, fordeling af licensmidler og statslige støtteordninger.

3.3 Indtægtsstrømme til dansk audiovisuel indholdsproduktion

I det følgende gives et blik på de nuværende vilkår for produktionen af dansk audiovisuelt indhold. Der ses for det første på det generelle indtægtsgrundlag for finansieringen af dansk audiovisuelt indhold, hvor det belyses, hvordan den aktuelle digitale transformation af tv og radio påvirker grundlaget for at opretholde en produktion af dansk audiovisuelt indhold, dernæst på udviklingen i brugeradfærden, dvs. udviklingen i tv-seningen og den ændrede brugeradfærd fra flow-tv til streaming, og sluttelig på økonomien i det nuværende rettighedsvederlagssystem.

Udvalget bad Deloitte om at estimere udviklingen i finansieringsgrundlaget for produktionen af dansk audiovisuelt indhold i perioden 2010-2025. Formålet var at belyse, hvordan den aktuelle digitale transformation af tv- og radiomarkedet (I Deloitte's rapport benævnt dansk, digital indholdsproduktion) ville påvirke grundlaget for at opretholde en produktion af dansk audiovisuelt indhold samt præsentere et estimat af udviklingen frem mod 2025 med særlig fokus på, hvor mange penge der er til at producere dansk audiovisuelt indhold. I det følgende refereres alene hovedpointer fra Deloitte's rapport. For så vidt angår fremskrivningen i indtægtsgrundlaget henvises til afsnit 6.2.

Perioden 2010-2016 har været præget af vækst i det danske tv- og radiomarked som helhed og især i finansieringsgrundlaget for produktion af dansk audiovisuelt indhold. Deloitte vurderer, at omsætningen på det danske tv- og radiomarked er vokset med cirka 17 pct. fra cirka 15,2 mia. kr. i 2010 til cirka 17,8 mia. kr. i 2016. Tv-selskaber og tv-distributører er de altafgørende spillere, som står for mere end

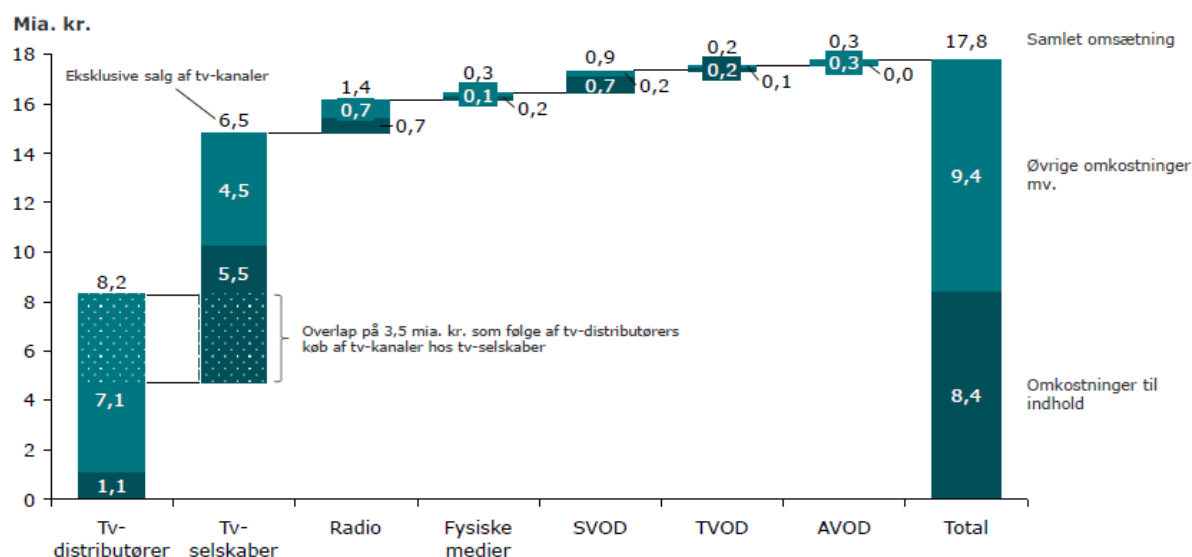
80 pct. af omsætningen. Væksten i det samlede marked kan blandt andet henføres til flere kanaler i distributørernes pakker, stigende priser på hovedkanalerne fra TV 2, MTG og Discovery Networks, og til at subscription video-on-demand (SVOD) er lanceret på markedet. Delmarkedet for SVOD-tjenester vurderes i 2016 at have en omsætning på knap 1 mia. kr., hvor det i praksis var ikke eksisterende før lanceringen af Netflix og HBO Nordic i slutningen af 2012.

Den samlede finansiering vedrørende produktionen af audiovisuelt indhold er steget med knap 30 pct. fra cirka 6,6 mia. kr. i 2010 til cirka 8,4 mia. kr. i 2016, og finansieringsgrundlaget for dansk indholdsproduktion er vokset tilsvarende fra cirka 4,9 mia. kr. til cirka 6,3 mia. kr. Definitionen af finansiering er omkostningerne til køb og produktion af indhold, dog omfatter definitionen ikke musik- og sportsrettigheder. Andelen af omsætningen, der går til indhold, varierer betydeligt på tværs af delmarkederne. Det er skønnet, at tv-selskaber m.v. indenfor SVOD-tjenester i gennemsnit anvender henholdsvis cirka 55 og cirka 80 pct. af deres omsætning på indhold, mens tv-selskaber inden for advertising video-on-demand (AVOD) anvender i størrelsesordenen 5-10 pct. af deres omsætning på indhold. Procentmæssigt udgør den danske andel af den samlede finansiering cirka 75 pct. i 2016, hvilket ligger på cirka samme niveau som i 2010, mens den har været oppe på cirka 80 pct. af den samlede finansiering af indhold i 2013.

Stigningen i finansieringen af dansk indholdsproduktion kan i vid udstrækning henføres til den generelle omsætningsstigning, hvor en stor del af de ekstra ressourcer er kanaliseret ind i indholdsproduktion. Derudover har DR øget den direkte investering i indhold i løbet af perioden. Samtidig er distributørerne begyndt at tilbyde deres kunder en række digitale tjenester, som har affødt ekstra rettighedsvederlag til Copydan Verdens TV. DR er den største enkeltaktør, når det drejer sig om finansiering af indholdsproduktion. DR står for over en tredjedel af de samlede omkostninger til køb og produktion af indhold på det danske tv- og radiomarked og næsten 50 pct. af finansieringen af dansk indholdsproduktion.

Rettighedsvederlaget (retransmissionsvederlaget inkl. digitale tjenester) udgjorde i 2016 cirka 1,1 mia. kr., svarende til omkring 6 pct. af den samlede omsætning på tv- og radiomarkedet og cirka 18 pct. af finansieringen.

Figur 4 viser omsætningen til de respektive områder i 2016, herunder omkostningerne til audiovisuel indholdsproduktion.



3.4 Udviklingen i tv-seningen/tendenser i brugen af tv-lignende tjenester

Flow-tv i Danmark befinder sig i en brydningstid. På den ene side er der en stor andel af befolkningen, der stadig benytter relativt meget indhold, og på den anden side en mindre, men dog voksende andel, som benytter mindre eller intet flow-tv-indhold. Udbuddet af kanaler og antal sendetimer på disse kanaler har samlet set aldrig været større, og alligevel er seningen af denne type audiovisuelt indhold faldende.

Udvalget bestilte som led i udvalgets kommissorium en rapport fra Kantar Gallup med en skriftlig redegørelse over udviklingen af danskernes forbrug af tv-indhold. Redegørelsen skulle indeholde en afrapportering af befolkningens forbrug på de mest gængse parametre, herunder dækning i befolkningen (kaldet "reach") og andel af seertiden (kaldet "share") fordelt på såvel målgrupper (aldersgrupper) samt kanaler og kanalgrupper. I denne sammenhæng skulle der desuden indgå overvejelser om forbrugets fordeling og de indbyrdes forhold imellem de forskellige platforme, som fx flow-tv, digitale tjenester og streamingtjenester. Redegørelsen fra Kantar Gallup er vedlagt denne rapport som bilag. I det følgende refereres alene hovedpointer fra redegørelsen.

Redegørelsen viser – i tråd med rapporten fra public service-udvalget⁹ – overordnet set en accelererende udvikling i faldet af tv-sening på den traditionelle tv-plattform, dvs. flow-tv. Dette ses ved ændringer i adfærden i forbrugerudviklingen kombineret med den teknologiske udvikling.

Danskernes daglige brug af flow-tv er samtidig med det daglige tidsforbrug faldet markant over de seneste 5 år. Det gælder på tværs af alle aldersgrupper, men tendensen er langt mere udpræget, jo yngre danskere der er tale om. Det betyder, at der i 2016 var dagligt 670.000 færre danskere, som så flow-tv på en gennemsnitlig hverdag, i forhold til i 2012. Faldet fra 2012 til 2016 (og fortsat i 2017) er ikke fra et "all time high" niveau i 2012, da tv-forbruget både på daglig dækning og dagligt antal minutter toppede helt tilbage i 2010.

Tabel 7: Daglig dækning og daglig sening

	2012	2013	2014	2015	2016	Index 2016 vs 2012
Total daglig dækning i pct. 3 år +	73,8	69,5	67,8	66,5	63,6	86
Gennemsnitlig daglig sening i minutter 3 år +	197	182	175	175	160	81

Kilde: Kantar Gallup 2007, tv-meter

Faldet i såvel den daglige dækning som seertid af flow-tv startede før de udenlandske indholdstjenesters introduktion i Danmark, men er herefter accelereret som konsekvens heraf. Allerede i 2010 begyndte danske husstande at afskaffe det klassiske tv-apparat i husstanden, således at der i perioden fra 2009 til 2016 er sket en firdobling i antallet af danske husstande, der ikke har et tv. I 2016 var der et estimeret antal på 257.500 husstande uden tv. Foreløbige tal for 2017 viser, at denne udvikling fortsætter.

9. Public service de næste 10 år, Rapport fra public service-udvalget

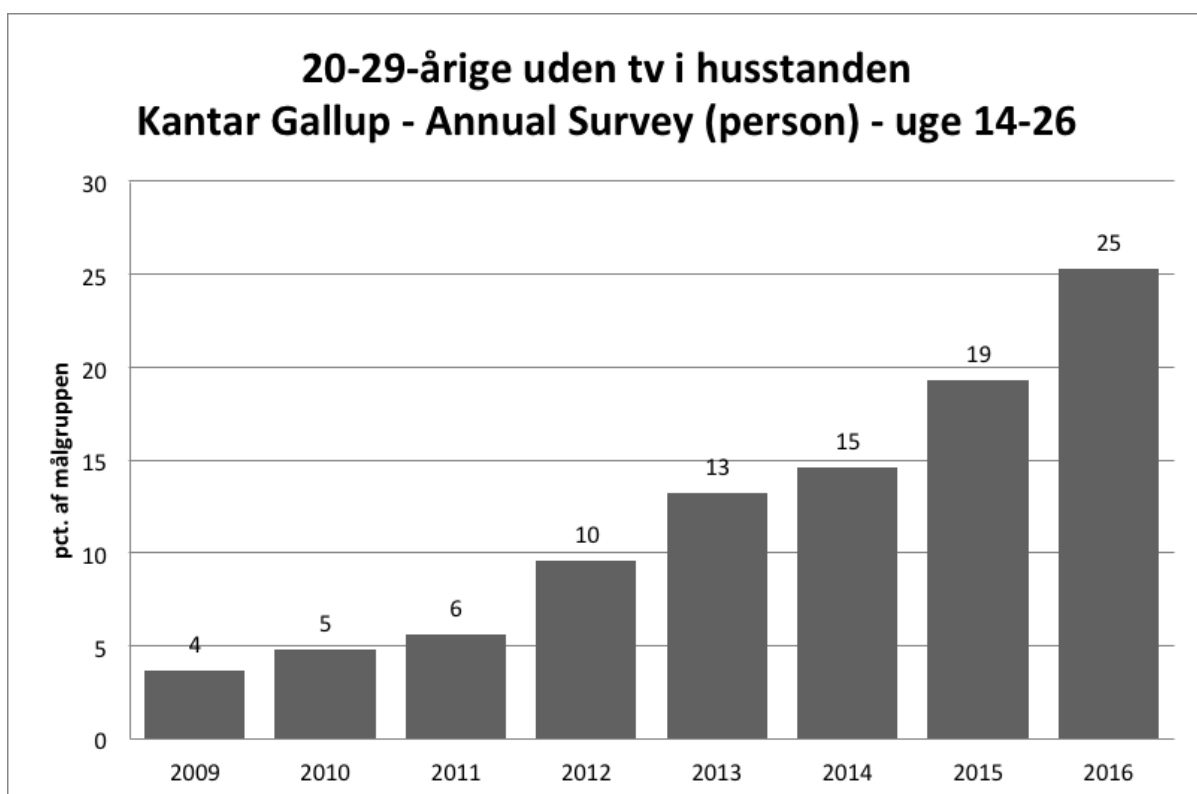
Tabel 8: Husstande uden tv

Husstande uden tv	År	pct. af befolkningen	Antal
	2009	2,6	66.700
	2010	3,0	
	2011	3,6	
	2012	4,1	
	2013	4,4	
	2014	5,6	
	2015	7,2	
	2016	9,7	257.500

Kilde: Kantar Gallup 2007

Undersøges de yngre målgrupper er det tydeligt, at udviklingen i høj grad bæres af husstande med 20-29-årige, hvor en fjerdedel inden for målgruppen bor i en husstand uden tv i 2016 mod cirka 4 pct. i 2009.

Figur 5: 20-29-årige uden tv i husstanden



Yngre målgrupper – og særligt børn og unge i alderen 3-29 år – streamer markant mere indhold end øvrige målgrupper og fravælger i stigende grad flow-tv til fordel for streamet indhold. På en gennemsnitlig dag streamer 60 pct. af de 15-29 årige – overfor kun 16 pct. af de 60-69 årige. Selvom børn og unge ser mindre tv i 2016 end i 2012, er det værd at understrege, at de fortsat ser tv i næsten én time dagligt i gennemsnit, også i 2016.

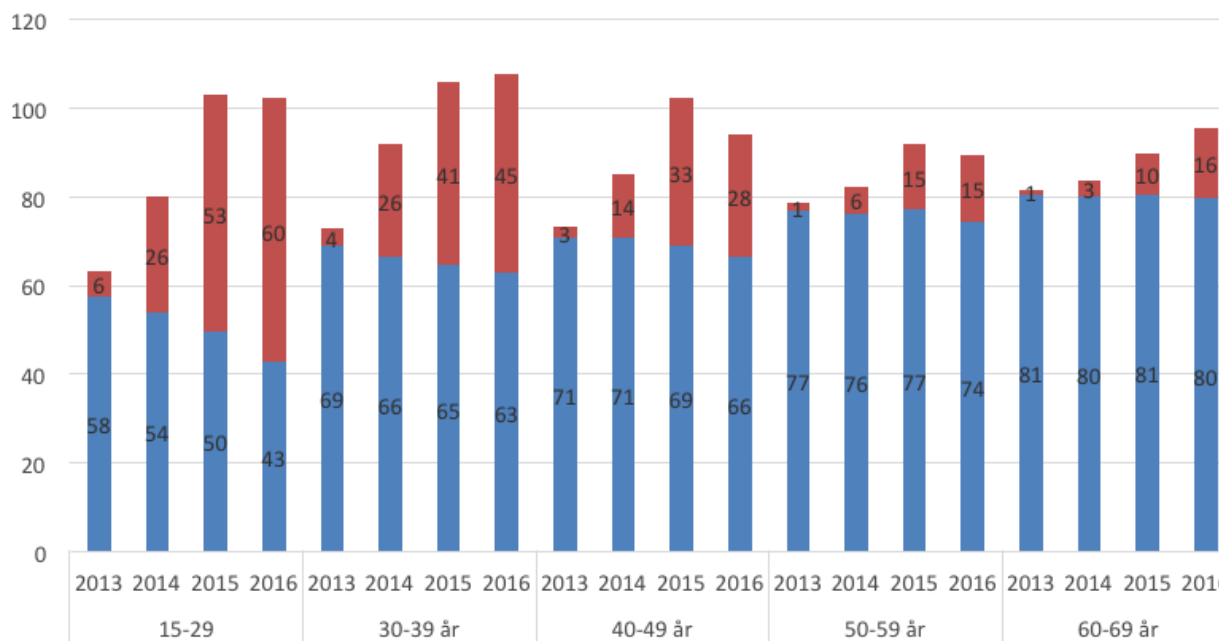
Tabel 9: Daglig dækning indeks 2016 vs. 2012

Indeks 2016 vs 2012	3-14 år	15-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60-69 år	70 år+
Daglig dækning	68	67	85	86	95	97	98
Antal minutter	57	55	76	74	91	95	95

Kilde: Kantar Gallup 2017, tv-meter

15-29 årige ser hyppigere streamet indhold end flow-tv, og bruger ligeledes mere af deres seertid på streamet indhold end på flow-tv. I 2015 tippede den daglige dækning for hhv. flow-tv og streamet indhold, så flere dagligt ser streamet indhold end flow-tv. I 2016 er den daglige dækning for flow-tv 43 pct. overfor 60 pct. for streamet indhold. Den gennemsnitlige daglige seertid på streaming er 121 minutter overfor 90 minutters flow-tv.

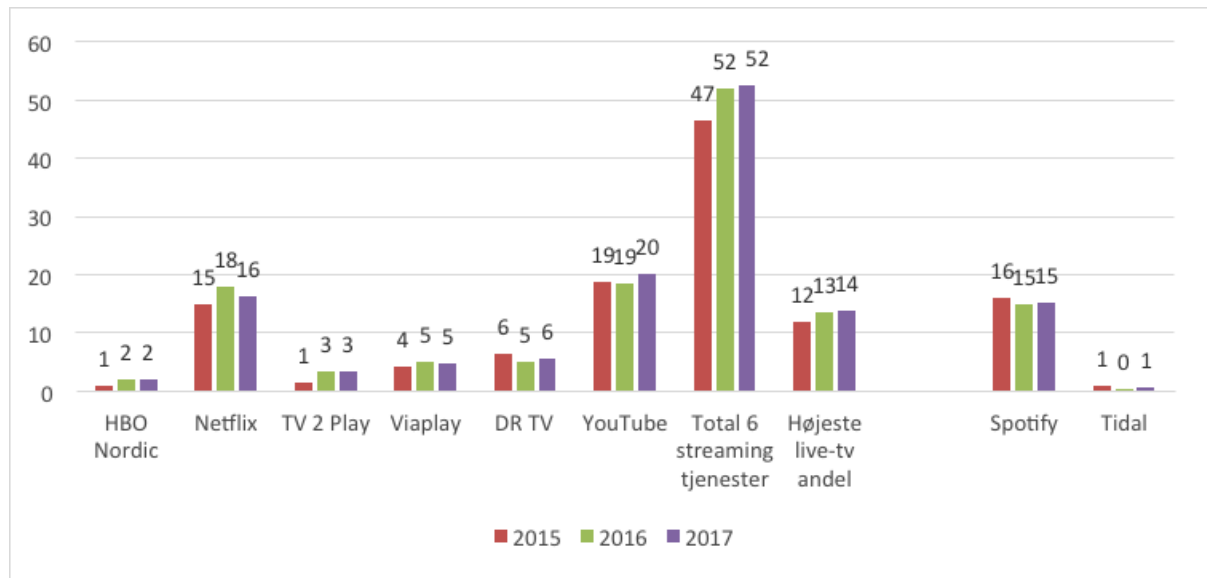
Figur 6: Streamet indhold vs. flow-tv



Kilde: Kantar Gallup 2017, tv-meter & digital life

Vurderes fordelingen af tidsforbrug på streamingtjenester ses Youtube og Netflix markant mere end eksempelvis TV 2 Play, DR TV og Viaplay.

Figur 7: Fordeling af tidsforbrug på streamingtjenester

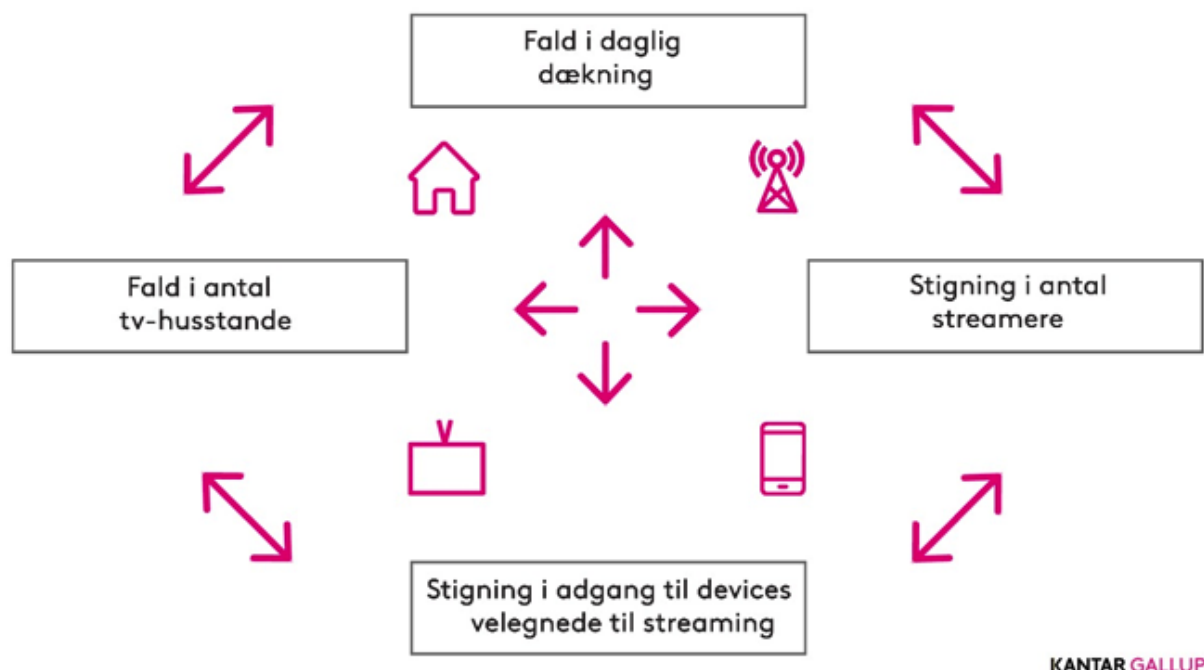


Kilde: Kantar Gallup 2017

Antallet af danskere med adgang til smartphones og tablets er steget eksplosivt i perioden 2012-2016. Infrastrukturen i adgangen til mobilt internet og wi-fi er blevet forbedret tilpas meget til, at forbrug af audiovisuelt indhold og internet såvel indenfor som udenfor hjemmet er blevet en mulighed med god kvalitet. Prisen på data er faldet betydeligt i perioden, hvilket giver flere danskere mulighed for at forbruge audiovisuelt indhold via personlige devices og i særlig grad smartphones.

Sammenfaldet af ovennævnte begivenheder: forbedret adgang til online infrastruktur, flere personlige forbundne devices og introduktionen af udenlandske streamingtjenester har samlet set forstærket og accelereret en tendens, der allerede var påbegyndt.

Figur 8: Tendenser



Groft skitseret er der i 2017 tale om tre grupper af tv-seere i Danmark¹⁰:

- Traditionelle tv-seere, der kun ser denne type tv – kaldet flow-only
- Traditionelle tv-seere, der også benytter streamingtjenester – kaldet kombiseere
- Seere, som i dag kun benytter streamingtjenester – kaldet stream-only

Sammenholder man denne inddeling med denne rapportes resultater, så finder man, at gruppen af flow-only-personer fortrinsvis er over 50 år. Antallet af flow-seere vil med tiden blive mindre, men vurderes for nuværende at være stabil i sin andel af befolkningen.

Kombiseerne er fortrinsvis personer under 50 år og – som rapporten viser – langt hyppigere mellem 30-49 år. De ser stadig flow-tv, men de har adgang til og benytter regelmæssigt streamingtjenester. De ser præcist lige så meget visuelt indhold i 2016, som de gjorde i 2013. Det interessante er, at de shopper mærkbart imellem flow-tv og streamingindhold. Kombiseere er klart den største af de tre grupper, dog må der understreges, at kombiseere tilsammen ser mere flow-tv målt i antal minutter, end de anvender streamet indhold.

Stream-only-kategorien er fortrinsvis præget af personer under 30 år. De fleste er unge, som er flyttet hjemmefra og ikke har fundet det værd at have en klassisk tv-skærm og en tv-pakke. Der findes også stream-only-personer, som er børn og hjemmeboende.

På baggrund af rapportens resultater forventes antallet af kombiseere at falde og i stedet overgå til at blive stream-only. Dette betyder ikke, at stream-only ikke vil se indhold fra de traditionelle tv-stationer, men de vil benytte indholdet via en anden platform, og sandsynligvis vil andelen af audiovisuelt indhold fra disse tv-stationer fortsat være faldende. Dette vil yderligere underbygge den generationskløft mellem onlinebrugere og ældre borgere, der fortrinsvis anvender de traditionelle medier.¹¹

10. Se DRs "Redegørelse vedr. befolkningens brug af on demand samt erfaringer med DR's tilrådighedsstillelse af tv-programmer on demand" fra 2017.

11. Se Public Service Udvalgets rapport "Public service de næste 10 år" fra 2016, hvor generationskløften er yderligere beskrevet

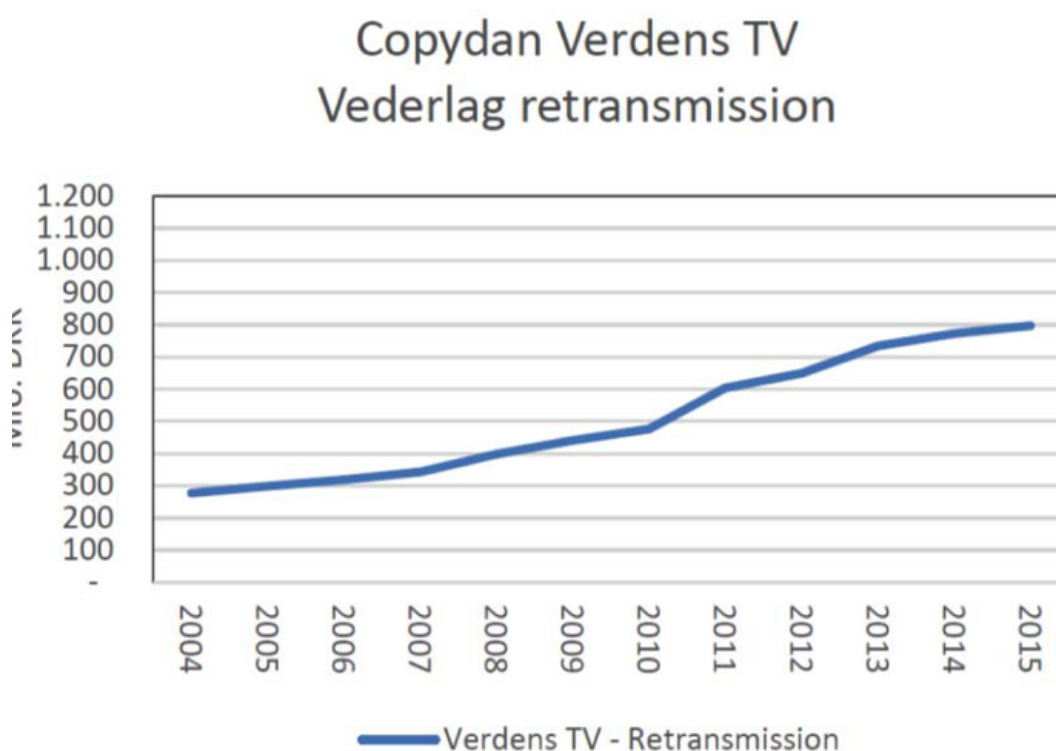
I starten af perioden (2012), hvor Kantar Gallups rapport har sit udgangspunkt, var streaming et ungdommeligt nichefænomen præget primært af indhold fra YouTube for dem under 25 år. Sådan er det bestemt ikke længere. Som rapporten viser, findes der nu streamere på tværs af alle aldersgrupper. Advarselslamperne om flow-tv's forfald startede allerede inden de store indholdstjenesters- og platformstjenester indtog i Danmark, men deres tilstedeværelse har uden tvivl accelereret denne tendens til, at danskerne ser mindre og mindre traditionelt tv. Desuden anvendes fx YouTube i dag blandt langt de fleste aldersgrupper, dog med forskelligt forbrug i andel af sening og forskellige behov i forhold til det anvendte indhold.

Andre faktorer spiller dog en væsentlig rolle i dette økosystem imellem det stigende forbrug af streamet indhold og faldet af sening på den traditionelle platform, flow-tv.

3.5 Udviklingen i retransmissionsvederlaget

På trods af at der er sket et fald i forbruget af traditionelt tv, som illustreret af rapporten fra Kantar Gallup, har branchen for betalings-tv (kommercielle distributører, kommercielt finansierede tv-stationer og øvrige) i de forgangne år oplevet en væsentlig årlig vækst. Betalingen for det audiovisuelle indhold (betalingen til rettighedshaverne i regi af Copydan Verdens TV) er fulgt med denne udvikling, således at retransmissionsvederlaget i 2015 nåede 800 mio. kr.

Figur 9: Udvikling i retransmissionsvederlaget



Parallelt hermed er ophavsretslovens § 35, der regulerer retransmissionssystemet, blevet moderniseret og udvidet, jf. nedenfor under afsnit 4.3, således at systemet med rettighedsvederlag er blevet mere teknologineutralt og nu omfatter såkaldte digitale tjenester, idet alle tv-distributionsplatforme er blevet omfattet, dvs. kabel-tv, IPTV, Satellit/DTH, DTT, OTT.

Alle husstande, der i dag har et tv-pakke-produkt, omfattes nu af systemet med rettighedsvederlag, og det svarer til ca. 90 pct. af de danske husstande.

Hvor ordningen førhen alene håndterede tv-distribution af flow-tv, så omfatter den i dag også on-demand/eksemplarfremsstilling såsom fx StartForfra, SidsteDøgn, SidsteUge, DR Arkiv/DRTV, NPVR, Offline/ToGo etc. samt portabilitet, dvs. WebTV indenfor og udenfor husstanden. Se nærmere herom i afsnit 4.3, herunder for den juridiske afgrænsning af ophavsretslovens § 35. Derudover henvises til udvalgets idékatalog, hvor det anbefales at modernisere § 35 til også at omfatte on demand-tjenester.

Derudover er mængden af dansk indhold i tv-pakkerne vokset markant. Over årene er der sket mere end en fordobling af antallet af danske tv-kanaler, og p.t. er der mere end 20 danske tv-kanaler. Rettighedsvederlaget omfatter derfor mange flere rettigheder i dag, herunder også tv-stationernes rettigheder, ligesom nye digitale brugshandlinger, flere brugere, samt mere indhold er omfattet. Således er rettighedsvederlaget (retransmissionsvederlag inkl. digitale tjenester) i 2016 på over 1,1 mia. kr.¹²

Tabel 10. Udviklingen i rettighedsvederlaget for distribution og digitale tjenester fra 2011 til 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Distribution		681.584.512	792.071.729	826.638.282	840.224.995	842.994.443
Digitale tjenester		88.072.226	117.359.868	157.026.840	166.491.646	266.732.975
Øvrige *		770.870	383.310	747.352	24.174.702	31.401.194
Total	686.942.999	770.427.608	909.814.907	984.412.474	1.030.891.343	1.141.128.612
Omkostninger	29.945.088	32.577.706	32.471.784	30.140.030	34.625.564	38.267.324
Til fordeling	656.997.911	737.849.902	877.343.123	954.272.444	996.265.779	1.102.861.288

* "Øvrige" omfatter produkter, hvor det ikke er muligt at opdele på distribution og digitale tjenester, samt renter/gebyrer.

Kilde: Copydan Verdens TV

3.6 Filmbranchen – forretningsmodeller

Det følger af Filmaftalen 2015-2018, at der: "Ultimo 2016 gennemføres en analyse af filmbranchens nye forretningsmodeller for at vurdere, om filmstøtten fortsat er tidssvarende indrettet, og om den anvendes bedst muligt." Det fremgår af kommissoriet for denne analyse, at hovedsigtet med analysen er at vurdere:

- væsentlige ændringer i filmmarkedet inden for de senere år, herunder ændringer med økonomisk betydning for forretningsmodellerne
- de reguleringsmæssige overvejelser, herunder om støttesystemet er tidssvarende indrettet og anvendes bedst muligt
- perspektiver på filmens fremtidige udfordringer og indtægtsforløb.

12. Oplyst af Copydan Verdens TV

DFI's analyse er ved afslutningen af denne rapport endnu ikke offentliggjort, men udvalget har fået præsenteret hovedkonklusionerne i analysen. Udvalget har derfor kun på overordnet niveau behandlet DFI's analyse.

Hovedkonklusionerne ifølge DFI's analyse er følgende:

Deloitte har foretaget en analyse af økonomien i dansk spillefilm fra 2013, der viste, at tendenserne er, at den økonomiske volumen i spillefilm er nedadgående, men at antallet af film er konstant over årrækken. Vanskelige finansieringsvilkår, dårlig indtjening, frasalg af rettigheder og økonomisk overlevelse gennem produktion var også blandt de tendenser, der sås i den undersøgte periode frem til 2014. En del af den fremadrettede løsning forventedes at kunne findes hos nye finansieringsaktører og øgede VOD-indtægter, dvs. ved udviklingen af nye forretningsmodeller.

De tendenser, der sås i 2013, er blevet yderligere dominerende i 2017, og udviklingen af nye forretningsmodeller er ikke lykkedes i en grad, der har skabt økonomisk balance og bæredygtighed i dansk spillefilmsproduktion.

Indtægterne er langt fra tidligere tiders niveau, og "break even" opnås kun i cirka 68 ud af 211 film. Særlig hårdt ramt er film under konsulentordningen med en gennemsnitlig negativ forrentning på 1,1 mio. kr. pr. film. Det indikerer, at der sker et skifte mod øget produktion af film under markedsordningen, da den økonomiske gevinst synes sikrere i disse film. Udviklingen har den konsekvens, at det kan medføre tab af diversitet, kunstnerisk kvalitet, talentudvikling, nyskabelse og udenlandsk interesse for dansk film.

Biografvinduet er stadig det væsentligste indtægtsvindue for dansk spillefilm, og udviklingen her ser fornuftig og solid ud. Der er i branchen en bred erkendelse af, at indtægter fra VOD ikke har indfriet de forventninger, man havde i 2013, og at der fortsat vil gå et stykke tid, inden det fulde potentiale er indfriet.

Det er markedsaktørernes forventning, at transaktionsbaseret VOD har det største økonomiske potentiale for branchen.

Pirateri er fortsat en faktor med indflydelse på films distribution, prisudvikling og prissætning på det digitale marked. Udover at ulovligt download er omfattende, sker ulovlig tilgængeliggørelse samtidig med lovlig tilgængeliggørelse og udgør derved et konkurrerende "premiere-vindue".

Det efterlader dansk spillefilm i en situation, hvor "nye forretningsmodeller" kan indebære et stærkere ønske fra producenterne om at producere flere film med et mere kommercielt sigte, nødvendigt frasalg af rettigheder fra eksisterende film og nye produktioner for at sikre finansiering til de næste projekter samt fortsat tillid til, at offentlige midler udgør finansieringsfundamentet i spillefilm fremadrettet.

I rapporten tilkendegives den holdning, at nye forretningsmodeller skal udvikles i mødet mellem private aktører, og at DFI's rolle i den forbindelse er at sikre de bedst mulige rammevilkår, der støtter frem for at hindre en udvikling, der gavner alle parter. Private aktører har i den forbindelse også et ansvar for, at den enkelte film uhindret kan få det bedste økonomiske liv. I den forbindelse er den digitale udvikling og de traditionelle vinduesstrukturer relevante at drøfte igen for at afklare, om der hér er rum for forandring til filmens bedste.

Det er således også konklusionen, at den gældende filmstøtte er tidssvarende og anvendes bedst muligt for indeværende, men at øget fleksibilitet og øget fokus på at sikre diversitet og kunstnerisk kvalitet vil være nødvendigt på sigt.

Ifølge rapporten er status i juni 2017 bl.a., at:

- Offentlige midler udgør med cirka 60 pct. den væsentligste finansieringskilde for film under både konsulent- og markedsordningen.
- Antallet af spillefilm i perioden 2004 - 2015 er uændret med cirka 20 film årligt.
- Den årlige produktionsøkonomi er reduceret med 82 mio. kr. siden 2003, hvilket svarer til fire spillefilm om året.
- Break even i perioden 2004-2015 fordeler sig således: 95 film under konsulentordningen opnår ikke break even, mens 29 film gør; 48 film under markedsordningen opnår ikke break even, mens 39 gør.
- Forrentningen i perioden på tværs af de to ordninger udgør minus 118 mio. kr.
- Dog har film under markedsordningen leveret en positiv forrentning på 54 mio. kr. siden 2009.
- Digitale indtægter er i vækst, men det går langsomt og dækker ikke nedgangen i indtægter fra fysisk salg: for hver 10 kroner, der er mistet i indtægt fra salg af dvd og blu-ray, er der tjent én krone fra T-VOD-salg.
- Biografmarkedet oplever en fortsat stigende publikumsinteresse og kunne i 2015 præsentere et overskud på 136 mio. kr. Biograferne udgør fortsat det største indtægtsvindue for danske spillefilm.
- Omfanget af pirateri i 2016 anslås at udgøre cirka 12 mio. downloads af danske spillefilm. Downloads er gratis og kan ske samme dag, som en film opnår lovlig, digital distribution.

3.7 Samspillet mellem offentligt støttet indhold og kommercielle rammevilkår

I november 2016 udkom Public service-udvalget med en rapport "Public service de næste 10 år", som ud over at analysere det nuværende danske mediebillede også indeholdt fem scenarier for fremtidens public service. I det følgende refereres public service-udvalgets rapport, ligesom udvalgets egne overvejelser også indgår.

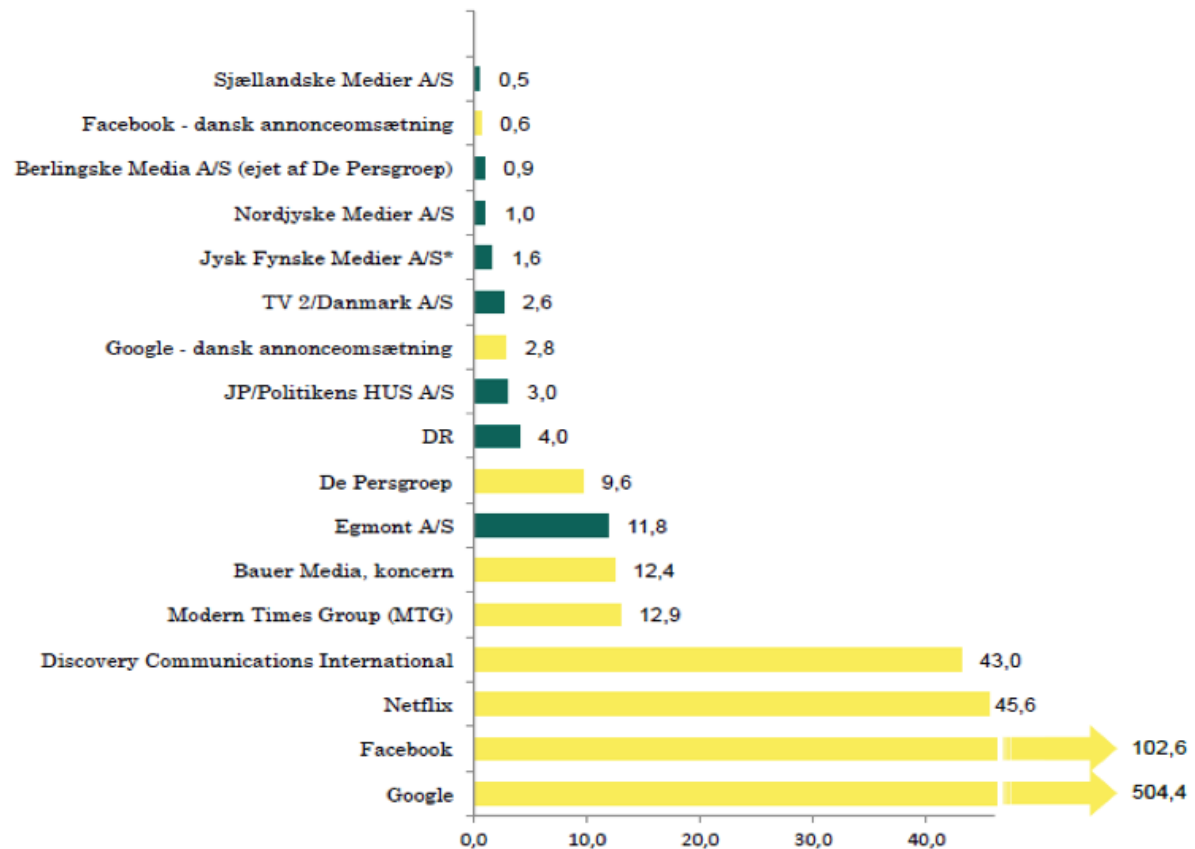
Af rapporten fremgår bl.a., at det danske medieøkosystem i meget høj grad er blevet internationaliseret, og at det i dag udgør en del af det globale mediemarked med et voksende onlineudbud af tilgængeligt medieindhold. Dette understøttes i særlig grad også af rapporten om globaliseringen af den danske mediebranche, der gennemgås i afsnit 3.9.

Udbuddet er især rettet mod de kommercielt attraktive målgrupper, hvilket har bidraget til øget fragmentering af brugerne. Det samlede forbrug af medier er voksende, og det større antal valgmuligheder har medvirket til at få forbruget til at vokse, selvom traditionelt flow-tv-forbrug har været faldende. Det gælder ikke mindst forbruget af tv- og videoindhold, hvor det digitale udbud er steget væsentligt de senere år.

Når konkurrencesituationen – set i forhold til public service-medierne – drøftes, er det vigtigt at gøre sig klart, hvilket marked man kigger på. Overordnet set er der tale om, at public service-medierne indgår på mindst to markeder – dels et "publicistisk marked", hvor det er størrelsesforholdet mellem public service-medierne og dagblade på print og web og nye netmedier, der er af betydning – dels et mere globalt marked, hvor public service-medierne er åbenlyst små spillere i konkurrencen mod udenlandsk ejede virksomheder. Diskussionen om public service-mediernes størrelse afhænger således af, hvilket marked man ser på.

Mange medievirksomheder, der opererer på det danske marked, er udenlandsk ejede. De har en omsætning, der er langt større end de virksomheder, der kun opererer på det danske marked, særligt public service-medierne og i vid udstrækning de publicistiske mediehuse. De danske medievirksomheder kan ikke på samme måde som de udenlandske drage nytte af stordriftsfordele og forhandlingsstyrke ved indkøb af fx rettigheder til indhold.

Figur 10: Omsætningen i udvalgte selskaber af betydning for det danske mediemarked (mia. kr.) i 2015 (2015-niveau)



Kilde: PS-udvalgets rapport, november 2016

Dansk public service-virksomhed udøves samlet set af 12 institutioner, der leverer public service-indhold på forskellige platforme: DR, TV 2, otte regionale TV 2-virksomheder, Radio24syv og Nova FM. Dertil kommer Public Service Puljen, der yder tilskud til public service-indhold på kommercielt drevne kanaler, herunder TV 2 Danmark, jf. også afsnit 3.8 om public service-puljen.

Forbrugsmæssigt er det mindre end 4 pct. af befolkningen, der ikke benytter dansk public service-indhold i løbet af en uge på radio, tv og/eller online. Både på radio og tv er public service-institutionerne samlet set dominerende i markedet, ligesom de også har et stort antal onlinebrugere. Denne dominans er på det seneste blevet problematiseret af private medieudbydere.

Licensfinansierede medier har således den konkurrencefordel, at de ikke behøver agere på almindelige markedsbetingelser i snæver, driftsøkonomisk forstand. Derved kan de spille en dobbeltrolle både som konkurrenceforvrider, fx ved at tilbyde licensfinansieret indhold, der også kunne være udbudt af private medier, og som erhvervslokomotiv, der kan drive udviklingen, hvor markedet ikke selv kan løfte opgaverne, fx i form af risikable satsninger på eksperimenterende indholdsproduktion.

Anskuet i et globalt perspektiv må robuste public service-medier betragtes som en betydelig konkurrencefordel for produktion af audiovisuelt indhold inden for små sprogområder.¹³ De færreste kommercielle medieudbydere i Danmark har ressourcer nok til at gå foran med risikovillig kapital i chancebetonede udviklingsprocesser. Derfor har de brug for licensfinansierede virksomheder som DR at hægte sig på. Men hvis et sådant erhvervslokomotiv sætter sig permanent på lukrative dele af værdikæden, bliver det vanskeligere for kommercielt finansierede producenter af audiovisuelt indhold at få økonomien til at hænge sammen. Her er altså tale om en udfordrende balancegang.

Public service-indsats er særligt afgørende for udvikling af nye medieplatforme og innovative programformater. Uden licensfinansiering ville det således næppe være muligt på et lille hjemmemarked som Danmark at tilbyde mangfoldighed i indholdet i det omfang, forbrugerne har vænnet sig til. På den anden side må public service-udbydere konkret kunne argumentere for legitimiteten af initiativer, der kan være konkurrenceforvridende. Det er på den baggrund, at først BBC og nu også de fleste andre europæiske public service-medievirksomheder har indført såkaldte public service-tests med henblik på at vurdere nye medieplatforme og programkoncepter i et konkurrencemæssigt perspektiv.

Som det fremgår af public service-udvalgets rapport fra 2016, er pointen i et tvedelt mediesystem, at den offentlige og den private mediesektor indbyrdes afbalancerer hinanden, så de negative virkninger af et rent markedsbaseret system modvirkes af tilstedeværelse af offentlige medier. Gennem konkurrencen tvinges de offentlige medier nemlig til at orientere programvirksomheden efter publikums efterspørgsel i langt større omfang, end et rent statsligt mediesystem ville give anledning til (fx DR i monopoltiden). Samtidig kan efterspørgslen imødekommes på måder, som har større kvalitet, bredde og mangfoldighed, end et rent kommercielt system vil kunne oppebære. Det betyder, at konkurrencen udspiller sig på et højere kvalitetsniveau, end det ellers ville have været muligt, idet kommercielle medier af økonomiske grunde er nødt til at investere i kvalitet for at begå sig i konkurrencen, bl.a. ved at udvide produktionen af dansksproget indhold. Ikke desto mindre skabes en vis arbejdsdeling, hvor de offentlige medier i højere grad end de private medier betjener minoritetsinteresser og indhold, som er markeds-mæssigt urentabelt, mens de private medier i højere grad leverer bredt appellerende indhold eller henvender sig til kommercielt attraktive målgrupper. Derved supplerer de to medietyper hinanden (til gavn for pluralismen), samtidig med at de indbyrdes konkurrerer (til gavn for kvaliteten).

Public service-udvalget pegede i sin rapport på, at de vigtigste udfordringer for dansk mediepolitik er, at balancen i det tvedelte mediesystem bliver stadig vanskeligere at opretholde, så de mediepolitiske fordele, det rummer, bliver mindre, og at det i fremtiden vil være vanskeligt at sikre sameksistensen af dansksprogede nyheder, kulturprogrammer, dramatik, dokumentarer og børneprogrammer. Public service-udvalget henviser herved til nærværende udvalgs arbejde om den fremtidige finansiering af dansk digital indholdsproduktion.

13. Lund, Anker Brink, Lars Nord & Johan Roppen: Nye udfordringer for gamle medier. Skandinavisk public service i det 21. århundrede, 2009

3.8 Støtteordning til danske public service-programmer

3.8.1 Public service-puljen

Public service-puljen blev indført med medieaftalen 2007-2010 og er derefter blevet videreført og justeret i de følgende medieaftaler og tillægsaftaler til medieaftalerne. Public service-puljen administreres af DFI. Formålet med public service-puljen er at støtte danske kvalitetsprogrammer, at øge mængden af public service-programmer på dansk tv og at yde støtte til public service, hvor støtten er rettet mod programmer frem for mod institutioner. Der kan ikke ydes støtte til DR, de regionale TV 2-virksomheder og de ikke-kommercielle lokale tv-stationer eller til tv-programmer, der alene distribueres via internettet.

Public service-puljen kan anvendes til at støtte programmer, der i et væsentligt omfang lever op til nærmere fastsatte public service-målsætninger for ordningen. Ved støttetildelingen lægges der vægt på, at et støttet program repræsenterer:

- **Originalitet** – i indhold, form eller udtryk. Udviklet til danske seere. Ikke smalt og eksperimenterende, men bredt og appellerende;
- **Betydning** – kulturel, social eller samfundsmæssig merværdi til samfund og individ. Betydning for seernes virkelighedsopfattelse;
- **Kvalitet** – fortælle-mæssig og produktionsmæssig kvalitet. Programmer, der ikke kan produceres på samme kvalitetsniveau uden støtte fra public service-puljen.

Da public service-puljen blev etableret, blev der afsat 75 mio. kr. af merprovenuet fra licensmidler. I bemærkningerne til lovforslaget fra 2006, der implementerede medieaftalen, blev det blandet andet fremhævet, at forslaget om public service-puljen skulle ses i forlængelse af et ønske om øget konkurrence på levering af public service-indhold:

“DR’s monopol på udsendelse af public service programmer til den danske befolkning var et af argumenterne for etableringen af TV2/Danmark midt i 80’erne. Siden har det været kritiseret, at de to foretagender var ene om at levere public service- radio og -tv til befolkningen.

(...)

Forslaget om at etableringen af en Public Service Pulje skal ses i forlængelse heraf. Der sker således en forskydning af den offentlige finansiering/støtte fra at være rettet mod støtte til institutioner til i højere grad at være støtte til programmer.”¹⁴

Alle andre tv-programforetagender end DR kan modtage støtte, forudsat at programvirksomheden retter sig mod Danmark, og at programmerne er med dansk tale, samt at den pågældende kanal når mindst 50 pct. af de danske husstande. Der kan ikke ydes støtte til tv-programmer, der udsendes på “high-pay”-betalingskanaler, fx dyre filmkanaler.

I dag har public service-puljen en bevillingsramme på 42,5 mio. kr. årligt, hvoraf 2,5 mio. kr. årligt skal gå til regionale produktioner. Beløbet på de 2,5 mio. kr. årligt omfatter tv-produktionsprojekter, der laves i samarbejde med tv-foretagender, der kan ansøge om støtte fra puljen, og Den Vestdanske

14. Almindelige bemærkninger til L64 af 8. november 2006, forslag til ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og lov om leje (Gennemførelse af medieaftalen 2007-2010), (2006/1 LSF 64)

Filmpulje, FilmFyn og/eller Københavns Filmfond, for så vidt angår produktioner uden for Storkøbenhavn. Derudover er der bevilget et engangsbeløb på 17 mio. kr. til regionale produktioner, som vil blive fordelt med 4,25 mio. kr. om året over perioden. Public service-puljen er således på nuværende tidspunkt på 46,75 mio. kr. om året.

I forhold til de tidligere medieaftaler er der indført tre ændringer for public service-puljen:

- Adgangen til at yde støtte til radioprogrammer er afskaffet
- Kravet om, at minimum 25 pct. af de samlede midler til tv-programmer skal anvendes til "programmer for børn under 14 år", er blevet ændret til "programmer for børn og unge"
- Der er åbnet for, at der af public service-puljen kan ydes tilskud til programmer på VOD-tjenester, målrettet et dansk publikum, under forudsætning af, at de pågældende tv-programmer efterfølgende udsendes på en flow-tv-kanal på samme vilkår, som i øvrigt gælder programmer, hvortil der kan ydes støtte fra public service-puljen.

I dag kan der via public service-puljen ydes støtte til udvikling og produktion af dansk tv-drama, tv-dokumentarprogrammer, samt danske public service tv-programmer målrettet børn og unge. Støtten kan ydes til enkeltstående tv-programmer og til tv-serier.

For at opnå støtte skal visse forudsætninger være opfyldt, herunder at ansøger skal være hjemmehørende i Danmark, at det tv-program, der modtager støtte, skal produceres af et uafhængigt produktionsselskab, at kriterierne for tildeling af støtte er opfyldt, at tv-produktionens kreative hovedkræfter samt hovedfunktioner skal have bopæl eller opholde sig permanent i Danmark eller på anden måde have tilknytning til dansk filmkunst eller -kultur, og at der i kunstnerisk, kreativ, teknisk og/eller produktionsmæssig henseende forbruges en andel af produktionsomkostningerne i Danmark. Der gælder derudover en række øvrige støttebetingelser, der skal være opfyldt for at modtage støtte fra public service-puljen.

3.8.2 Standardaftaler for produktion af spillefilm og dokumentarfilm

Der er for nuværende ikke en klar adgang til at regulere rettighedsforholdene i forbindelse med Public-Service-puljen, fx i form af anvendelsen af standardkontrakter, som det er tilfældet med de øvrige af DFI's støtteordninger.¹⁵

Standardkontrakter blev indført for spillefilm og dokumentarfilm ud fra en erkendelse af, at der eksisterer et ubalanceret forhandlingsforhold mellem tv-stationerne – DR/TV2 – på den ene side og filmproducenterne på den anden side – til skade for økonomien i de enkelte filmproduktioner. Disse standardkontrakter, som er forhandlet mellem DFI, tv-stationerne (DR og TV2) og Producentforeningen, er fastlagt på grundlag af filmaftalen 2015-2018 og Mediaaftalen 2015-2018.

DR og TV2 er forpligtet til at anvende standardkontrakten, når de engagerer sig i spillefilm og dokumentarfilm i forhold til tv-stationens erhvervelse af udnyttelsesrettigheder til en spillefilm, såfremt tv-stationen ønsker at afregne det anvendte beløb i den politisk fastsatte forpligtelse for tv-stationen til at engagere sig i dansk filmproduktion, jf. de førnævnte politiske film- og medieaftaler. Såfremt parterne er enige, kan der tillige – efter en periode – indgås individuelle tillægsaftaler.

Standardkontrakten har, siden den blev indført, reguleret vilkårene for tv-stationens rettigheds-erhvervelse, og indeholder i dag eksempelvis regulering af antal tv-visninger, antal tv-snaprejs og VOD-catch up, SVOD udnyttelse m.v.

15. Se nærmere på http://www.dfi.dk/Branche_og_stoette/Stoette/Public-Service-Puljen.aspx

Der henvises til udvalgets idékatalog vedrørende et evt. udvidet anvendelsesområde for standardkontrakter som muligt middel til at sikre en lige forhandlingssituation.

3.9 Internationale aktørers påvirkning af dansk medieindhold

Slots- og Kulturstyrelsen offentliggjorde i 2017 rapporten “Globaliseringen af den danske mediebranche”, der er udarbejdet af et konsortium bestående af Mandag Morgen, CBS og Aalborg Universitet København. Rapporten belyser, hvordan det danske mediemarked gennem de seneste årtier er blevet stadig mere grundlæggende påvirket og afhængig af udenlandske teknologivirksomheders ageren. I det følgende refereres alene hovedpointer fra rapporten.¹⁶

Rapporten fokuserer på de udenlandske teknologivirksomheder, der siden årtusindeskiftet i stigende grad har defineret vilkårene for, hvordan de danske medievirksomheder kan producere og distribuere indhold til de danske mediebrugere, hvordan dette indhold kan kommerialiseres, og hvad disse medievirksomheder er oppe imod af konkurrence hos de danske forbrugere.

Rapportens overordnede konklusioner er, at det danske mediemarked i dag er formet, påvirket og afhængigt af udenlandske aktører, der konstant udvikler og lancerer nye teknologier, platforme og tjenester, som lægger sig bag ved, ind imellem og foran på den ene side medievirksomhederne og på den anden side forbrugerne og annoncørerne. Danske medievirksomheder har i dag i markant grad ikke længere selv kapacitet til at definere de teknologiske, distributionsmæssige eller forretningsmæssige standarder, de benytter sig af, når de leverer dansk indhold til de danske mediebrugere. Disse standarder defineres – og forandres kontinuerligt – nu styret af globale spillere.

De danske medievirksomheder har mistet den bestemmende indflydelse på væsentlige dele af deres forretningsmæssige værdikæde. Ifølge rapporten er en af konsekvenserne af udenlandske teknologivirksomheders indflydelse på det danske mediemarked, at medievirksomhedernes værdikæde opløses, idet den onlinebaserede relation mellem et dansk medie og en dansk mediebruger er koloniseret af et væld af andre aktører, der lægger sig imellem og kapitaliserer på brugerens møde med mediet. Bl.a. involverer nyhedsproduktion komplekse og usynlige netværk af aktører, der kobles på nyhederne i form af analyseværktøjer, forbindelser til sociale medieplatforme og hjælpemidler til reklamesalg. For private danske medievirksomheder involverer hvert enkelt nyhedsprodukt i gennemsnit 102 partnere, der alle tilfører og udtrækker ressourcer, og det er særligt Google, der er særdeles dominerende i de skjulte datastrømme, som svækker nyhedsmediernes mulighed for kontrol over produktionen og distributionen af nyheder.

Det danske mediemarked har gennem tre paradigmer gennemgået en dybdegående forandring af deres kommercielle muligheder – og en markant svækkelse af deres muligheder for at påvirke egne markedsvilkår: En globalisering af markedet, en internetbaseret digitalisering af indholdsdistributionen til brugerne samt en dataficering af relationerne mellem brugere og virksomheder på markedet. Rapporten beskriver, at hvad der indtil slutningen af 1980’erne var et nationalt afskærmet marked for danske print-, tv- og radiomedier, baseret på velkendte teknologier, hundrede år gamle værdikæder og forretningsmodeller, er i dag et globalt og grænseløst marked. De forretningsmodeller og værdikæder, de danske medievirksomheder hvilede på op gennem det 20. århundrede, er i dag ifølge rapporten opløst, fordi både mediebrugere og annoncører – i kraft af de nye teknologier – søger andre steder hen end til de danske mediers platforme og indhold. Udviklingen er drevet af en snæver kreds af globale virksomheder – med Facebook, Google, Netflix og Apple i spidsen, der på kun godt

16. Globaliseringen af den danske mediebranche, Slots- og Kulturstyrelsen, 2017

10 år har erobret en så dominerende position i den danske mediebrugers hverdag, at de reelt dikterer både den teknologiske infrastruktur, de kommercielle standarder og de markedsvilkår, danske medievirksomheder må agere ud fra, hvis de vil i kontakt med de danske borgere. De udenlandske aktører har mange aktiviteter, services og forretningsområder, som konstant udvikles og udvides. Det sker med en hastighed og en kreativitet, som ingen danske medievirksomheder har kapacitet til at konkurrere med, konkluderer rapporten.

Rapporten beskæftiger sig også med brugeradfærdens indvirkning på globale aktørers påvirkning og beskriver, hvordan mediebrugere i Danmark har taget de internationale tilbud i brug i stor stil, bl.a. Netflix, YouTube, Apple, Facebook eller Google. Danske mediebrugere vælger i højere grad at bruge penge på internationale tjenester og internationalt indhold. Ifølge rapporten er det danske mediemarked derfor ikke længere en "national osteklokke". Rapporten konkluderer, at væksten i brugerbetalt indhold er markant inden for tv- og video-streaming, men begrænset inden for journalistisk indhold. Traditionelle mediehuse i Danmark er ved at finde betalingsmodeller, prisniveauer og teknologiske løsninger, som i overvejende grad ser ud til at være tilfredsstillende for de kunder, man i forvejen har fat i, men medievirksomhederne er ikke – i modsætning til i fx Holland og USA – begyndt at samarbejde om at sælge indhold gennem fællesportaler.

Rapporten beskriver, hvordan disruptionen og globaliseringen af det danske mediemarked startede med dagbladene og de professionelle mediers onlineaktiviteter, men hvordan den med høj fart også er i gang med også at omkalfatre hele tv- og underholdningsmarkedet. De globale investeringer på området er store, og det er forventningen til abonnementsindtægter på området også. Selvom medierne måske er på vej til at vinde en vis forståelse for, at kvalitetsjournalistik koster penge, så vil det ifølge rapporten presse brugerne ud i nogle økonomiske valg.

En af rapportens konklusioner er, at teknologierne fra de udenlandske aktører har forandret indholdet i de danske medier – den konkrete journalistik, der leveres, såvel som måden, nyheder selekteres, prioriteres, produceres og distribueres på. Der peges i rapporten på, at et digitalt performance-kriterium har sat det journalistiske væsentligheds-kriterium under pres, og at de sociale medier har forandret både nyhedsmediernes distribution af indhold, deres arbejdsprocesser og skabt et kraftigt udviklingspres i de danske mediehuse. 92 pct. af alle webnyheder har fået en eller anden form for liv på de sociale medier, fx ved at blive delt på Facebook. Indhold fra sociale medier fylder stadig mere som referencer, citater eller kilder i nyhedsmediernes onlinejournalistik, hvor klassisk debatstof flyder stærkest gennem kredsløbet. Og "algoritmens usynlige hånd" er blevet et nyt produktionskriterium, da digital målbarhed af nyhedshistoriers performance spiller en stærk rolle på redaktionerne. Fordi volumen-vækst i brugerantal til de professionelle mediers digitale aktiviteter primært skal hentes via teknologigiganterne, fx Facebook og Google, bliver de danske medier afhængige af at lægge gratis indhold ud på de globale platforme, hvor teknologivirksomhederne bestemmer rammer og vilkår og kan høste og kapitalisere på kundedata. Det svækker danske mediers mulighed for selv at hente øgede indtægter fra betalt indhold og for at udnytte det nye indtægtpotentiale i berigelsen af data.

Noget af det, rapporten påpeger, er, at afhængigheden af teknologivirksomhederne svækker danske mediers mulighed for at øge annonceindtægterne, da stort set al væksten i annonceomsætningen på digitale medier tilfalder Google og i mindre grad Facebook. En stor del af annoncørerne har ændret fokus i deres markedsføringsstrategier og køber ind på nye måder og på nye platforme. Annoncemarkedet for print mindskes fortsat, og tv-reklamemarkedet vil svinge op og ned i takt med de økonomiske konjunkturer. På markedet for tv-reklamer er en disruption af markedet i gang, hvor Facebook, Google, Amazon, Netflix, HBO og mange andre globale aktører har blikket rettet mod reklamepotentialet i streaming-tv og delingstjenester med video som fx YouTube.

Rapporten skitserer på baggrund af hovedkonklusionerne seks problemfelter for mediebranchen som konsekvens af de internationale teknologivirksomheders påvirkning af mediebranchen.

Rapporten kommer ikke med politiske anbefalinger, men påpeger, at præmissen for dansk mediepolitik og mediestøtte, danske konkurrenceregler og medieansvarsregler nu må tage afsæt i den globale markedesrealitet, som danske medievirksomheder og danske borgere er en del af. Rapporten påpeger, at EU er den eneste politiske ramme, som meningsfuldt og med en vis slagkraft kan regulere noget som helst over for de internationale og primært amerikanske teknologivirksomheder. Det er dog ifølge rapportens konklusioner ikke realistisk, at initiativer fra EU i sig selv vil kunne ændre på den strukturelle udvikling i mediemarkedet, der som andre markeder bliver præget af globalisering og teknologisk og forretningsmæssig disruption. Rapporten afsluttes med otte fundamentale spørgsmål med henblik på de videre mediepolitiske forhandlinger.

3.10 Internationale aktørers påvirkning af det audiovisuelle område

Ses der på rapporten om globaliseringen af den danske mediebranche og dennes vurdering af de internationale aktørers indvirkning på det danske audiovisuelle område, indeholder rapporten noget varierende vurderinger. Der kan også være grund til at nuancere betydningen af de internationale aktørers langsigtede indvirkning på tv-markedet, da der fx ikke er noget, der tyder på, at en indholdstjeneste som Netflix har eller vil få samme strukturelle og dybtgående virkning på tv-området som Google og Facebook, fordi Netflix ikke er infrastruktur for andre udbydere eller brugere, ligesom Netflix ikke opbygger tjenester og forretninger rundt omkring virksomheden, og dermed inkluderer flere brancher i sin virksomhed. Når der i det følgende henvises til de internationale aktører, menes derfor de internationale aktører, hvor virksomheden har karakter af infrastruktur, hvilket primært er Google, Facebook og formentligt også på sigt Amazon.

På tv-området må det konstateres, at det kontroltab m.v., der er gældende for de klassiske tekstbaserede medier, langt fra endnu er indtruffet i samme grad. Dette skyldes formentlig, at tv-indhold i langt overvejende grad i dag ikke distribueres via de sociale medier/YouTube, og at den forretningsmæssige påvirkning p.t. er forholdsvis begrænset, idet kun en lille del af reklamemarkedet for tv sker på det åbne internet.

De mekanismer, der påpeges i rapporten i relation til de internationale aktører (navnlig Facebook og Google), er imidlertid så fundamentale, at de sandsynligvis over tid vil få en lignende betydning på tv-området, som det i rapporten er konstateret er tilfældet for de klassiske tekstbaserede medier. De internationale aktører vil dog i højere grad være nødt til at imødekomme meget stærke tv-rettighedshavere jf., fx YouTube TV, der er meget lig en klassisk betalings-tv-model.

Graden af dominans hos de internationale aktører er heller ikke en given størrelse. Det er på tv-området forsimplet blot at konstatere, at der er tale om en irreversibel udvikling, der ikke kan påvirkes. Der kan forventes vis lokal tilpasning fra de internationale aktørers side, såfremt vilkårene balanceres med den markedsmæssige værdi i at få adgang til dansk indhold. Spørgsmålet om, hvilket tidsspænd udviklingstendenserne vil vise sig i, er også åbent. Både spørgsmålet om graden af dominans og tidsperspektivet vil i høj grad være præget af både markedsmæssige beslutninger og politiske beslutninger, herunder de mediepolitiske beslutninger, der skal træffes bl.a. i det kommende medieforlig.

Såfremt udviklingen får frit løb, så kan det imidlertid få vidtrækkende og alvorlige konsekvenser for finansieringen af dansk audiovisuelt indhold. Disse konsekvenser vil være:

- De internationale aktører er domineret af modeller, hvor indholdet bliver stillet frit til rådighed for slutbrugerne, og de internationale aktører som modydelse får adgang til brugerdata og mulighed for at sælge reklamer. Brugerdata er nøglen til at styrke dominansen yderligere og giver også betydelige konkurrencefordele i forbindelse med salg af reklame qua dataficeringen. Reklamesalget er en attraktiv og tilstrækkelig finansieringskilde for de internationale aktører, fordi de agerer på globalt niveau og som hovedregel ikke selv investerer i indhold.
- De internationale aktører gør det vanskeligere at udsprede de facto-abonnementsfinansiering og andre former for brugerbetaling af indhold. Dette billede gælder også, selvom de nuværende reklamebaserede modeller suppleres med abonnementsmodeller som fx YouTube Red. Dette er i en dansk kontekst dybt problematisk, fordi den kommercielle del af den danske tv-produktion, herunder spillefilm i tv, aldrig vil kunne finansieres af reklamer alene.
- Forskellen mellem brugerbetaling og reklamefinansiering kan ses ved at sammenligne Netflix og YouTube. Danskernes faktiske tidsforbrug på YouTube er højere end på Netflix. Alligevel er Netflix' omsætning cirka 4 gange så høj som YouTubes omsætning. Dette til trods for, at Netflix er i en markedsopbygningsfase, hvor brugen er drevet af en lav introduktionspris kombineret med, at Netflix i udstrakt grad tillader deling af abonnementer. Det faktiske tidsforbrug på henholdsvis Netflix og YouTube fremgår Gallups undersøgelse af medieforbruget, og omsætningstallene er af udvalget skønnet ud fra Deloittes undersøgelse
- På det mere fundamentale plan vil tv-branchen miste kontrol over forretningsmodeller og komme i et dybt afhængighedsforhold til de internationale aktører, der udover at eje selve infrastrukturen (distributionsplatformen) i stigende omfang vil kontrollere de brugerdata, der har afgørende betydning for de kommercielle handlemuligheder, herunder såvel brugerbetaling som reklameindtægter.
- Udover dilemmaet om, at de internationale aktørers forretningsmodeller resulterer i utilstrækkelige indtægter, og at dataficeringen skaber betydelige afhængigheder, så vil det være særdeles vanskeligt for tv-stationer og indholdsleverandører/rettighedshavere at opnå en tilstrækkelig honorering fra de internationale aktører. Dette skyldes en flerhed af faktorer. For det første står tv-stationer og indholdsleverandører/rettighedshavere i en meget svag forhandlingsposition overfor de sociale medier/YouTube. Dette fordi de internationale aktører grundlæggende i længere perioder kan klare sig uden dansk indhold. For det andet indebærer de gældende EU-regler for nærværende en favorisering af de internationale aktører sammenlignet med aktører, der ikke stiller en infrastruktur til rådighed for brugerne, fordi de kan påberåbe sig ansvarsfritagelsesbestemmelserne i e-handelsdirektivet, jf. nærmere herom i afsnit 5.3. Det indebærer, at de internationale aktører i lighed med andre mellemænd ikke er ansvarlige for ulovligt indhold, som brugerne gør tilgængeligt på deres tjenester. De internationale aktører ifalder først et ansvar for sådant ulovligt indhold på tjenesten, når tv-station eller anden rettighedshaver giver konkret besked om, at der er sådant indhold på tjenesten, og anmoder om at få det fjernet, hvilket er en tung og besværlig procedure for tv-stationer og andre rettighedshavere. For det tredje vil de internationale aktører også i relation til tv-området blive så dominerende, at tv-stationer og rettighedshavere i et vist omfang vil miste relevans og indtægter ved at fjerne indhold.

På film- og musikområdet vil de internationale aktører også få en betydelig indvirkning. Når det gælder musikområdet, er dette allerede tilfældet. Om det samme vil ske på filmområdet kan ikke siges med sikkerhed. Film er trods alt en lettere håndterbar størrelse end musik, og film har ikke på samme måde som musik behov for at være bredt til stede for at opbygge et marked. Derfor er det muligt, at filmområdet ikke vil blive berørt i samme grad.

Udvalget har i idékataloget arbejdet med flere idéer, der kan styrke dansk produktion af audiovisuelt indhold i konkurrencen med internationale udbydere, herunder udbydere af internationale platforms-tjenester og internationale indholdstjenester, bl.a. udvalgets idéer vedr. at styrke on demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæisk produktion, at lempe de danske reklameregler, at arbejde for video-delingsplatformes ansvar for klarering af rettigheder, at støtte indførelse af kvoter for europæiske produktioner og at tilskynde og facilitere samarbejde om alternative platforme. Der henvises til udvalgets idékatalog for en uddybning heraf.

4 De juridiske rammer for finansiering af produktion af dansk audiovisuelt indhold

4.1 Indledning

I dette afsnit søges at give et overblik over de juridiske rammer for finansieringen af produktion af dansk audiovisuelt indhold. Der er ikke tale om en uddybende gennemgang af juraen vedrørende dansk produktion af audiovisuelt indhold, men i stedet er der tale om at give et overblik for derefter at dykke ned i visse juridiske områder for en nærmere beskrivelse, hvor der er sammenhæng til udvalgets kommissorium og idékatalog.

Radio- og fjernsynsloven (bekendtgørelse af lov nr. 244 af 20. marts 2014 om radio- og fjernsynsvirksomhed med senere ændringer) med tilhørende bekendtgørelser, retter sig mod foretagender, der udøver programvirksomhed. Ved programvirksomhed forstås bl.a. udsendelse af lyd- og billedprogrammer til almenheden ved hjælp af radioanlæg, fordeling ved hjælp af fællesantenneanlæg af lyd- og billedprogrammer, udsendelse af billedprogrammer til almenheden ved hjælp af elektroniske kommunikationstjenester og udbud af on demand-audiovisuelle medietjenester, hvis hovedformål er at udbyde informerende, underholdende eller oplysende billedprogrammer med eller uden lyd til almenheden ved hjælp af elektroniske kommunikationstjenester, jf. lovens § 2.

Radio- og fjernsynsloven indeholder bl.a. regler om udøvelse af programvirksomhed, registrering af programforetagender, regulering af public service-virksomhed, herunder om DR's organisation og virksomhed og hjemmel til public service-puljen og hjemmel til Radio- og tv-nævnets virksomhed. Det er også i radio- og fjernsynsloven, at reklamer, sponsoring og produktplacering reguleres. Loven implementerer direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet), jf. nedenfor under afsnit 5.4. TV 2 er derudover særskilt reguleret i lov om TV 2 (bekendtgørelse af lov om TV 2/DANMARK A/S, nr. 1154 af 23. september 2013 med senere ændringer).

Grundlaget for lovgivningen på radio- og tv-området har igennem de seneste år været politiske aftaler mellem regeringen og et eller flere partier i Folketinget. Til og med 1990 blev licensen og de økonomiske rammer for DR og TV 2 fastsat årligt. Herefter gik man – for at give DR og TV 2 adgang til at kende deres økonomiske rammevilkår for mere end ét år ad gangen og dermed mulighed for at planlægge for en længere tidshorisont – over til at fastsætte licensen for i første omgang en 3-årig periode og efterfølgende for 4-årige perioder. De politiske aftaler om licensafgifternes størrelse udviklede sig i den forbindelse til mere brede mediepolitiske aftaler, fordi partierne bag aftalerne ønskede indflydelse på såvel licensmidlernes anvendelse som reguleringen af public service-stationernes forhold og den mediepolitiske udvikling i sin helhed. Siden midt i 90'erne er mediepolitikken i Danmark således – på det overordnede niveau – blevet reguleret gennem de politiske mediaaftaler.¹⁷ Den nuværende mediaftale udløber med udgangen af 2018.¹⁸

Mediaaftalerne udmøntes i public service-kontrakter/-tilladelser, der indgås med public service-virksomhederne: DR, TV 2, de regionale TV 2-virksomheder, Radio24Syv og NovaFM.

For filmområdet gælder lov om film (lov nr. 186 af 12. marts 1997 med senere ændringer) og tilhørende bekendtgørelser. Ved film forstås ifølge loven levende billeder af enhver art uanset optagelses- eller forevisningsform, herunder fotografiske film og videogrammer, bortset fra tv-udsendelser.

17. Banke m.fl.:Radio- og tv-lovgivning side 18ff.

18. Mediaaftalen 2015-2018, www.kum.dk/kulturpolitik/medier/mediaaftaler/

Filmloven regulerer DFI's organisation og virksomhed og giver hjemmel til de støtteordninger, der administreres af DFI – dog med undtagelse af public service-puljen, der administreres af DFI, men har hjemmel i radio- og fjernsynsloven.

Ønsker trykte nyhedsmedier eller skrevne internetbaserede nyhedsmedier at modtage offentlig mediestøtte, skal mediet opfylde kravene i lov om mediestøtte (lov nr. 1604 af 26. december 2013 med senere ændring) og tilhørende bekendtgørelse, der opstiller kriterier for at modtage støtten. Støtten administreres af Slots- og Kulturstyrelsen.

Massemedier skal i øvrigt overholde medieansvarsloven (bekendtgørelse af medieansvarsloven, nr. 914 af 11. august 2014). Ved massemedier forstås indenlandske periodiske skrifter, herunder billeder og lignende fremstillinger, der trykkes eller på anden måde mangfoldiggøres, lyd- og billedprogrammer, der spredes af DR, TV 2, de regionale TV 2-virksomheder, og foretagender, der har tilladelse til at udøve radio- og fjernsynsvirksomhed samt tekster, billeder og lydprogrammer, der periodisk udbredes til offentligheden, såfremt de har karakter af en nyhedsformidling, som kan ligestilles med den formidling, der i øvrigt er omfattet af loven, jf. lovens § 1. Medieansvarsloven indeholder regler om strafansvar og erstatningsansvar for mediernes indhold samt regler om presseetik og regler om Pressenævnet.

Ophavsretsloven (bekendtgørelse om lov om ophavsret, nr. 1144 af 23. oktober 2014 med senere ændringer) og tilhørende bekendtgørelser har stor reguleringsmæssig betydning for produktion af audiovisuelt indhold. Der henvises til en gennemgang af relevante bestemmelser i ophavsretsloven i afsnit 4.3.

Generelt gælder for alle aktører også konkurrenceloven, jf. umiddelbart nedenfor.

4.2 Konkurrenceloven

4.2.1 Indledning

Vil danske medievirksomheder gøre sig gældende i konkurrence med internationale indholdstjenesteudbydere og internationale platformstjenesteudbydere, kræver det en vis volumen. En sådan volumen kan grundlæggende opnås på to måder: ved gennem vækst at opnå en tilstrækkelig størrelse, eller ved at indgå aftaler med øvrige medievirksomheder. Begge dele reguleres i konkurrencereglerne, hvilket kort gennemgås umiddelbart nedenfor. Der henvises i øvrigt til udvalgets idékatalog, der bl.a. nævner løsninger, hvor konkurrenceretlige aspekter vil skulle iagttages, såfremt løsningerne implementeres.

4.2.2 Formål

Formålet med konkurrenceloven (bekendtgørelse af konkurrenceloven, nr. 869 af 8. juli 2015 med senere ændring) er at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere. For at nå dette mål opstiller loven to grundlæggende forbud: 1) et forbud mod visse konkurrencebegrænsende aftaler, jf. § 6, og 2) et forbud mod misbrug af en dominerende stilling, jf. § 11. Endvidere giver loven mulighed for at gribe ind over for fusioner, der kan hæmme konkurrencen betydeligt, jf. lovens kap. 4.

Forbuddene efter konkurrenceloven svarer i vidt omfang til de tilsvarende forbud i EU-Traktaten (artikel 101 og 102 TEUF), og det følger af forarbejderne til loven og almindelige EU-retlige principper om EU-rettens forrang for national ret, at den danske lov skal fortolkes EU-konformt, dvs. i overensstemmelse med de nævnte EU-regler. EU-reglerne finder anvendelse, hvis den konkurrencebegrænsende aftale eller adfærd aktuelt eller potentielt kan påvirke samhandlen på tværs af EU. Har en given konkurrencebegrænsende handling ikke en sådan samhandelspåvirkning, finder de nationale regler (for Danmarks vedkommende altså konkurrenceloven) anvendelse.

Idet de globale teknologivirksomheder er til stede i mange EU-lande og i høj grad påvirker samhandlen på tværs af EU, bliver de konkurrencesager, der kører mod disse, som regel behandlet af EU-konkurrencemyndighederne efter de EU-retlige konkurrenceregler. Således har der inden for de seneste år verseret EU-retlige konkurrencesager mod både Google, Facebook, Apple, Amazon og Microsoft.

4.2.3 Konkurrencebegrænsende aftaler

Konkurrencelovens § 6, stk. 1, forbyder indgåelse af aftaler, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen. Sådanne aftaler kan efter stk. 2 fx bestå i at fastsætte købs- eller salgspriser eller andre forretningsbetingelser, begrænse produktion eller afsætning, opdele markeder, diskriminere handelspartnere eller fastsætte bindende videresalgspriser. Det afgørende er, at der er tale om en aftale, der begrænser konkurrencen på det relevante marked. Forbuddet i stk. 1 gælder, ud over aftaler, også for vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder (fx beslutninger truffet af brancheforeninger med bindende virkning for medlemmerne) og for samordnet praksis (dvs. koordineret adfærd uden indgåelse af nogen egentlig aftale), jf. stk. 3. En aftale mv., der er forbudt efter § 6, stk. 1, er efter stk. 5 umiddelbart ugyldig.

Konkurrencelovens § 7 indeholder en undtagelse fra forbuddet i § 6, stk. 1, for aftaler mellem virksomheder, der økonomisk set er så små, at aftalens skadelige effekt for konkurrencen på markedet i almindelighed må anses for at være ubetydelig. Efter § 7 gælder forbuddet således ikke, såfremt de deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning på under 1 mia. kr. og en samlet markedsandel for den pågældende vare eller tjenesteydelse på under 10 pct., eller en samlet årlig omsætning på under 150 mio. kr. Undtagelsen gælder dog ikke for visse særligt konkurrencebegrænsende aftaler, herunder prisaftaler, aftaler om markedsopdeling eller begrænsning af produktion eller salg.

4.2.4 Misbrug af dominerende stilling

Konkurrencelovens § 11 forbyder som nævnt misbrug af en dominerende stilling. Det er ikke i sig selv ulovligt at være dominerende. Det er først, hvis den dominerende stilling misbruges, at forholdet er i strid med § 11. En dominerende stilling foreligger, hvis virksomheden har mulighed for en uafhængig adfærd, der sætter den i stand til at handle uden større hensyntagen til konkurrenter, aftagere og leverandører. Om en sådan mulighed for uafhængig adfærd foreligger, vurderes ud fra forskellige kriterier, herunder navnlig virksomhedens markedsandel, men også kriterier som fx markedsstruktur og markedsadfærd.

Misbrug kan efter § 11, stk. 3, foreligge ved fx urimelige priser (set i forhold til de priser, der kunne opnås på et konkurrenceudsat marked), begrænsninger i udbuddet til skade for forbrugerne (fx i form af usaglig leveringsnægtelse), anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi (fx ved brug af rabatter, bonusser m.v.), eller krav om køb af uvedkommende tillægsydelser som vilkår for indgåelse af en aftale.

4.2.5 Fusionskontrol

De voldsomme teknologiske og markedsmæssige ændringer på mediemarkedet i disse år har resulteret i et stigende antal fusioner og opkøb. I modsætning til visse andre europæiske lande er der ingen særlige regler om medieejerskab i dansk ret. Der gælder derfor ingen særlige regler om restriktioner med hensyn til ændringer i ejerskabsforholdene i medieforetagender, hverken inden for en bestemt mediesektor (tv, radio, print, internet osv.) eller mellem forskellige mediesektorer (krydsejerskab). Der er heller ingen særlige begrænsninger i udenlandske virksomheders adgang til ejerskab af danske medier. Fraværet af særregler betyder, at ændringer i ejerskabet af danske medievirksomheder alene begrænses af de almindelige regler om fusionskontrol i konkurrenceloven, jf. lovens kap. 4.

Konkurrencelovens fusionskontrolregler er i vidt omfang baseret på EU's fusionskontrolforordning, der finder anvendelse ved særligt store, grænseoverskridende fusioner. Idet der ikke er noget grundlag for at gribe ind over for fusioner, der er så små, at de ikke vil kunne hæmme konkurrencen, hviler både konkurrencelovens fusionskontrolregler og EU's fusionskontrolregler på bestemte tærskelværdier, således at fusioner, der falder under tærskelværdierne, ikke omfattes af reglerne. Er tærskelværdierne overskredet, skal en fusion anmeldes til og godkendes af Konkurrencerådet (eller EU-Kommissionen, hvis EU-fusionskontrolreglerne finder anvendelse). Vurderer Rådet, at fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal den forbydes. Godkender Rådet fusionen, kan dette ske på vilkår, herunder at de deltagende virksomheder opfylder bestemte tilsagn, fx om frasalg af aktiviteter, indrømmelse af tredjepartsadgang eller andet.

4.2.6 Markedsafgrænsning

Konkurrencelovens to centrale forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler henholdsvis misbrug af dominerende stilling forudsætter begge, at der er afgrænset et relevant marked at vurdere aftalen eller misbruget på. Ligeledes baserer vurderingen af, om en fusion kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt, sig på en afgrænsning af det for den fusionerede virksomhed relevante marked. Afgrænsningen af det relevante marked er således helt central for anvendelsen af konkurrenceloven.

Markedsafgrænsningen i mediesektoren foretages på samme måde som i andre sektorer, dvs. med udgangspunkt i efterspørgsels- og udbudssubstitution, jf. konkurrencelovens § 5 a. Den voldsomme udvikling på mediemarkedet i disse år med opbrud i værdikæden, digitalisering og de store, globale tech-giganter indtog, gør dog markedsafgrænsningen særlig vanskelig, hvilket kan skabe usikkerhed om de afgørelser, konkurrencemyndighederne træffer på medieområdet.

4.3 Ophavsretsloven

4.3.1 Indledning

En tv-station skal klarere ophavsrettighederne for sin primære udnyttelse af det indhold, tv-stationen udsender, det vil sige tv-stationens egen brug af fx en udsendelse, jf. ophavsretslovens § 2.

Retransmission betyder, at når en tv-distributør sælger og distribuerer tv-stationernes tv-kanaler til deres kunder, så skal de normalt klarere rettighederne på ny, fordi denne udnyttelse ikke var omfattet af den oprindelige klarering, som tv-stationen foretog, og derfor skal der betales herfor. En distributør, der udsender fx radio- og tv-kanaler i sit sendenet, foretager nemlig i ophavsretlig forstand en fornyet

offentlig fremførelse, jf. ophavsretslovens § 35. Dette indebærer en pligt til at klarere rettigheder fra de forskellige relevante rettighedshavere: retransmissionsvederlaget. Distributørerne spiller således en stor rolle for værdikæden for produktionen af dansk audiovisuelt indhold. Den konventionsmæssige baggrund for retransmissionsbegrebet findes i Bernerkonventionens art. 11 bis.¹⁹ Reglerne om retransmission blev kodificeret i dansk ret i 1985.

Med henblik på at gøre det muligt for distributørerne at klarere rettigheder indeholder ophavsretslovens § 35 en bestemmelse om aftalelicens. Aftalelicens betyder, at hvis en distributør indgår en aftale om klarering af rettigheder med en kollektiv rettighedsorganisation, så har aftalen også virkning for rettighedshavere, der ikke er medlem af organisationen (såkaldt one-stop-shop). Det betyder, at brugeren gennem én aftale kan få klareret alle rettigheder til en given brug, samtidig med at alle rettighedshavere har adgang til at modtage betaling for brugen af deres værker.

Retransmission forudsætter, at der er en anden primær udsendelse af programmerne, jf. ophavsretslovens § 35, stk. 1, der har følgende ordlyd: "Værker, som udsendes trådløst i radio eller fjernsyn, må samtidig og uændret videreudsendes over kabelanlæg og på samme måde videreudsendes til almenheden ved hjælp af radioanlæg, såfremt betingelserne for aftalelicens efter § 50 er opfyldt. Bestemmelsen i 1. pkt. gælder ikke for rettigheder, som indehaves af radio- og fjernsynsforetagender." Efter dansk ret er det ikke afgørende, om selve signalet også er primært udsendt.

I 2014 blev der indført en betydelig opdatering af ophavsretslovens § 35. Dette skete ved, at der blev indført to nye bestemmelser: stk. 4 og stk. 5.

Ophavsretslovens § 35, stk. 4, omfatter nu retransmissioner og andre former for flowdistribution end retransmission efter § 35, stk. 1, hvis blot den offentlige fremførelse foretages af andre end tv-stationen selv. Stk. 4 omfatter alle former for tredjemandsbrug, også tredjemandsbrug, der ikke sker ved hjælp af kabelanlæg og radioanlæg. Retransmissionssystemet er dermed gjort mere teknologineutralt. Bestemmelsen giver et sikkert grundlag for licensering af tv-pakker distribueret over det åbne internet. Bestemmelsen indebærer også, at internationale platformstjenester, der måtte lancere tv-pakker på det danske marked, vil være undergivet samme regelsæt som andre distributører.

Bestemmelsen i § 35, stk. 4, omfatter efter ændringen i 2014 også digitale tv-tjenester, der indeholder on demand-elementer. Det er dog en betingelse, at eksemplarfremsstilling og tilrådighedsstillelse af værker on demand, skal ske i tidsmæssig tilknytning til udsendelsen. Bestemmelsen har stor betydning i praksis, fordi vejen dermed blev banet for, at danske distributørers udbud kan blive langt mere konkurrencedygtigt, end hvad der er tilfældet for distributører i andre lande, og har været med til at bane vejen for, at Danmark er det land i Europa, hvor distributørerne er længst fremme i forhold til at bruge de nye teknologiske muligheder.

Ophavsretslovens § 35, stk. 4, indeholder ikke nogen opremsning af, hvilke digitale tv-tjenester der omfattes af bestemmelsen. Kriteriet i lovteksten om, at der skal være tale om en brug, der har en "tidsmæssig tilknytning" med udsendelsen, er ikke nærmere specificeret i lovteksten. Der kan således ikke siges noget helt klart om, hvornår der er en tidsmæssig tilknytning, og hvornår der ikke er. Dette er for at give plads til, at bestemmelsen kan fortolkes i overensstemmelse med markedsudviklingen og den teknologiske udvikling.

19. Bekendtgørelse om andre landes tiltrædelse af Bernerkonventionen af 9. september 1886 til værn for litterære og kunstneriske værker som revideret i Paris den 24. juli 1971 (Paris-akten)

Ophavsretslovens § 35, stk. 5, angår den situation, at en tv-station i sin egen indholdstjeneste stiller tv-udsendelser m.v. til rådighed on demand. Bestemmelsen adskiller sig fra stk. 1 og stk. 4 ved, at tv-udsendelserne ikke behøver at have været udsendt. Formålet med bestemmelsen er at sikre en klareringsmodel for tv-indhold, der ikke bliver distribueret, men blot stillet til rådighed on demand. Denne bestemmelse kan få en stor fremadrettet betydning, fordi forbrugerne foretrækker at tilgå mange typer indhold on demand, når der er tale om indhold, der ikke er live som fx nyheder og sport. Tilrådighedsstillelsen hos tredjemand skal ske "på samme måde og indenfor samme tidsrum" som tv-stationerne stiller indholdet til rådighed på deres platform. På dette punkt er stk. 5 mere begrænset end stk. 4. Bestemmelsen omfatter også preview (også kaldet "forpremiere"), der er den situation, at en tv-station i sin egen tjeneste stiller en tv-udsendelse til rådighed on demand forud for, at den udsendes i tv.

Der er således løbende gennem årene sket tilpasninger af retransmissionsreglerne, således at regelsættet er blevet mere teknologineutralt og bedre tilpasset til de muligheder, som ny teknologi åbner vejen for. Reglerne i dag er mere udviklede og tager i langt højere grad end i andre lande højde for nye teknologiske muligheder.

Det er dog på trods af de seneste justeringer udvalgets vurdering, at der er behov for at justere bestemmelsen i § 35, således at nye tjenester bliver omfattet. Der henvises til udvalgets idékatalog for en nærmere uddybning heraf.

4.3.2 Aftalepraksis i hovedtræk

Rettighedssituationen for tv er ganske kompleks, da tv-udsendelser er spækket med rettigheder. De tv-kanaler, der distribueres af danske tv-distributører, indeholder mere end 1 mio. forskellige tv-programmer årligt, og hvert enkelt tv-program vil typisk indeholde rettigheder fra mange forskellige kategorier af skabende og udøvende kunstnere: skuespillere, musikere, manuskriptforfattere og mange flere.

En repræsentativ organisation kan indgå aftaler med aftalelicensvirkning, hvis organisationen er godkendt af Kulturministeriet. De godkendte organisationer er Copydan Verdens TV og Koda. Copydan Verdens TV repræsenterer alle typer af ophavsrettigheder med undtagelse af musikværker med dertil knyttet tekst, som Koda repræsenterer. Tv-stationerne repræsenteres af Copydan Verdens TV gennem en samarbejdsaftale med UBOD. Herudover arbejder Copydan, Koda og UBOD sammen, således at tv-distributører og andre tredjemænd alene behøver indgå én aftale samlet for alle rettigheder. Aftalelicens omfatter ikke de rettigheder, der indehaves af tv-stationen selv, her indgår tv-stationerne direkte aftaler med de enkelte tv-distributører eller indgår i UBOD-samarbejdet, som primært omfatter public service tv-stationer m.v.

Copydan Verdens TV, Koda og UBOD har indgået aftaler med tv-distributørerne om retransmission af såkaldte Copydan tv-kanaler. Det drejer sig primært om DR's kanaler, nabolandskanaler, de regionale TV 2-virksomheders kanaler (24-timers kanalerne) og danske lokal-tv-kanaler samt en række øvrige udenlandske kanaler, der er karakteriseret ved, at de primært udsendes med henblik på modtagelse i deres hjemland.

Tariffen for Copydan-kanaler findes på Copydan Verdens TV's hjemmeside.²⁰ Tariffen er oprindeligt fastsat af Ophavsretslicensnævnet og er baseret på en degressiv tarif, der indeholder et grundbeløb, der omfatter tre tv-kanaler (og visse radiokanaler), og herefter en betaling pr. tv-kanal, der er faldende

20. <http://www.verdenstv.dk/Forening/Priserogvejledning.aspx>

alt efter hvor mange tv-kanaler, der er i tv-pakken. Prisen for den yderste kanal er cirka 45 øre om måneden pr. abonnent pr. kanal, og det gennemsnitlige vederlag pr. tv-kanal er i niveauet en krone pr. abonnent pr. måned.

Med henblik på at styrke nabolandskanalerne i tv-pakkerne er der lavet en brancheaftale om danske undertekster på SVT 1, SVT 2, NRK 1, ARD og ZDF, der omfatter næsten alle distributørerne. Aftalen indebærer, at distributørernes kunder betaler cirka 1 kr. om måneden, og pengene (cirka 20 mio. kr. om året) bruges til at etablere danske undertekster på tv-stationernes egenproduktioner, herunder dramaudsendelser. Aftalen fungerer på nonprofit grundlag.

I forhold til udestående rettigheder i kommercielle tv-kanaler, dvs. hvor tv-stationerne selv indgår aftale med tv-distributørerne om egne rettigheder, skelnes der mellem såkaldte "musik-tv-kanaler" og såkaldte "mellemgruppekanaler". Musik-tv-kanaler er karakteriseret ved, at der ikke mangler klare ring af andre rettigheder end musikværker og fonogrammusik. Mellemgruppekanaler ligner klare ringsmæssigt public service-kanaler med den modifikation, at tv-stationerne selv indgår aftaler med tv-distributørerne og tv-kanalerne typisk indeholder større mængder anglo/amerikanske rettigheder, hvor andre rettigheder end musikrettigheder formodes at være klareret for retransmission. Mellemgruppekanalerne indeholder dansk indhold eller dansk versioneret indhold.

Ophavsretslovens § 51 indeholder en række regler, der har til formål at beskytte ikke-repræsenterede rettighedshavere. Blandt andet kan ikke-repræsenterede rettighedshavere altid gøre krav på et individuelt vederlag for brug omfattet af en aftalelicensbestemmelse.

Med henblik på at hjælpe parterne til at nå aftaler, er der i ophavsretslovens § 48 indsat en hjemmel for Ophavsretslicensnævnet til at træffe afgørelser i tilfælde, hvor en godkendt organisation eller en tv-station uden rimelig grund har nægtet at give samtykke til retransmission, jf. ophavsretslovens § 35, stk. 1, eller et samtykke alene er tilbudt på urimelige vilkår. På tilsvarende vis følger det af ophavsretslovens § 35, stk. 6, at Ophavsretslicensnævnet har kompetence, hvis en godkendt organisation stiller urimelige vilkår for at indgå en aftale indenfor § 35, stk. 4 og 5. Når der ikke er tale om den klassiske retransmission i form af samtidig og uændret viderespredning, har Ophavsretslicensnævnet således ikke adgang til at meddele samtykket, men kun til at træffe afgørelse om vilkårene.

Udvalget peger i idékataloget på, at Ophavsretslicensnævnets kompetence som en mulig mekanisme kan udvides, såfremt aftalelicenssystemet ikke fungerer tilstrækkeligt. Der henvises til idékataloget for en uddybning heraf.

4.3.3 Digitale tjenester

Distributørerne bruger § 35 til den nødvendige rettighedsklarering, der således kan ske gennem aftalelicens. I dag har distributørerne lanceret følgende digitale tv-tjenester:

- Start Forfra indebærer, at en tv-abonnent kan starte et givent tv-program forfra, så længe tv-programmet ikke er afsluttet. Det er en flow-nær tv-tjeneste, der eksempelvis indebærer, at hvis en tv-seer zapper rundt og falder over et igangværende tv-program, så kan abonnenten ved tryk på en knap starte tv-programmet forfra.
- 48-timers catch up indebærer, at alle tv-programmer på tværs af næsten alle tv-kanaler kan tilgås on demand i 48 timer, efter et tv-program er afsluttet. Undtaget fra aftalerne er biografspillefilm og sportstransmissioner.

- DR TV består af en fuldstændig spejling af det on demand-indhold, som er tilgængeligt i DR's egen app. Det er DR's egenproduktioner og visse indkøbte produktioner fra flow tv-fladerne. Herudover består indholdet i preview (forpremiere) på udvalgte DR-produktioner og cirka 500 timer arkiv-udsendelser on demand samt op til 40 timers DR TV-dramaserier.
- Catch up på TV 2 indebærer catch up på TV 2-udsendelser i videre omfang end 48 timer (op til 8 dage).
- Catch up på nabolandskanaler indebærer adgang til catch up i 30 dage på dansk tekstede programmer fra SVT 1, SVT 2, NRK 1, ARD og ZDF. Aftalerne omfatter adgang til "stacking" dvs. at programmer sendt i en serie alle ("hele pakken") kan være tilgængelige on demand, i indtil 30 dage efter det sidste program i serien er sendt.
- En digital tv-tjeneste, der ikke er lanceret på markedet endnu, men som der er store forventninger til, er en såkaldt N-PVR (også kaldet "Gem-TV"). De fleste tv-distributører planlægger at lancere N-PVR-funktionalitet, der indebærer, at de enkelte husstande kan optage tv-udsendelser, således at tv-udsendelserne lagres i "skyen" (dvs. på servere ejet eller lejet af tv-distributøren).

For at de digitale tv-tjenester kan benyttes i praksis, skal de enkelte abonnenter som udgangspunkt have en tv-boks. Det er dog også muligt at benytte digitale tv-tjenester gennem en web-player over internettet. Web-player teknologien er imidlertid under udvikling, og derfor giver web-playerne i praksis primært adgang til tv-kanalerne og de digitale tv-tjenester på sekundære skærme (smartphone og tablets). Det er dog i stigende omfang muligt at "caste" signalet til en almindelig tv-skærm via chrome-cast eller en tilsvarende teknologi, ligesom en tablet eller smartphone via kabel kan forbindes til en tv-skærm. Disse tekniske begrænsninger, og det forhold, at brugerne skal tage de nye muligheder til sig, modsvares af, at der efter de indgåede aftaler er fastsat rabatter på vederlaget de første år, således at rettighedsbetalingerne for digitale tv-tjenester er stigende. Størrelsen af rettighedsbetalingen er desuden influeret af distributørernes kommercielle beslutning om, hvilke typer af kunder, dvs. hvor mange abonnenter, der skal have adgang til digitale tv-tjenester.

Vederlaget for de digitale tv-tjenester er aftalt således, at der er en grundbetaling for alle tilsluttede husstande (kaldet digital grundtakst) og en betaling pr. individuel kunde, der har adgang til tjenesterne. Aftalerne om digitale tv-tjenester indeholder også en rabat for udbredelse. Modellen er, at betalingen pr. bruger falder, jo mere tv-tjenesterne bliver udbredt. Disse indebærer, at der vil ske en opbremsning i udviklingen i betalingen for digitale tv-tjenester, efterhånden som de digitale tv-tjenester bliver standard i tv-pakkerne.

5 EU-harmonisering

5.1 Indledning

De retlige rammer af betydning for produktion af dansk audiovisuelt indhold er i høj grad bestemt af fælles EU-regler. De relevante EU-regler giver på den ene side mulighed for at indføre foranstaltninger, der kan støtte produktion af dansk audiovisuelt indhold, men kan på den anden side også i andre sammenhænge begrænse mulighederne for at indføre sådanne foranstaltninger. I det følgende behandles en række forskellige EU-regler, herunder navnlig allerede vedtagne samt foreslåede harmoniseringsforanstaltninger.

Udvalget har valgt at se nærmere på de EU-regler, som vurderes at have størst betydning for udvalgets kommissorium samt er tættest knyttet til punkterne i udvalgets idékatalog.

5.2 Ophavsret²¹

5.2.1 Hittidig harmonisering

I begyndelsen af 1990'erne begyndte en spirende EU-harmonisering på ophavsretsområdet. I løbet af de seneste godt 25 år er den europæiske harmoniseringsproces inden for ophavsretten brudt ud i fuldt flor i form af nye direktiver og forordninger såvel som ny praksis fra en temmelig aktivistisk EU-Domstol.²² I det følgende redegøres der for den hittidige harmonisering samt hovedelementerne i de verserende forslag til ændring af reglerne.

Der er vedtaget følgende EU-direktiver om ophavsret:

- Edb-direktivet fra 1991 vedr. den ophavsretlige beskyttelse af software (edb-programmer).
- Udlejningsdirektivet fra 1992 vedr. især udlejningsrettigheder, biblioteksudlån og beskyttelsen af nærtstående rettigheder.
- Satellit- og kabeldirektivet fra 1993 vedr. satellit-tv og retransmission af radio- og tv-udsendelser i kabelanlæg, herunder om kollektiv rettighedsforvaltning. Satellit- og kabeldirektivet indeholder i art. 9, stk. 1, en regel om obligatorisk kollektiv forvaltning i relation til retransmission af tv-kanaler. Denne regel indebærer, at de enkelte rettighedshavere (fx en filmproducent eller en kunstner) ikke kan håndhæve rettigheder overfor tv-distributører uden om kollektiv forvaltning. Kravet om obligatorisk kollektiv forvaltning gælder ikke for tv-stationer, hverken når det gælder tv-stationernes signalrettigheder eller erhvervede rettigheder.
- Beskyttelsestidsdirektivet fra 1993 vedr. beskyttelsestiden for ophavsrettigheder (70 år efter ophavsmandens død) og beskyttelsestiden for nærtstående rettigheder (50 år efter udgivelsen m.v.). Direktivet blev ændret i 2011; ændringen vedrørte især forlængelsen af beskyttelsestiden for fonogrammer fra 50 år til 70 år.

21. Dette afsnit bygger i høj grad på to artikler, der er udgivet i NIR (Nordiskt Immateriellt Rättsskydd) i 2017; Peter Schønning og Lars M. Banke, "Ophavsretten i det digitale, indre marked", NIR 2017, side 366-372 og Peter Schønning, "EU-Domstolens praksis vedrørende begrebet "overføring til et nyt publikum", NIR 2017, side 248-256.

22. Om nogle af EU-Domstolens kontroversielle afgørelser, se Thomas Riis i NIR 2013, side 139-151.

- Databasedirektivet fra 1996 vedr. den retlige beskyttelse af databaser, dels efter de almindelige regler om ophavsretlig beskyttelse af værker, dels efter nogle særlige regler (sui generis).
- Infosoc-direktivet fra 2001, der indebar den hidtil mest omfattende ophavsretsharmonisering. Direktivet harmoniserer de fleste af de ophavsretlige grundbeføjelser for rettighedshaverne, nemlig eksemplar fremstillingsretten, eksemplarspredningsretten og overføringsretten. Direktivet indeholder en i princippet udtømmende liste over mulige undtagelser fra eneretten; undtagelserne er valgfri bortset fra en bestemmelse om midlertidig kopiering. Endelig er der regler om tekniske foranstaltninger (kopispæringer m.v.) og om elektroniske oplysninger om rettighedsforvaltning.
- Følgeretsdirektivet fra 2001 vedr. kunstneres ret til et vederlag ved erhvervsmæssigt videresalg af kunstværker.
- Retshåndhævelsesdirektivet fra 2004, der finder horisontal anvendelse på immaterielle rettigheder, herunder ophavsret. Direktivet vedrører procesretlige spørgsmål samt civilretlige sanktioner.
- Orphan works-direktivet fra 2012 vedr. brug af forældreløse værker, hvor rettighedshaverne ikke kan identificeres og lokaliseres.
- Forvaltningsdirektivet fra 2014, der navnlig regulerer de kollektive forvaltningsorganisationers forhold i relation til medlemskab, information, transparens m.v. samt onlinelicensering på musikområdet.

Sideløbende har EU-Domstolen i Luxembourg afsagt et stadigt stigende antal domme om ophavsret. De seneste 10 år er der således afsagt dom i cirka 80 sager om ophavsret. I flere af sagerne har Domstolen indført en EU-harmonisering ad bagvejen gennem fastsættelse af fællesskabsretlige definitioner af ophavsretlige begreber som værkshøjde/originalitet, linking og overføring til almenheden.²³

Blandt de afsagte domme hører en række domme på ophavsretsområdet om, hvorvidt en bestemt udnyttelse har krævet samtykke fra rettighedshaverne på grund af eneretten til overføring til almenheden (herunder tilrådighedsstillelse).

Man kan sammenfatte EU-Domstolens gældende praksis vedrørende "overføring til et nyt publikum" ved at besvare følgende spørgsmål:

- *Er overføringen baseret på en anden form for teknik end den første overføring?* Hvis ja, skal det ikke undersøges, om overføringen sker til et nyt publikum, idet der så altid sker en selvstændig overføring til almenheden.²⁴ Eksempler er kabelretransmission i traditionelle kabler eller på internettet af udsendelser eller distribution af medieafspillere på nettet (modsat rene links på internettet, der som udgangspunkt er samme teknik). I disse tilfælde sker der således overføring til almenheden af værket, også selvom overføringen sker inden for udsendelsens dæknings- eller sendeområde. Hvis man konkret kan dokumentere, at en tilladelse fra rettighedshaverne specifikt også omfatter retransmissionen til et nyt publikum, skal der naturligvis ikke indhentes en ny tilladelse fra rettighedshaverne.

23. Se fx Peter Schønning i U 2014 B, s. 417-421, vedr. links, Morten Rosenmeier & Jens Schovsbo i U 2015 B, s. 181-185, vedr. værkshøjdebegrebet og Morten Rosenmeier i NIR 2016, s. 441-478, vedr. offentlighedsbegrebet.

24. Såfremt modtagerkredsen udgør "et ubestemt antal potentielle modtagere".

- Hvis det er samme form for teknik, har rettighedshaverne så taget højde for det nye publikum? Her skal den nationale domstol vurdere, baseret på EU-Domstolens praksis, om det kan antages, at den relevante modtagerkreds, publikum, blev taget i betragtning ved den oprindelige kontrakt mellem rettighedshaveren og fx broadcasteren. Hvis svaret er ja, er der ikke krav på et supplerende vederlag (dvs. at der ikke er behov for en ny tilladelse fra rettighedshaverne); hvis svaret er nej, har rettighedshaverne et sådant krav. Dette er en konkret vurdering, men hvis en handling anses for at udgøre en selvstændig tjenesteydelse med vinding for øje, kan der være en formodning for, at rettighedshaverne ikke tog dette nye publikum i betragtning, dvs. at der foreligger en ny overføring til almenheden. Hvis det drejer sig om links,²⁵ er det et nyt publikum, hvis der linkes til materiale, der er lagt på internettet uden tilladelse fra rettighedshaverne.²⁶

Det bemærkes, at et "nyt publikum" er en juridisk term og ikke er det samme som "andre personer"; en person, der kan se en fodboldkamp via satellit-tv, er således at betragte som et nyt publikum i forhold til fx gengivelse af fodboldkampen på et tv-apparat i en pub.

Denne praksis fra EU-Domstolen kan føre til, at flere former for internetudnyttelser af audiovisuelt indhold end traditionelt antaget i dansk ret skal anses for omfattet af den ophavsretlige eneret som omfattet af begrebet overføring til almenheden.

5.2.2 Copyrightreformen

For øjeblikket pågår et omfattende reformarbejde i EU-regi, der har som dets erklærede formål at skabe et digitalt indre marked – dvs. et marked hvor digitale ydelser kan flyde frit (eller friere) mellem EU-medlemsstaterne. Baggrunden for denne reform har været en oplevelse af, at der af forskellige årsager forelå en række begrænsninger på muligheden for udbud, salg og brug af digitale ydelser på tværs af EU's indre grænser.

De første skridt i retning af dette reformarbejde blev taget i 2012 med en meddelelse fra Kommissionen om "Content in the Single Market".²⁷ I 2015 kom først en overordnet meddelelse med "En strategi for et digitalt indre marked i EU"²⁸ og sidst på året en meddelelse med titlen "På vej mod en tidssvarende, mere europæisk ramme for ophavsretten",²⁹ der havde karakter af Kommissionens retningsgivende strategidokumenter; det overordnede sigte var at gennemføre en reform, der ville ophæve ophavsrettens territorialitet, herunder forhindre landeopdelt onlinelicensering inden for EU. Dernæst udsendte Kommissionen en lang række høringer, konsultationer og konkurrenceretlige undersøgelser sammen med flere meddelelser.³⁰

I denne proces modnedes EU-Kommissionens planer, som blev udfoldet med en vifte af forslag den 14. september 2016 sammen med en Meddelelse med titlen "Promoting a fair, efficient and competitive European copyright-based economy in the Digital Single Market".³¹

Den danske regering sendte i november 2015 et positionspapir vedrørende EU-copyrightreformen til EU-Kommissionen.³²

25. Det er forudsat, at der linkes til materiale, der ligger frit tilgængeligt på internettet, jf. Svensson/Retriever-dommen.

26. Det samme er tilfældet ved tilrådgivelsesstillelse af torrent-filer, der henviser til værker, der er gjort tilgængelige uden rettighedshavernes tilladelse.

27. KOM (2012) 789

28. KOM (2015) 192

29. KOM (2015) 626

30. Bl.a. "Online Platforms and the Digital Single Market", KOM (2016) 288

31. KOM (2016) 592

32. Danish position on the Digital Single Market Strategy with regard to a more modern European copyright framework, Kulturministeriet, November 2015

Her gav Kulturministeriet på vegne af regeringen bl.a. udtryk for:

- at aftaler er en bedre løsning end lovgivning på dette område
- at aftalelicens er en fleksibel og ubureaukratisk måde at klarere rettigheder på
- at der skal tages hensyn til den kulturelle sektors særlige karakteristika
- at der med hensyn til brug af materiale i undervisningen skal findes løsninger, der er baseret på eller ikke udelukker fortsat anvendelse af aftalelicensen, som sikrer et vederlag til rettighedshaverne.

Tilsvarende synspunkter fremgår af en fællesudtalelse fra september 2016 fra de nordiske ministerier med ansvar for ophavsretten³³ samt af den danske regerings positionspapir fra foråret 2016.³⁴

EU-Kommissionens pakke til reform af ophavsretten i det digitale indre marked består af følgende initiativer:

Portabilitet: Det 9. december 2015 fremsatte Kommissionen et forslag til forordning ”om sikring af grænseoverskridende mobile onlineindholdstjenester i det indre marked”³⁵ – almindeligvis kaldet portabilitetsforordningen. Forordningen blev endeligt vedtaget den 14. juni 2017. Portabilitetsforordningen går ud på, at abonnenter på internettjenester skal have ret til at bruge tjenesten, når de midlertidigt befinder sig i et andet EU-land. Der kan fx være tale om en filmstreamingtjeneste som Netflix eller TDC’s Blockbuster, en musikstreamingtjeneste som Spotify eller Tidal eller en kabel-tv-tjeneste med onlineadgang som YouSee eller Stofa. Midlertidigt ophold er ikke nærmere defineret, men omfatter fx ferie- og forretningsrejser.

Udbydere af onlinetjenesterne forpligtes til at sikre, at abonnenterne har adgang til samme indhold, når de midlertidigt er i et andet EU-land, som når de er hjemme i bopælslandet. Rettighedshaverne til film, tv, musik m.v. må ikke kontraktligt forbyde dette, men forordningen er tavs om evt. betaling af ekstra vederlag til rettighedshaverne på grund af den øgede værdi af tjenesten. Abonnents brug af tjenesten anses ikke at finde sted i det land, hvor han eller hun har midlertidigt ophold, men i bopælslandet. Forordningen finder anvendelse fra den 20. marts 2018 og gælder også for eksisterende abonnementsaftaler og rettighedskontrakter.

Geoblokering: Den 25. maj 2016 fremsatte Kommissionen forslag til en anden forordning ”om imødegåelse af geoblokering og andre former for forskelsbehandling på grundlag af kunders nationalitet, bopæl eller hjemsted i det indre marked”.³⁶ Det audiovisuelle område (film, tv m.v.) er helt undtaget fra forordningen.

Ophavsret i det digitale indre marked: Direktivforslaget om ophavsret i det digitale indre marked blev fremsat den 14. september 2016.³⁷ Der nævnes her hovedpunkterne. Efterfølgende vil visse af forslagene blive beskrevet mere indgående.

33. Paper by Denmark, Finland, Faroe Islands, Iceland, Norway and Sweden on extended collective licensing of copyright.

34. V 37 om EU’s planer for det digitale indre marked af 18. marts 2016

35. KOM (2015) 627

36. KOM (2016) 289

37. KOM (2016) 593

- Art. 3: Medlemsstaterne skal gennemføre en undtagelse fra ophavsretten vedr. såkaldt tekst- og datamining. I art. 2, stk. 2, er dette defineret som "enhver automatiseret analytisk fremgangsmåde, der har til formål at analysere tekst og data i digital form med henblik på at generere oplysninger om fx mønstre, tendenser og korrelationer". Man taler om big data-forskning i form af gennemgang af en stor mængde forskningsartikler, som crawles teknisk.
- Art. 4: Medlemsstaterne skal gennemføre en undtagelse fra ophavsretten vedr. digital brug af værker og andet beskyttet materiale til undervisningsbrug. Denne obligatoriske undtagelse træder i stedet for den frivillige undtagelsesbestemmelse i art. 5, stk. 3, litra a, i infosoc-direktivet. Hvis der i en medlemsstat er "let adgang til licenser", kan medlemsstaten dog vælge at lade en sådan licenserings-ordning have forrang for undtagelsen; i Danmark har vi fx en aftalelicens i ophavsretslovens § 13, der administreres af Copydan-foreningerne. Gennem en såkaldt legal fiction sikres det, at brug af værker online anses at finde sted dér, hvor undervisningsinstitutionen er beliggende, ikke hvor brugeren befinder sig.
- Art. 5: Medlemsstaterne skal gennemføre en undtagelse fra ophavsretten, når det gælder bevaringsforanstaltninger i kulturarvsinstitutioner.
- Art. 7 og 8: Det foreslås, at håndteringen af kulturarvsinstitutionernes brug af "ikke længere forhandlede værker" (såkaldte out of commerce-værker) skal ske i form af kollektive aftaler med forvaltningsorganisationer kombineret med enten aftalelicens eller formodningsregler om repræsentation. Det er i givet fald første gang, aftalelicens ikke alene godkendes, men anvendes som et lovgivningsinstrument i et harmoniseringsdirektiv. Kommissionen foreslår dog i art. 7, stk. 5, at bestemmelsen ikke skal gælde for værker m.v., der har deres oprindelse uden for EU.
- Art. 10: Der foreslås en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en forhandlingsordning med henblik på at lette forhandlingerne om udnyttelse af audiovisuelle værker online. Den foreslåede ordning indebærer, at parterne kan få bistand af et uafhængigt organ. Organet bør ifølge direktivforslaget mødes med parterne og fremme forhandlingerne ved at tilbyde professionel og ekstern rådgivning. I præamblen til direktivforslaget forventes en sådan ordning at reducere transaktionsomkostningerne og øge rettighedshavernes licensindtægter.
- Art. 11: Udgivere af aviser og andre pressepublikationer skal have en nærtstående retsbeskyttelse svarende til den, fx musikproducenter har (en såkaldt naboret), dvs. en ophavsret i tillæg til den almindelige ophavsret til indholdet af aviserne m.v. Den nærtstående ret skal ikke kunne gøres gældende over for eksempelvis journalisterne til artiklerne i avisen. Hensigten er at give udgiverne bedre værktøjer mod uautoriseret udnyttelse af nyhedsartikler m.v. på internettet, men der er ikke – som det ellers af og til postuleres – tale om et forslag om en afgift.
- Art. 12: Det præciseres, at forlæggere og andre udgivere, der har erhvervet rettigheder fra forfattere, journalister m.fl., kan kræve en del af kompensationen for en brug af værket i henhold til en undtagelse fra ophavsretten. Formålet med denne kryptiske formulering er at reparere skaderne efter en afgørelse i slutningen af 2015 fra EU-Domstolen, der slog fast, at da forlæggere ikke er anført som rettighedshavere i infosoc-direktivets art. 2, lider de ikke skade som følge af reproduktion og har derfor ikke ret til kompensation i henhold til nationale ordninger om kompensation for kopiering til privat brug (præmis 45-48).³⁸ Et sådant resultat har ikke været tilsigtet fra EU-lovgivers side, da forlæggere i lighed med andre erhververe af rettighedshavere er at anse som rettigheds-

38. Dom af 12. november 2015 i sag C-572/13 (Reprobel)

havere i det omfang, der er tale om en brug, som de har erhvervet rettigheder til, og i så fald har de krav på vederlag for sådan brug.

- Art. 13, stk. 1, indeholder en bestemmelse, der pålægger visse leverandører af informations-samfundstjenester forpligtelser i relation til brugergeneret indhold. Her lægges der op til en præcisering af, hvornår onlinetjenester som YouTube, Facebook m.v. kan påberåbe sig ansvars-frihed i medfør af art. 14 i e-handelsdirektivet.³⁹ Der henvises til afsnit 5.3.4 for en uddybning heraf.

Hertil kommer forslagene til art. 14-16, der har til formål at bidrage til at sikre, at ophavsmænd og udøvende kunstnere får et rimeligt vederlag, når de overdrager ophavsrettigheder til producenter, udgivere og andre rettighedserhververe. De foreslåede initiativer er:

- en ret til gennemsigtighed med hensyn til udnyttelsen af og indtægterne fra de overdragne værker m.v.
- en ret til at få justeret aftalen med henblik på yderligere vederlæggelse, "hvis det oprindeligt aftalte vederlag er uforholdsmæssigt lavt sammenlignet med de efterfølgende relevante indtægter" (en såkaldt bestseller-klausul) og
- en tvistbilæggelsesordning i form af mulighed for at afgøre tvister om de to førstnævnte punkter i et nævn eller lignende alternativ til domstolsbehandling.

Forslagene til art. 14-16 i direktivforslaget om ophavsret i det digitale indre marked har til formål at bidrage til at sikre, at ophavsmænd og udøvende kunstnere får et rimeligt vederlag, når de overdrager ophavsrettigheder til producenter, udgivere og andre rettighedserhververe. Dette EU-initiativ følger op på en række nationale initiativer i bl.a. Tyskland, Holland og Belgien. Særligt i Holland og Belgien har de senere års lovgivningsinitiativer haft til formål at sikre rettighedshaverne (producenter og kunstnere) et rimeligt vederlag i forbindelse med kabelretransmission m.v.

Den belgiske regering har i februar 2013 vedtaget en ny økonomisk lovbog, "The Belgian Economic Code". En væsentlig ophavsretlig lovændring findes i bogens artikel 225, hvor ophavsmænd og udøvende kunstnere tildeles en uoverdragelig ret til vederlag for retransmission. Efter Belgiens tidligere ophavsretslov var ophavsmænd og udøvende kunstnere forpligtede til at overføre alle videreudnyttelsesrettigheder for audiovisuelle værker til producenten af disse, medmindre andet er aftalt. Den nye lovbestemmelse opdeler den ret, der overføres til producenterne, i en ret til at tillade retransmission og en ret til at modtage kabelretransmissionsvederlag. Bestemmelsen giver således både ophavsmænd og udøvende kunstnere retten til at beholde retten til retransmissionsvederlag, selv om retten til at tillade retransmission er overgået til producenten af de audiovisuelle værker. Retten til vederlag for retransmission er uoverdragelig og uopsigelig, og opkrævning af vederlaget skal ske gennem forvaltningsorganisationer. For at tage hensyn til en kontinuerlig udnyttelse af audiovisuelle værker fra kabeldistributørernes side skal der efter bestemmelsen oprettes en unik platform, som skal fungere som en "one-stop-shop", hvor det vil være muligt at styre forhandlinger om retransmissionsvederlag kollektivt mellem kabeldistributører og forvaltningsorganisationer. Artikel 225 betyder i praksis, at ophavsmænd og udøvende kunstnere nu har krav på at modtage vederlag for retransmission. Kabeldistributører skal have retransmissionstilladelse fra producenterne før distributionen og herefter betale et forhandlet vederlag for tilladelsen. Efter retransmissionen skal kabeldistributørerne betale et rimeligt vederlag for retransmissionen, baseret på en ikke-diskriminerende tarif, til de relevante forvaltningsorganisationer.

39. Direktiv 2000/31

Hvad angår producenterne, er disse forpligtede til at anvende en fair og ikke-diskriminerende tarif i forhandlingen om vederlaget, hvorefter tv-distributøren har mulighed for at gøre indsigelse mod den forslåede tarif. I tilfælde af uenighed om tariffen finder mediation anvendelse som obligatorisk konfliktløsningsværktøj.

I Holland indførtes ved en ændring af den hollandske ophavsretslovs artikel 45 d en uoverdragelig og ufravigelig vederlagsret i bestemmelsens stk. 1 for ophavsmænd og udøvende kunstnere for producenters videreudnyttelse af audiovisuelle værker. Derudover vil de ophavsmænd og udøvende kunstnere, som har bidraget med en væsentlig indsats til skabelsen af et audiovisuelt værk, få tildelt et proportionalt rimeligt tillægsvederlag, som skal opkræves af forvaltningsorganisationer, jf. stk. 2. Tillægsvederlaget omfatter alle former for tilgængeliggørelse for almenheden, herunder alle former for transmission (bl.a. VOD og catch-up). Retransmission er dog ikke omfattet af artikel 45 d, stk. 2, idet der findes en særskilt bestemmelse i den hollandske ophavsretslovs artikel 26 a, som forbliver uændret. Artikel 26 a svarer til § 35 i den danske ophavsretslov. Efter artikel 45 d, stk. 2, er det ikke producenten, der skal betale det proportionale rimelige tillægsvederlag, men derimod den tredjepart, som har indgået aftale med producenten om tilladelse til at udsende det audiovisuelle værk eller på anden vis tilgængeliggør det for almenheden. Denne tredjepart kan både være tv-stationen og distributøren.

Tv-stationers onlinetransmissioner: Samtidig med ophavsretsdirektivforslaget foreslog Kommissionen en forordning "om regler for udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der gælder for visse af radio- og tv-selskabernes onlinetransmissioner samt retransmissioner af radio- og tv-programmer,"⁴⁰ den såkaldte broadcasterforordning. Her gør Kommissionen i den foreslåede artikel 2 op med det modtagerlandsprincip, der gælder for ophavsretlige udnyttelser uden for kontrakt på internettet, idet der stilles forslag om, at handlinger i form af kommunikation til offentligheden og tilrådighedsstillelse i tilfælde, hvor et radio- eller tv-station udbyder en tilknyttet onlinetjeneste eller har kontrol med eller ansvar herfor, samt handlinger i form af reproduktion, som er nødvendige for udbud af, adgang til eller anvendelse af en tilknyttet onlinetjeneste, skal, med henblik på udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der er relevante for disse handlinger, anses for udelukkende at finde sted i den medlemsstat, hvor radio- eller tv-selskabet har sit hovedforretningssted (artikel 2, stk. 1.)

De gældende regler er disse: EU-forordning om lovvalgsregler uden for kontrakt (den såkaldte Rom II-forordning)⁴¹ fastslår i art. 8, stk. 1, at på "forpligtelser uden for kontrakt, der udspringer af en intel-lektuel ejendomsret, anvendes loven i det land, for hvilket beskyttelse gøres gældende". For så vidt angår ophavsret henviser forordningen reelt til Bernerkonventionens art. 5, stk. 2, hvorefter beskyttelsens omfang og de mulige sanktioner afhænger af "lovgivningen i det land, hvor beskyttelsen kræves". Art 8, stk. 1, i Rom II-forordningen er bl.a. citeret i EU-Domstolens dom af 18. oktober 2012,⁴² som handlede om beskyttelse af databaser. Materiale fra databasen, nemlig klip fra fodboldkampe i en fodbolddatabase, blev uploadet på en server i land A (Tyskland), og materialet blev sendt online til en bruger, der befandt sig i land B (Storbritannien). Dommen siger, at udnyttelseshandlingen i hvert fald sker i modtagerlandet, land B, når der er bevis for, at der er intention om at nå brugere i land B.

Kommissionen foreslår, at broadcasteres onlinetjenester, der sker i tilknytning til radio/tv-udsendelser, fx catch-up (et program, der har været udsendt i tv, kan efterfølgende ses på tv-stationens hjemmeside), udelukkende skal anses at finde sted i oprindelseslandet. Oprindelseslandet er her tv-stationens hovedforretningssted – i modsætning til oprindelseslandsbestemmelsen i art. 1(2) i satellit- og kabel-direktivet, hvor det er uplink-landet, dvs. hvor udsendelsen er blevet uplinket til en satellit.

40. KOM (2016) 594

41. Forordning 864/2007 af 11. juli 2007

42. Sag C-173/11 (Football Dataco)

Derudover foreslår Kommissionen at udvide området for obligatorisk kollektiv forvaltning af retransmission til visse onlineudnyttelser, hvilket rækker videre end art. 8 i satellit- og kabeldirektivet.

Udvalget har noteret sig, at regeringen er skeptisk over for oprindelseslandsprincippet i forordningen. Det fremgår af samlenotat af 6. november 2017 vedrørende forslag til forordning om regler for udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der gælder for visse af radio- og tv-selskabernes onlinetransmissioner samt retransmissioner af radio- og tv-programmer,⁴³ KOM(2016)594, at regeringen finder, at forslaget vurderes at kunne skade rettighedshaverne. Dette skyldes bl.a., at det vurderes, at det kan blive vanskeligere for rettighedshaverne at få en rimelig betaling, når der ikke længere skal indgås aftaler i det land, hvor anvendelsen sker. Det kan også skade mulighederne for at tilvejebringe den nødvendige finansiering af nye film, som i dag i vid udstrækning sker ved, at filmproducenter giver eksklusive licenser til enkelte distributører i forskellige lande, før produktionen af filmen overhovedet begynder (præfinansiering). Regeringen finder det på den baggrund afgørende, at forslaget udgår – og hvis dette ikke er muligt – begrænses mest muligt. Udvalget er enig med regeringens holdning og har af denne grund ikke medtaget et selvstændigt forslag i udvalgets idékatalog herom.

5.3 E-handelsdirektivet

5.3.1 Indledning

Ved fremkomsten af internettet var der blandt internetoperatørerne bekymring for at blive pålagt et medvirksomansvar for brugernes udveksling af ulovlig information gennem mellemmandstjenesterne, som man i realiteten ikke havde mulighed for eller ressourcer til at kontrollere, hvilket kunne hæmme udbredelsen af tjenester, som var afgørende for et velfungerende internet, ligesom en omfattende indholdskontrol kunne være i strid med informationsfriheden og privatlivets fred. I USA gennemførte man i 1998 med The Digital Millennium Copyright Act (DMCA) en række bestemmelser om ansvarsfritagelse for internetoperatører, der dannede grundlag for de efterfølgende europæiske ansvarsfritagelsesregler for medvirken i e-handelsdirektivet.

Ansvarsfritagelsesreglen i DMCA omfatter fire typer af mellemmandstjenester: ren videreformidling, caching, hosting og brug af informationssøgningstjenester (som fx Google). Under forudsætning af at mellemmanden ikke har kendskab til brugernes ulovlige aktiviteter, og en række øvrige betingelser er opfyldt, er mellemmanden ansvarsfri, selvom mellemmandstjenesten bidrager til udveksling af den ulovlige information.

På det tidspunkt, hvor den påståede krænkede part gør mellemmanden opmærksom på, at internetbrugere lagrer eller udveksler ulovlig information via mellemmandens system, bringes mellemmanden i ond tro om de ulovlige aktiviteter. På dette tidspunkt risikerer mellemmanden at måtte tage en standpunktsrisiko: Mellemmanden kan tro på, at informationen rent faktisk krænker en andens rettigheder og fjerne adgangen til informationen. Viser det sig, at informationen ikke var ulovlig, risikerer mellemmanden at blive mødt med et krav fra den person, som har fået fjernet informationen, uagtet den ikke var ulovlig. Vælger mellemmanden omvendt ikke at spærre for adgangen til informationen, og viser det sig, at informationen krænker en tredjeparts rettigheder, risikerer mellemmanden at kunne blive mødt med et krav fra denne tredjepart. Dette kan tvinge mellemmanden til at måtte foretage en juridisk vurdering af hver indsigelse, der fremsættes, hvilket vil være både omkostningskrævende og i mange tilfælde alligevel ikke føre til et sikkert svar.

43. Samlenotat vedrørende forslag til forordning om regler for udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der gælder for visse af radio- og tv-selskabernes onlinetransmissioner samt retransmissioner af radio- og tv-programmer, KOM(2016)594, af 6. november 2017.

For at undgå at mellemmanden bringes i denne situation, indeholder DMCA en såkaldt notice and take down-procedure. Efter denne procedure er mellemmanden forpligtet til at fjerne ulovligt indhold, når en tredjepart gør indsigelser mod informationen. Mellemmanden skal herefter oplyse den, der har uploadet informationen, om at informationen er blevet fjernet.

E-handelsdirektivet fra 2001 (dir. 2000/31) art. 12–15 indeholder regler, der er modelleret over den amerikanske The Digital Millennium Copyright Act (herefter "DMCA").

På den ene side bør mellemmandene ikke pålægges ansvar for situationer, som de ikke med rimelighed kan kontrollere, med risiko for at mellemmandstjenester, der i øvrigt er til gavn for samfundet, ikke bliver udbudt. På den anden side bør mellemmande ikke kunne vende det blinde øje til ulovligheder, som de uden større opofrelse har mulighed for at hindre, og som de i mange tilfælde vil være de nærmeste (og måske eneste) til at stoppe.

Direktivet indeholder således ansvarsfritagelse i tilfælde af ren videreformidling (art. 12), caching (art. 13) og hosting (art. 14). Derimod omfatter direktivet ikke ansvarsfritagelse for informationssøgnings-tjenester eller en notice and take down-procedure, således som DMCA gør.

Direktivet er omvendt mere omfattende end DMCA ved at give ansvarsfrihed for enhver form for lovovertrædelse, som informationsudvekslingen indebærer. Uanset om det er ulovlige kopier af ophavsretligt beskyttede værker, racistiske udtalelser, ærekrænkelser, børnepornografi eller andre former for lovovertrædelser, medfører direktivets regler således ansvarsfrihed for mellemmanden, når betingelserne er opfyldt.

Direktivet indebærer alene, at medlemsstaternes lovgivning skal være indrettet således, at der ikke kan pålægges mellemmand strafansvar og erstatningsansvar, når betingelserne for ansvarsfrihed er opfyldt, hvorimod direktivet ikke hindrer, at national ret giver mulighed for at få nedlagt forbud, jf. art. 12, stk. 3, art. 13, stk. 2 og art. 14, stk. 3.

Udover ansvarsfritagelsesreglerne i art. 12–14 indeholder direktivet i art. 15 et forbud mod, at medlemsstaterne pålægger mellemmand en generel forpligtelse til at overvåge den information, de fremsender eller oplagrer, eller en generel pligt til aktivt at undersøge forhold eller omstændigheder, der tyder på ulovlig virksomhed. En generel overvågningsforpligtelse ville være ganske byrdefuld for mellemmandene og i realiteten pålægge dem forpligtelser af et omfang, som ansvarsfritagelsesreglerne søger at undgå. Desuden ville en sådan pligt kunne krænke privatlivets fred.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at ansvarsfritagelsesreglerne kun afgør, hvornår en mellemmand kan opnå ansvarsfrihed. Reglerne forholder sig ikke til, hvornår en mellemmand kan blive pålagt ansvar, hvis ikke reglerne finder anvendelse. Man kan med andre ord ikke slutte modsætningsvist, således at der pålægges ansvar, hvis ikke ansvarsfritagelsesreglerne finder anvendelse. Om der i det hele taget kan pålægges et ansvar, afgøres af de almindelige ansvarsregler. Dette spørgsmål er ikke harmoniseret i direktivet og afgøres derfor udelukkende af national ret i de enkelte medlemslande. Såfremt mellemmanden ikke pålægges ansvar efter nationale ansvarsregler, bliver ansvarsfritagelsesreglerne ikke relevante.

5.3.2 De danske regler – e-handelslovens §§ 14-16

Direktivets ansvarsfritagelsesregler er næsten ordret implementeret i e-handelslovens § 14-16.⁴⁴ E-handelslovens § 14 implementerer direktivets art. 12 om ansvarsfritagelse for ren videreformidling, § 15 implementerer direktivets art. 13 om ansvarsfritagelse for caching, og § 16 implementerer direktivets art. 14 om ansvarsfritagelse for hosting.

5.3.3 Tjenester med brugergenereret indhold

Videodelingsplatforme og andre tjenester med brugergenereret indhold er omfattet af begrebet hosting i e-handelslovens forstand. E-handelslovens § 16⁴⁵ fritager under nærmere angivne betingelser for ansvar for hosting. Ansvarsfriheden gælder både for selve oplagringen af informationen og for informationens indhold. Det er en forudsætning for ansvarsfriheden, at informationen er leveret af brugeren og uploades på dennes anmodning. Hermed understreges, at ansvarsfrihedsreglen bygger på en forudsætning om, at mellemmanden alene har en passiv rolle i formidlingen af informationen. Ændrer mellemmanden indholdet af informationen, finder bestemmelsen ikke anvendelse. Det følger endvidere af § 16, stk. 1, nr. 1, at mellemmanden kun kan fritages for strafansvar, hvis ikke mellemmanden har kendskab til den ulovlige aktivitet eller information. Det kan overvejes, om ansvarsfritagelsen gælder, hvis mellemmanden har en begrundet mistanke om, at informationen er ulovlig. Det må dog formentlig lægges til grund, at det alene er positiv viden om retsstridigheden, der medfører bortfald af ansvarsfriheden. Efter e-handelslovens § 16, stk. 1, nr. 2, forudsætter ansvarsfriheden, at mellemmanden straks tager skridt til at fjerne informationen eller hindre adgang til den, når mellemmanden får kendskab til, at informationen er ulovlig.

Direktivets art. 15 om forbud mod en generel overvågningspligt er ikke medtaget i e-handelsloven, men der gælder ikke i dansk ret en generel overvågningspligt, hvorfor den danske lovgivning er i overensstemmelse med art. 15 uden en eksplicit implementering af reglen.

For ansvarsbestemmelser i det foreliggende direktivforslag om ophavsret i det digitale indre marked se afsnit (se afsnit 5.3.4.)

Tjenesterne med brugergenereret indhold antager forskellig karakter og kan fx gøre det muligt at uploade egne videoer (YouTube), etablere sociale netværk (Facebook) eller udbyde (brugte) genstande til salg (eBay). Tjenesterne bruges i mange tilfælde til spredning af ulovlig information og andre former for ulovlige aktiviteter, hvilket har medført en lang række sager⁴⁶ om udbydernes ansvar herfor.

På samme måde som det gjaldt for den tekniske hosting, vil udbyderen af en brugergenereret indholdstjeneste potentielt kunne ifalde et medvirkensansvar efter de straffe- og erstatningsretlige regler, hvis mellemmanden har viden eller burde-viden om det ulovlige forhold. Den vurdering er formentlig i det væsentlige sammenfaldende med vurderingen af, om mellemmanden har en sådan viden efter e-handelslovens § 16, at ansvarsfritagelsesreglen ikke finder anvendelse.

44. Lov om tjenester i informationssamfundet, herunder visse aspekter af elektronisk handel, lov nr. 227 af 22. april 2002.

45. Se om e-handelslovens § 16 Heine m.fl., Internetjura, s. 489 ff., Plesner Mathiasen m.fl., E-handelsloven, s. 216 ff., Nielsen & Sandfeld Jakobsen, E-handelsret, s. 280 ff. og Sandfeld Jakobsen i Trzaskowski (red.), Internetretten, s. 619.

46. Se bl.a. Google AdWords-dommen (C-236/08–C-238/08) og eBay-sagen (C-324/09)

5.3.4 Uddybning af forslag til ændring af direktivet om ophavsret i det digitale indre marked

Det stillede forslag om ændring af direktivet om ophavsret i det digitale indre marked, art. 13, er kort nævnt ovenfor i afsnit 5.2.2. I det følgende vil bestemmelsen og de mulige konsekvenser heraf blive beskrevet uddybende.

Bestemmelsen indebærer, at platformstjenester som fx YouTube og Facebook i samarbejde med rettighedshaverne skal træffe foranstaltninger for at forhindre tilgængeligheden af ulovlige værker eller andre frembringelser. Denne forpligtelse kan bl.a. opfyldes ved anvendelse af indholdsfiltreringssoftware. Til direktivudkastets art. 13, stk. 1, knytter sig præambelbetragtning 38, der omhandler at pålægge leverandører af informationssamfundstjenester, der giver offentligheden adgang til ophavsretligt beskyttede værker eller andre frembringelser uploadet af brugerne, og derved går længere end blot at stille de fysiske faciliteter til rådighed og foretager en overføring til offentligheden, at indgå licensaftaler med rettighedshaverne, med mindre de er omfattet af ansvarsfritagelsen i art. 14 i e-handelsdirektivet. Det fremgår yderligere, at det ved anvendelsen af art. 14 er nødvendigt at fastslå, om tjenesteudbyderen spiller en aktiv rolle, fx ved at optimere præsentationen af de uploadede værker eller andre frembringelser eller gøre reklame for dem. Derudover pålægges leverandører af informationssamfundstjenester at træffe passende og forholdsmæssige foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af værker og andre frembringelser, fx ved at indføre effektive teknologier, også selvom leverandøren er omfattet af ansvarsfritagelsesreglen i art. 14.

Platformstjenester vil således kunne ifalde et ansvar, hvis de ikke lever op til forpligtelserne efter direktivudkastets art. 13, stk. 1, uanset om de er omfattet af ansvarsfritagelsesreglen i e-handelsdirektivets art. 14. Præambelbetragtningen forudsætter tilsyneladende, at mellemmanden kan blive ansvarlig uden kendskab til ulovligt indhold. Dette vil være en væsentlig skærpelse af ansvaret i forhold til den eksisterende ansvarsfritagelsesregel i art. 14.

Bestemmelsen i art. 13, stk. 1, har været genstand for betydelig debat og kritik, og det er derfor uvist, hvorvidt bestemmelsen vil blive vedtaget i sin nuværende form. Udvalget finder, at regeringen bør støtte det igangværende arbejde med en præcisering og skærpelse af videodelingsplatformenes funktioner og ansvar og aktivt arbejde for en fortsættelse af dette arbejde i andre sammenhænge, således at videodelingsplatformene i højere grad kan bidrage til at sikre en sund værdikæde for musik, film m.v. Der henvises til udvalgets idékatalog for en uddybning heraf.

5.4 AVMS-direktivet

5.4.1 Hidtidig harmonisering

AVMS-direktivet stammer oprindeligt tilbage fra 1989 (hvor det betegnedes "tv uden grænser-direktivet") og udgør den fællesskabsretlige ramme om reguleringen af audiovisuelle medier. Formålet med direktivet er at sikre den fri bevægelighed for audiovisuelle medietjenester i EU samtidig med, at grundlæggende hensyn til beskyttelse af børn og unge, forbrugere, informations- og ytringsfriheden, mediepluralismen samt konkurrencen bevares. Direktivet indeholder bl.a. regler om jurisdiktion i forhold til grænseoverskridende medietjenester (hvor det som udgangspunkt er reglerne i oprindelseslandet, dvs. senderlandet, der finder anvendelse), brug af reklamer, sponsorering og produktplacering i programmer, beskyttelse mod diskriminerende, racistisk, hadefuldt, stærkt voldeligt eller lignende skadeligt indhold, samt regler, der skal sikre, at transmission af begivenheder af særlig samfundsmæssig interesse (fx store sportsbegivenheder som OL) kan ses af størstedelen af befolkningen.

Oprindeligt omfattede direktivet alene traditionelle fjernsynsudsendelser (flow-tv). Som følge af den hastige teknologiske udvikling på medieområdet gennemførtes imidlertid i 2007 (hvor tv uden grænser-direktivet omdøbtes til AVMS-direktivet) en tiltrængt modernisering, således at visse on demand-medietjenester – nemlig sådanne, der kan sidestilles med fjernsynsudsendelser (dvs. indeholder billedprogrammer, der skal oplyse eller underholde, er organiseret i en slags katalog og er underlagt medietjenesteudbyderens redaktionelle kontrol), blev indlemmet under reguleringen. Dog således, at kravene til on demand-tjenester på væsentlige punkter er lempeligere end kravene til traditionelle fjernsynsudsendelser.

AVMS-direktivet er i Danmark implementeret i radio- og fjernsynsloven og diverse bekendtgørelser udstedt i medfør af loven. Direktivet er i udgangspunktet et minimumsdirektiv, og Danmark har i forhold til reklamereglerne valgt på nogle punkter at indføre strengere regler end direktivets, særligt i forhold til produktplacering (der som udgangspunkt er helt forbudt) og brug af ”breaks” i fjernsynsprogrammer, jf. nærmere nedenfor.

5.4.2 Revision af AVMS-direktivet

AVMS-direktivet (direktivet om audiovisuelle medietjenester, medietjenestedirektivet, konsolideret direktiv 2010/13/EU) er p.t. under revision. Det af EU-Kommissionen (i maj 2016) fremsatte ændringsforslag indeholder flere elementer af relevans for udvalgets arbejde. Direktivforslaget er fortsat under behandling i EU, hvorfor det i det følgende anførte er udtryk for et øjebliksbillede. Formålet med direktivændringen er – på ny – at tilpasse direktivet til den hastige teknologiske udvikling og det ændrede medieforbrug, hvor traditionelt tv og traditionelle tv-apparater i stadig stigende grad suppleres af nye former for on demand-tjenester og medieplatforme, herunder video-on-demand-tjenester og videodelingsplatforme med brugergenereret indhold.

Generelt viderefører forslaget grundprincipperne i det hidtidige direktiv, men øger forpligtelserne for on demand-audiovisuelle medier for i højere grad at sidestille disse med de traditionelle broadcast-medier og dermed skabe ens konkurrencevilkår uanset teknologisk platform.

5.4.2.1 Udvidelse af direktivets anvendelsesområde

For det første lægges der op til at udvide direktivets anvendelsesområde, der i dag kun omfatter on demand-audiovisuelle tjenester, såfremt disse i det hele kan sidestilles med traditionelt fjernsyn, bl.a. derved at tjenesteudbyderen udøver redaktionel kontrol over indholdet. Denne betingelse vedrørende redaktionel indholdskontrol slækkes der på i forslaget med henblik på at indlemme videodelingsplatforme som YouTube og lignende under reguleringen. For at videodelingsplatforme omfattes, kræves dog bl.a., at tilrettelæggelsen af det lagrede indhold fastlægges af udbyderen af tjenesten, og, ikke mindst, at hovedformålet med tjenesten eller en essentiel funktionalitet ved denne består i at udbyde programmer og brugergenererede videoer til offentligheden. Der er ingen tvivl om, at fx YouTube opfylder disse betingelser og således – hvis forslaget vedtages – fremover vil omfattes af AVMS-direktivet.

Et interessant spørgsmål i den forbindelse er, om også sociale medier som fx Facebook, hvortil der jo uploades meget store mængder brugergenererede videoer og andet audiovisuelt indhold, kan blive anset for (også) at være videodelingsplatforme og dermed vil omfattes af direktivet. Af direktivbetragtningerne (med de af Rådet foreslåede ændringer) fremgår, at sociale medier også omfattes af direktivet i det omfang, de opfylder betingelserne for at være videodelingsplatforme, dvs. hvis udbud

af audiovisuelle programmer og brugergenereret indhold udgør en essentiel del af tjenestens funktionalitet. Betragtningerne lægger op til, at Kommissionen skal udstede nærmere retningslinjer til fastlæggelse af begrebet "videodelingsplatform". Der er således indtil videre en betydelig usikkerhed knyttet til spørgsmålet, om sociale medier med store mængder brugergenereret audiovisuelt indhold vil omfattes af AVMS-direktivet, hvis det vedtages i sin nuværende form.

Direktivforslaget lægger op til en særlig regulering af videodelingsplatforme, idet bestemmelserne særligt om disse er samlet i forslagens kap. IX (art. 28 a og b). Ifølge disse bestemmelser skal udbydere af videodelingsplatforme "træffe passende foranstaltninger" for at beskytte mindreårige og andre borgere mod forskellige former for skadeligt indhold, herunder diskriminerende, racistisk og hadefuldt indhold eller indhold, der opfordrer til vold, had og terror. Det centrale spørgsmål er selvsagt, hvad der udgør "passende foranstaltninger". Ifølge forslaget beror dette på en konkret vurdering, der fastlægges "i lyset af det pågældende indholds art, den skade, som det kan forvolde, karakteristikaene ved den kategori af personer, der skal beskyttes, og de rettigheder og legitime interesser, der er på spil, herunder hos udbydere af videodelingsplatforme og de brugere, der har skabt og/eller uploadet indholdet, samt offentlighedens interesse". Forslaget opridser dog en række foranstaltninger, som udbydere "efter behov" skal tage, herunder at fastlægge og anvende de nødvendige principper og brugervilkår til at modvirke skadeligt indhold (og dokumentere dette), etablere og opretholde nødvendige mekanismer til, at brugerne kan bedømme og indberette skadeligt indhold, samt etablere systemer til alderskontrol og forældrekontrol. Samtidig skal medlemsstaterne etablere mekanismer til sikring af klageret og retlig prøvelse af tvister mellem brugere og udbydere af videodelingsplatforme.

En sådan udvidelse af direktivets anvendelsesområde til også at omfatte videodelingsplatforme med brugergenereret indhold vil have nogle ikke ubetydelige konsekvenser. Det vil betyde, at videodelingsplatforme skal opfylde kravene vedrørende skadeligt indhold og beskyttelse af mindreårige på samme måde som almindelige audiovisuelle medietjenester. Gør de ikke det, kan de ifalde ansvar, jf. dog forholdet til e-handelsdirektivet. På denne måde bliver konkurrencevilkårene i hvert fald på dette punkt mere ens for YouTube og lignende tjenester i forhold til andre udbydere af medieindhold. Til gengæld lægges der ifølge forslaget ikke op til, at videodelingsplatforme omfattes af fx de nye skærpede regler om fremme af europæisk indhold. Der henvises til gennemgangen under punkt 5.4.2.2.

Det fremgår udtrykkeligt af de foreslåede regler om videodelingsplatforme, at de ikke berører art. 14 og 15 i e-handelsdirektivet. Forbeholdet om, at de foreslåede regler vedrørende videodelingsplatforme ikke berører formidleransvarsreglerne i e-handelsdirektivet, må formentlig forstås således, at videodelingsplatforme – i overensstemmelse med e-handelsdirektivet – som udgangspunkt fortsat ikke ifalder ansvar for ulovligt brugergenereret indhold på videodelingsplatformen, men at de kan ifalde ansvar, såfremt de ikke lever op til forpligtelsen efter AVMS-direktivet til at træffe de i direktivet oplyste "passende foranstaltninger" for at modvirke upload af ulovligt indhold.

Ofte opereres store videodelingsplatforme fra lande uden for EU, herunder USA (jf. fx YouTube), og således uden for EU's (og AVMS-direktivets) jurisdiktion. For at tage højde herfor præciserer direktivforslaget, jf. ændringen til art. 28 b, at en videodelingsplatformsudbyder, som ikke er primært etableret i EU, alligevel omfattes af direktivet, såfremt udbyderen har et moder- eller datterselskab inden for EU eller i øvrigt indgår i en koncern, der omfatter en enhed etableret inden for EU.

5.4.2.2 Skærpelse af regler om europæisk indhold

AVMS-direktivet har i mange år indeholdt bestemmelser, der særligt skal fremme produktion af europæisk indhold. Disse har dog hidtil haft et meget vagt og uforpligtende indhold. For fjernsynsprogrammer gælder således, at udbydere heraf, "når det er muligt", skal afsætte over halvdelen af sendetiden til europæiske programmer, og at 10 pct. af sendetiden om muligt afsættes til europæiske programmer fra producenter, der er uafhængige af fjernsynsforetagender, jf. art. 16 og 17. Disse regler ændres ikke med direktivforslaget.

For on demand-audiovisuelle tjenester har der hidtil gjaldt endnu lempeligere regler, idet der for disse ikke gælder nogen kvote, men alene en forpligtelse til, "når det er muligt", at fremme produktion af og adgang til europæisk indhold, jf. art. 13. Det er denne regel, der nu foreslås ændret markant med det formål at styrke produktionen af europæisk audiovisuelt indhold, særligt i forhold til video-on-demand udbydere som Netflix m.fl., der på få år har opbygget en stærk position på det europæiske marked, men som primært indeholder amerikansk produceret indhold.

Af direktivforslagets art. 13, stk. 1, fremgår således, at medlemsstaterne skal sikre, at on-demand audiovisuelle medietjenester fra medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion sørger for, at europæiske produktioner udgør mindst 20 pct. af deres katalog. Samtidig skal det sikres, at europæiske produktioner får en tilpas fremtrædende placering i programkataloget. I forbindelse med førstebehandling vedtog Rådet at forhøje kvoten til 30 pct. Fra at være en "blød" regel, der mest havde karakter af hensigtserklæring, er der nu tale om en reel forpligtelse, ligesom kvoten altså oven i købet forhøjes til 30 pct.

Efter art. 13, stk. 5, skal forpligtelsen ikke gælde for små virksomheder uden nogen fremtrædende position på markedet. Som nævnt gælder reglen heller ikke for videodelingsplatforme. Derimod vil andre on demand-audiovisuelle udbydere være omfattet, herunder særligt video-on-demand-tjenester som fx Netflix og HBO.

Et forpligtende krav til on demand-tjenesterne om mindst 30 pct. europæisk indhold (hvilket indhold skal have en fremtrædende placering i kataloget, så det er synligt for brugeren af tjenesten) må alt andet lige vurderes at styrke produktionen af al europæisk medieindhold, herunder dansk. Eftersom dansk medieindhold (fx film og tv-serier) er efterspurgt i udlandet for dets høje kvalitet, kan man muligvis endda argumentere for, at forslaget i særlig grad vil kunne styrke produktionen af dansk medieindhold. Heroverfor kan imidlertid anføres, at en tvangsmæssig kvote – i stedet for frivillige investeringer – generelt vil indvirke negativt på lysten til at investere i kvalitetsbetonet europæisk medieindhold og modvirke frugtbare samarbejder mellem on demand-tjenesteudbydere og indholdsproducenter. I værste fald vil det helt kunne afholde tjenesteudbydere fra at gå ind på det europæiske marked og i stedet satse på andre markeder.

Det er udvalgets vurdering, at regeringen bør støtte forslaget om, at medlemsstaterne skal sikre, at on demand-audiovisuelle medietjenester fra medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion opfylder en kvote for europæiske produktioner. Der henvises til udvalgets idékatalog for en uddybning heraf.

5.4.2.3 On demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæisk produktion

Som et yderligere middel til at fremme produktionen af europæiske programmer suppleres kvotereglen i direktivforslagets art. 13, stk. 1, af en anden omdiskuteret regel i stk. 2. Ifølge denne bestemmelse kan medlemsstaterne pålægge on demand-tjenesteudbydere under deres jurisdiktion at bidrage økonomisk til fremstilling af europæiske produktioner, herunder via direkte investeringer i indhold

eller bidrag til nationale fonde. Forslaget går endda endnu videre, idet medlemsstaterne også kan pålægge tjenesteudbydere under andre medlemsstaters jurisdiktion, men som målretter deres tjenester mod publikum inden for medlemsstatens territorium, at yde sådanne økonomiske bidrag. I så fald skal det økonomiske bidrag kun baseres på indtægterne i de målrettede medlemsstater. Hvis den medlemsstat, hvori tjenesteudbyderen er etableret, opkræver et økonomisk bidrag, skal den tage hensyn til økonomiske bidrag, der er opkrævet af målrettede medlemsstater. Også her gælder, at reglen ikke skal gælde for små virksomheder, jf. stk. 5. Det eksisterende direktiv indeholder allerede i dag en lignende regel, men denne er mindre præcist formuleret og giver ikke mulighed for at forpligte tjenesteudbydere fra andre medlemsstater. Danmark har ikke hidtil gjort brug af reglen.

Det er udvalgets vurdering, at en sådan ordning om at få on demand-tjenesteudbydere til at bidrage finansielt til produktionen af europæisk indhold, fx via nationale fonde, vil bidrage positivt til finansieringen af dansk indholdsproduktion. Der henvises til udvalgets idékatalog for en uddybning heraf.

5.4.2.4 Lempeligere reklameregler

Begrænsninger i adgangen til at reklamere i audiovisuelt indhold har altid været en hjørnesten i AVMS-direktivet, hvad enten det drejer sig om reklamer i fjernsynsprogrammer, sponsorering eller produktplacering. Reglerne er imidlertid løbende blevet liberaliseret i takt med den teknologiske udvikling, der har medført nye on demand-tjenester, hvor brugeren i højere grad selv kan styre, om man vil eksponeres for reklamer eller ej. Liberaliseringen skyldes desuden en hårdere konkurrence generelt på mediemarkedet og et deraf følgende stigende behov for at kunne bruge reklamer som middel til finansiering af indholdet. Af selvsamme grunde lægges der med det foreliggende ændringsforslag op til endnu en liberalisering af reglerne, idet både reglerne om produktplacering, sponsorering og krav til reklamers omfang i tv-programmer foreslås lempet.

For så vidt angår sponsorering lægger forslaget op til, at det gældende krav om, at sponsorerede programmer (hvad enten det er i on demand-tjenester eller traditionelle fjernsynsprogrammer) ikke må indeholde særlig reklameomtale af sponsors varer eller tjenesteydelser, ophæves. Sponsorindslaget må dog fortsat ikke direkte tilskynde til køb af de pågældende produkter.

I forhold til produktplacering lægges der op til at lempe reglerne for, hvilke typer af programmer, hvori produktplacering må forekomme, idet produktplacering foreslås tilladt i alle audiovisuelle medietjenester (on demand såvel som fjernsyn) bortset fra tv-aviser og nyhedsmagasiner, forbrugerprogrammer, religiøse programmer og programmer, som ses af mange børn. Endvidere fjernes kravet om, at et produkt ved produktplacering ikke må få en unødigt fremtrædende rolle.

For traditionel flow-tv har det hidtil gjaldt, at film må afbrydes af reklameindslag ("breaks") hver halve time. Dette krav foreslås af Kommissionen i direktivforslaget lempet, således at breaks må forekomme hver 20. minut. Endvidere lægges der for flow-tv op til, at den gældende regel om, at reklamer ikke må fylde mere end 20 pct. af hver klokke-time, ophæves. I stedet skal 20 pct.'s-kravet blot være opfyldt for det samlede tidsrum fra kl. 7-23 hver dag. Herved får tv-foretagendet således frihed til at kunne placere længere reklameblokke i prime time-perioden og i forbindelse med særligt populære programmer.

Danmark har – som følge af direktivets karakter af minimumsdirektiv – valgt at have et højere beskyttelsesniveau i forhold til brug af reklamer. Således er produktplacering som udgangspunkt helt forbudt, ligesom det er forbudt for DR at bruge sponsorering i egen- eller entrepriseproduktioner. I forhold til "breaks" i fjernsynsprogrammer er dette heller ikke tilladt i Danmark (bortset fra i pauser i sportsprogrammer og i programmer, som er transmission af forestillinger eller lignende med pauser for et levende publikum).

Det er udvalgets vurdering, at en lempelse af de danske tv-reklameregler vil kunne bidrage positivt til finansieringen af dansk indholdsproduktion. Der henvises til udvalgets idékatalog for en uddybning heraf.

5.5 Momsdirektivet

5.5.1 Hidtidig harmonisering

Det såkaldte momsdirektiv (direktiv 2006/112/EF, direktiv om det fælles merværdiafgiftssystem) er herhjemme implementeret i momsloven (lovbekendtgørelse nr. 760 af 21. juni 2016).

Af betragtningerne til det gældende direktiv fremgår bl.a., at det er en forudsætning for virkeliggørelsen af målet om indførelse af et indre marked, at der i medlemsstaterne findes lovgivning om omsætningsafgifter, der ikke fordrejer konkurrencevilkårene, og som ikke hindrer den frie bevægelighed for varer og ydelser. Direktivet har derfor til formål at gennemføre en harmonisering af lovgivningen om omsætningsafgift ved hjælp af et system med afgift på merværdien (dvs. moms) for i videst muligt omfang at fjerne de faktorer, der kan fordreje konkurrencevilkårene både på det nationale plan og på fællesskabsplan.⁴⁷

Det gældende direktiv forhindrer medlemsstaterne i at anvende samme momssatser på elektronisk leverede publikationer som på fysisk leverede publikationer. Forskelsbehandlingen skyldes, at aviser, bøger mv. rent momsteknisk betragtes som fysiske varer, mens e-aviser, e-bøger mv. betragtes som elektronisk leverede tjenesteydelser, der momsretligt behandles anderledes.

Efter det gældende momsdirektiv skal elektronisk leverede tjenesteydelser belægges med den normale EU-momssats, dvs. minimum 15 pct., mens medlemsstaterne har mulighed for at anvende en reduceret momssats på fysiske medier. Den reducerede momssats skal mindst være på 5 pct., idet der dog helt tilbage fra momsdirektivets tilblivelse gælder særordninger for flere medlemsstater, herunder Danmark, der har mulighed for at fastsætte stærkt nedsatte satser (lavere satser end 5 pct.) eller helt at undlade at opkræve moms (0-moms). Se om den danske 0-moms nedenfor.

5.5.2 Forslag til ændring af momsdirektivet

EU-Kommissionen fremsatte i december 2016 forslag (KOM(2016) 758 endelig) til ændring af momsdirektivet. Ændringsforslaget vedrører momssatserne for bøger, aviser og tidsskrifter. Formålet med direktivforslaget er at løse problemet med, at der efter de gældende regler ikke må anvendes samme momssatser på elektronisk leverede publikationer som på fysisk leverede publikationer.

Direktivforslaget giver på den baggrund alle medlemsstater mulighed for – men ikke pligt til – at anvende samme momssatser på digitale og fysiske publikationer, således at der ikke længere forskelsbehandles på baggrund af teknologisk distributionsform. Dette sker ved, at medlemsstaterne får mulighed for frit at fastsætte momssatser på aviser, bøger og tidsskrifter, uanset om de er trykte eller elektroniske. Medlemsstaterne får således også mulighed for at nedsætte momssatsen på elektronisk leverede publikationer, der som nævnt i dag mindst skal være på 15 pct. Fremover vil medlemsstaterne – som ved fysiske publikationer – kunne anvende nedsatte satser (mindst 5 pct.), stærkt nedsatte satser (mindre end 5 pct.) og egentlig 0-moms.

⁴⁷. Direktiv 2006/112/EF, betragtning 4

Den risiko for "forum shopping" (at man som udbyder placerer sig dér, hvor momsen er lavest), der hidtil har været barrieren for at tildele medlemsstaterne en sådan valgfrihed, er blevet elimineret som følge af en direktivændring i 2015, hvorefter elektronisk leverede tjenesteydelser skal momses i den medlemsstat, hvor kunden er baseret. Det er således ikke længere udbyderens placering, men ydelsens bestemmelsessted, der er afgørende for momsopkrævningen.

Forslaget skal i øvrigt ses i sammenhæng med en række andre EU-forslag om modernisering af momsreglerne i forbindelse med grænseoverskridende e-handel med det formål at styrke den digitale økonomi i det indre marked. Disse andre forslag er p.t. også under behandling.

Som nævnt lægger forslaget op til, at det gøres frivilligt for medlemsstaterne, om de vil ligestille trykte og elektroniske publikationer momsretligt. Forslaget skal på det punkt imidlertid ses i sammenhæng med den – efter fremsættelsen af direktivforslaget – afsagte dom fra EU-Domstolen af 7. marts 2017 i sag C-390/15. Her fastslår EU-Domstolen, at ordningen efter momsdirektivet, hvorefter e-bøger skal pålægges moms på mindst 15 pct., mens fysiske bøger gerne må pålægges en lavere sats, ikke er i strid med det grundlæggende ligebehandlingsprincip efter art. 20 i EU's Charter om grundlæggende rettigheder (der har traktatstatus og således har forrang for direktiver og andre sekundære retsakter). Dommens præmisser kan imidlertid rejse tvivl om, hvorvidt forudsætningerne for en sådan forskelsbehandling fortsat vil være til stede fremover, eller om der i stedet må antages at gælde en decideret pligt til at ligestille fysiske og elektroniske publikationer. I så fald er den valgfrihed, som ændringsforslaget lægger op til, ikke tilstrækkeligt. Den nærmere granskning af dommen og dens rækkevidde vil således kunne influere på direktivets endelige udformning.

5.4.3 De danske regler

Danmark er ét af de lande, der har en særordning i forhold til momsdirektivet, idet der gælder såkaldt 0-moms for levering af fysiske aviser (men ikke for levering af bøger og tidsskrifter, her gælder den almindelige danske momssats på 25 pct.). Avisudgivere er altså helt fritaget for salgsmoms, jf. momslovens § 34, stk. 1, nr. 18. Samtidig er de stadig omfattet af fradragsretten for købsmoms, dvs. de fuldt ud kan fratrække momsen på varekøb og omkostninger i øvrigt. Herved får momsfritagelsen særlig stor effekt. Formålet med 0-momsen, der går mange år tilbage i tiden, er at udbrede bladsalget og dermed styrke informations- og ytringsfriheden. Som nævnt gælder 0-momsen kun for fysiske aviser. For elektroniske aviser gælder den almindelige momssats på 25 pct.

Værdien af 0-momsen mindskes dog af den såkaldte lønsumsafgift, jf. lønsumsafgiftsloven. Lønsumsafgiften er en afgift, der pålægges virksomheder, der netop er fritaget fra momspligten. Lønsumsafgiften er som udgangspunkt fastsat på baggrund af virksomhedernes lønsum, dvs. udgifter til lønninger m.v. For avisudgiveres vedkommende er afgiften dog fastsat på baggrund af omsætningen fra bladsalget. Aktuelt er afgiften 3,54 pct. for avisudgiveres vedkommende, jf. lønsumsafgiftslovens § 5, stk. 4. Fratrækkes lønsumsafgiften på 3,54 pct. i den danske salgsmoms på 25 pct., er den reelle momsfritagelse for udgivere af fysiske aviser således 21,46 pct. af bladsalget.

Direktivforslaget giver derfor mulighed for (men ikke pligt til) at nedsætte eller endda helt at fjerne momsen på elektroniske publikationer, herunder e-aviser. Danmark vil altså også kunne indføre 0-moms på e-aviser og således helt ligestille fysiske aviser og e-aviser momsmæssigt.

Direktivforslaget vedrører alene moms for bøger, aviser og tidsskrifter og vedrører derfor ikke produktionen af dansk audiovisuelt indhold, som udvalget i denne rapport har valgt at fokusere på. Det er udvalgets vurdering, at momsfritagelse også for audiovisuelt indhold i nærmere afgrænset omfang vil kunne generere yderligere midler til produktion af audiovisuelt indhold. Det fremgår af udvalgets

kommissorium, at udvalgets forslag skal være i overensstemmelse med regeringens skatte- og byrdestop, hvorfor udvalget ikke har forfulgt et sådant forslag yderligere. Det er derudover udvalgets vurdering, at en sådan løsning vil have en relativ begrænset virkning, idet det dog er et instrument, der kan overvejes som et middel til at sikre den fremtidige produktion af dansk audiovisuelt indhold.

6 Et fremtidigt blik på finansiering af produktion af dansk audiovisuelt indhold

6.1 Metode

Som det faktuelle grundlag bag udvalgets idékatalog har udvalget bedt Deloitte om at foretage en fremskrivning af udviklingen i finansieringsgrundlaget for dansk audiovisuelt indhold.

Derudover har Copydan Verdens TV udarbejdet scenarier for udviklingen af rettighedsvederlaget (retransmissionsvederlaget og digitale tjenester).

6.2 Udviklingen i finansieringsgrundlaget

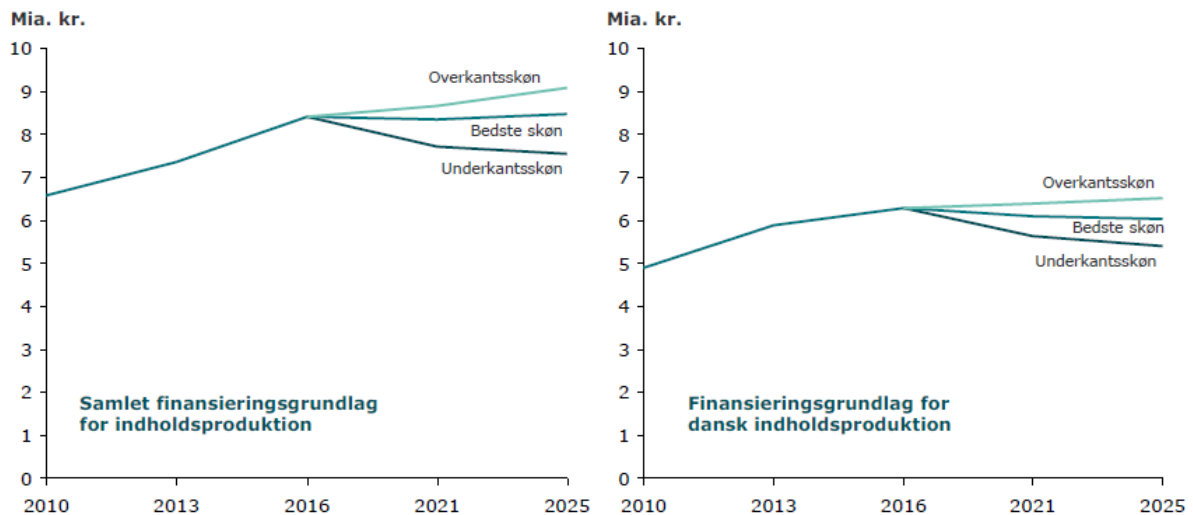
Deloitte har fremskrevet udviklingen med udgangspunkt i de usikkerheder, der er i enhver fremskrivning i et hurtigt udviklende marked med ændringer i teknologi, forbrugeradfærd og forretningsmodeller. I den sammenhæng er der udarbejdet et bedste skøn og over- og underkantsskøn.

Bedste skøn er, at omsætningen vedrørende audiovisuelt indhold stabiliseres på omkring 17,6 mia. kr., heraf cirka 8,5 mia. kr. til køb og produktion af indhold. Bedste skøn vil betyde, at finansieringsgrundlaget for produktion af dansk audiovisuelt indhold falder med cirka 300 mio. kr. fra cirka 6,3 mia. kr. i 2016 til cirka 6 mia. kr. i 2025. Udviklingen i dette bedste skøn indebærer, at on demand-tjenester i højere grad vil erstatte flow-tv, men også at disse tjenester har en lavere andel af dansk indhold.

Underkantsskønnet er, at den samlede omsætning vedrørende audiovisuelt indhold falder fra 17,8 mia. kr. i 2016 til cirka 15,4 mia. kr. i 2025 – svarende til et fald på 2,4 mia. kr. Indvirkningen på omkostninger til audiovisuelt indhold vil være et fald fra cirka 8,4 mia. kr. til cirka 7,5 mia. kr. – svarende til en reduktion på omkring 0,9 mia. kr. Faldet vil indvirke direkte på finansieringsgrundlaget for dansk indholdsproduktion, der falder fra cirka 6,3 mia. kr. til cirka 5,4 mia. kr. – dvs. at hele reduktionen på 0,9 mia. kr. oppebæres af dansk indholdsproduktion. Skønnet afspejler en vurdering af en udvikling, der indeholder en mere radikal overgang til direkte digital distribution, og hvor omsætnings- og investeringsniveauet ikke fuldt dækkes af nye aktører.

Overkantsskønnet er, at den samlede omsætning stiger fra 17,8 mia. kr. i 2016 til 18,9 mia. kr. i 2025 – i alt en stigning på cirka 1,2 mia. kr. Det vil have en positiv indvirkning på finansieringsgrundlaget for dansk indholdsproduktion på cirka 0,2 mia. kr. – en stigning fra 6,3 mia. kr. til 6,5 mia. kr. Skønnet afspejler en vurdering, hvor de traditionelle tjenester fastholdes samtidig med øget udbredelse af VOD-tjenester.

Figur 11: Usikkerhedsspænd for finansieringsgrundlaget (PL2016)



Deloitte bemærker, at DR er en stabiliserende faktor i prognosen som følge af den politisk fastsatte finansiering samt den store andel dansk indhold - cirka 95 pct. af DR's indholdsomkostninger går til køb og produktion af dansk indhold. Det kræver politisk beslutning at ændre DR's finansiering, som derfor er antaget at være uændret frem mod 2025 i prognosen. I overkantsskønnet for omsætningen vedrørende dansk audiovisuelt indhold står DR for cirka 45 pct. af omkostningerne til dansk indhold i 2025, mens det i underkantsskønnet er cirka 55 pct.

Udviklingen kan ske i forskellige hastigheder, hvilket vil have uensartede konsekvenser for finansieringsgrundlaget for dansk indholdsproduktion.

6.3 Udviklingen i rettighedsvederlaget (retransmissionsvederlaget og digitale tjenester)

6.3.1 Indledning

Udvalget har bedt Copydan Verdens TV om at give estimater på udviklingen af rettighedsvederlaget. Estimatet er fremkommet på baggrund af de rapporteringer, Copydan Verdens TV løbende modtager, der indeholder data om tv-forsyningen og brugen i Danmark. Alt i alt modtager Copydan Verdens TV data for cirka 2,3 mio. husstande årligt, hvilket er cirka 90 pct. af det totale antal husstande i Danmark. Dette data er anvendt til at udlede udvikling og tendenser for det danske tv-marked. Copydan Verdens TV har modtaget det første data for 2017, der giver den seneste indikation af, hvordan udviklingen vil være fremadrettet.

Herfra udleder Copydan Verdens TV, at der er en andel af forbrugerne, der helt har fravalgt abonnement på en betalings tv-produkt (flow-tv) i de senere år (såkaldt cable cutting). Data modtaget fra distributørerne viser ifølge Copydan Verdens TV, at det til og med 2016 alene har været en mindre andel af forbrugerne, der helt har fravalgt deres traditionelle betalings-tv-produkt. Udviklingen for så vidt angår cable cutting er foregået forholdsvis langsomt indtil nu, men de nyeste tal fra 2017 indikerer, at en større andel end tidligere fravælger betalings-tv. Derudover er der de såkaldte cable-nevers, der primært består af yngre forbrugere, der aldrig har haft en tv-pakke, og med tiden vil udgøre en større og større andel af forbrugerne og derved kan være med til at mindske det samlede antal af betalings-tv-kunder i fremtiden. Eksisterende tv-kunder med bundlede produkter, der indeholder både tv og bredbånd samt evt. telefoni, og eksisterende tv-kunder, som er blevet digitaliseret (har tv-pakke-produkt med digitale tjenester), er ifølge Copydan Verdens TV klart mere tilbøjelige til at beholde deres tv-produkt.

Som følge af en lovændring fra 2016⁴⁸ kan tv-kunder i 2017 i højere grad frit vælge tv-forsyning og kan vælge at stå uden for de kollektive aftaler om tv-løsninger, som mange boligforeninger, andelsforeninger, ejerforeninger mv. har med tv-distributørerne. Fra 2018 omfatter loven ligeledes sløjfeanlæg, hvor alle i den enkelte forening har samme tv-løsning. Tv-pakke-kunder, der således ikke tidligere havde mulighed for at stå udenfor en fælles tv-løsning, har med lovændringen fået mulighed for at vælge den fælles tv-løsning fra, hvilket en andel af beboerne længe har haft ønske om. Lovændringen har således medført, at en andel af disse kundesegmenter helt har fravalgt deres tv-løsning her i 2017, og at andelen af husstande, der fravælger tv-abonnement, derfor er højere i 2017 end tidligere år og tilsvarende forventeligt også i 2018, hvorefter forventningen er, at frafaldet antages at flade ud og følge udviklingen i øvrigt i markedet.

Ud fra det modtagne 2017-data ses fortsat en udpræget tendens til nedmigrering til mindre tv-pakker (cable shaving). En større andel af tv-kunderne vælger fortsat mindre tv-pakker. Nogle tv-pakke-kunder supplerer antageligt med fx Netflix og HBO, der har vundet stort indpas i markedet med store mængder af indhold on demand.

De store distributører forsøger at imødekomme det ændrede forbrugsmønster ved at tilbyde kunderne digitale tjenester med adgang til store mængder af on demand-indhold.

6.3.2 Parametre som påvirker de følgende år

Mængden af parametre, som ifølge Copydan Verdens TV vil påvirke udviklingen i det danske marked i de kommende 5 år, er mange og væsentlige, og derfor rummer en prognose en høj grad af usikkerhed. Copydan Verdens TV nævner i tillæg til ovennævnte følgende bud på forandringer over de kommende år:

- Distributørerne vil udvikle tv-pakke-produktet, så det bliver en kombination af flow-tv-kanaler og on-demand (tv-stationer, Play-tjenester og SVOD-tjenester integreres som bl.a. set på det amerikanske og europæiske marked i tv-pakke-produktet).
- On demand-udnyttelsen af flow-tv-indholdet hos tv-distributørerne vil stige (mere catch up/stacking).
- Tv-stationerne vil udvikle flow-tv over imod at være mere live og eventbaseret – styrke tv-kanalernes berettigelse.
- Noget tv-indhold vil blive tilgængeliggjort først som on demand og dernæst som flow-tv.
- Noget nyproduceret audiovisuelt indhold vil alene få et on-demand liv.
- Public service-indhold må forventes at blive tilgængeliggjort digitalt i et meget større omfang end hidtil.
- Audiovisuelt indhold vil generelt overgå til at blive gjort tilgængeligt ud fra den enkelte forbrugers individuelle interesser, dvs. forbrugeren får præsenteret indhold, som matcher forbrugers hidtidige præferencer (individualisering er en megatrend).
- Generationskløften vil forblive – forskellige segmenter har forskellig orientering.
- Fortsatte prisstigninger på tv-pakke-produkterne (distributørerne vil fortsætte med at hæve priserne på grund af øgede omkostninger og for at kompensere for cable cuttere/shavere).
- Bundling af internet og tv vil blive mere udbredt – herunder Skinny bundle (dvs. internet med små tv-pakke-produkter).
- Udbygning af bredbåndsadgangen vil indebære frafald af tv-pakke-abonnementer i sekundære boliger på grund af portabilitet (tv-pakke-abonnementet på bopælen kan tages med i sommerhuset).

48. Lov nr. 643 af 8. juni 2016 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, lov om leje og lov om leje af almene boliger (Frit valg af tv-distributør, distribution af digital radio m.v.)

- Billedkvaliteten vil begynde at gå fra HD til UHD (ultraHD), dvs. 2-4 gange bedre billedkvalitet (mængden af UHD-tv'er i de danske hjem stiger støt, over 50 pct. af nye 55" eller større tv'er er UHD).
- Forventeligt vil distributører fusionere/blive opkøbt – regionale distributører vil opstå – større og større tv-distributører er tendensen og også forventningen på det danske marked.

Det er Copydan Verdens TV's forventning, at fordelingen af rettighedsvederlaget fra distribution fremadrettet i store træk vil indebære, at en fjerdedel af rettighedsvederlaget går til producenterne af film, musik og tv-programmer, en fjerdedel til de skabende og udøvende kunstnere – dvs. skuespillere, dramatikere, journalister, fotografer, illustratører, forfattere, instruktører, musikere, scenografer osv. En fjerdedel til komponister, sangskrivere og musikforlag. Den resterende andel af rettighedsvederlaget går til tv- og radiostationer. Fordelingen af rettighedsvederlag fra digitale tjenester forhandles p.t.

6.3.3 Udviklingen de kommende 5 år

I det følgende gives Copydan Verdens TV's konkrete bud på udviklingen de næste 5 år efter udvalgets instruks. Analyserne er baseret på det tilgængelige data, herunder det nyeste data fra 2017. Der opereres overordnet set med 3 scenarier for kundeudvikling i modellerne nedenfor:

Scenarie 1, hvor forventningen er, at nedmigreringen til mindre tv-pakker (cable shaving) samt antallet af kunder, der helt fravælger de traditionelle tv-pakker (cable cutting), fortsætter i et mindre omfang. Det er et optimistisk scenarie, da det nyeste data ikke anviser, at der kun vil ske en mindre stigning i cable shaving og cable cutting de næste par år. Tværtimod anviser data, at der i 2017 og 2018 må forventes en større mængde cable cuttere og fortsat cable shaving (nedmigrering). Modellen er således mere optimistisk, end data umiddelbart underbygger.

Scenarie 2 er en justeret fremskrivning af forventningerne til 2017, hvor en mindre andel af forbrugerne forventes helt at fravælge de traditionelle tv-pakker hvert år (cable cutting). Det forventes, at en større andel af kunderne vælger mindre tv-pakker (cable shaving). Faldet forventes at være størst i 2017 og 2018, hvorefter det forventes at flade mere ud. Dette er p.t. ifølge Copydan Verdens TV det mest realistiske scenarie.

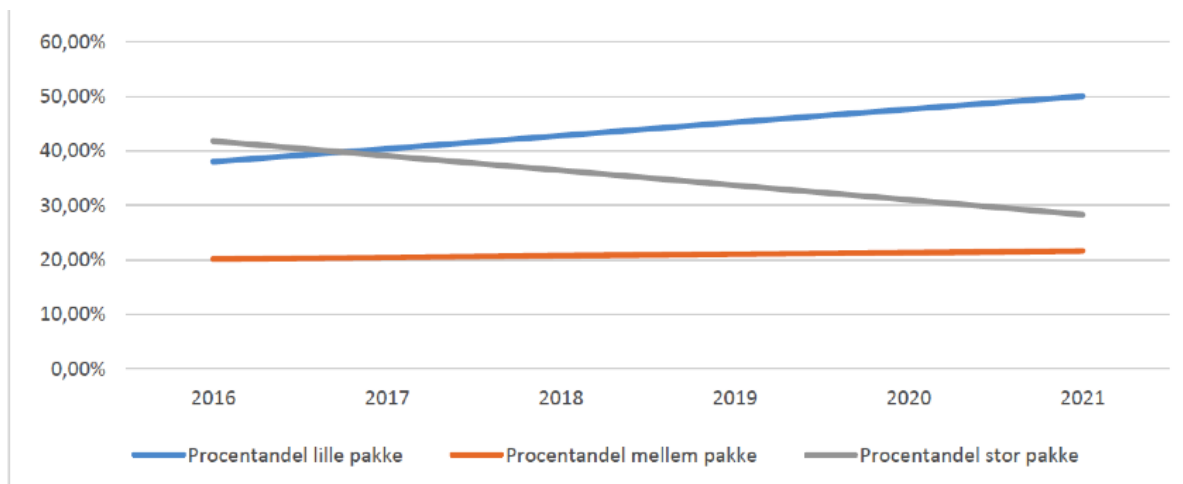
I **Scenarie 3** er tendensen fra scenarie 2 gjort mere udtalt. Antallet af kunder, der helt fravælger tv-pakker samt nedmigrerer til mindre tv-pakker, accelereres således yderligere i dette scenarie.

6.3.4 Udvikling i det gennemsnitlige antal tv-kanaler valgt af den enkelte forbruger (cable shaving)

Tv-pakke-kunderne vælger traditionelt mellem en lille tv-pakke, mellem tv-pakke eller en stor tv-pakke. Herudover er der en lang række muligheder for at tilpasse tv-pakken til den enkeltes behov (tilvalg/BlandSelv), men langt størstedelen af tv-pakke-kunderne har indtil videre en traditionel tv-pakke. Den historiske udvikling anviser, at kunderne nedmigrerer fra større til mindre tv-pakker, hvilket betyder, at det gennemsnitlige antal af tv-kanaler tilgængelige for den enkelte kunde bliver mindre. I 2012 havde lige under 60 pct. af kunderne en stor tv-pakke. I 2016 er andelen faldet til cirka 40 pct. Øget overgang til BlandSelv-produkter (den enkelte tv-pakke-kunde kan selv udforme sin tv-pakke) indebærer øget fald i det gennemsnitlige antal tv-kanaler pr. husstand, idet én valgfri/Bland-Selv-tv-kanal substituerer flere tv-kanaler i en fast mellem tv-pakke eller stor tv-pakke.

Figur 12 nedenfor viser en lineær fremskrivning af udviklingen fra 2015 til 2016 i den procentvise fordeling af kunder pr. tv-pakke. Den lineære fremskrivning viser, at andelen af kunder med en stor tv-pakke vil falde til under 30 pct. over en 5-årig periode. Andelen af kunder med en mellem tv-pakke stabiliserer sig i det nuværende niveau, andelen, der vælger en lille tv-pakke, stiger til omkring 50 pct.

Figur 12. Lineær fremskrivning af udviklingen i den procentvise fordeling af tv-pakke-kunder



Kilde: Copydan Verdens TV

I scenarierne nedenfor indgår forskellige forventninger til faldet i det gennemsnitlige antal tilgængelige tv-kanaler pr. kunde. Det skal her bemærkes, at den traditionelle tv-pakke-struktur med lille-, mellem- og stor tv-pakke muligvis er under opbrud. Det giver derfor ikke nødvendigvis mening alene at se på, hvordan udviklingen i den interne allokering mellem tv-pakkerne forventes at blive fra nu og indtil 2021. Forventningen er, at den gennemsnitlige mængde af tv-kanaler hos den enkelte tv-kunde er faldende over perioden.

6.3.5 Udvikling i antallet af kunder med adgang til digitale tjenester

Antallet af tv-pakke-kunder med adgang til digitale tjenester som StartForfra, SidsteDøgn, Arkiv m.v. er steget markant de seneste år, og alle større distributører tilbyder tjenesterne. De digitale tjenester indfases fortsat i markedet, og yderligere digitale tjenester forventes lanceret både i 2017 og følgende år. På grund af indfasningen af de digitale tjenester og vederlaget herfor stiger det totale vederlag pr. tv-pakke-kunde under indfasningen.

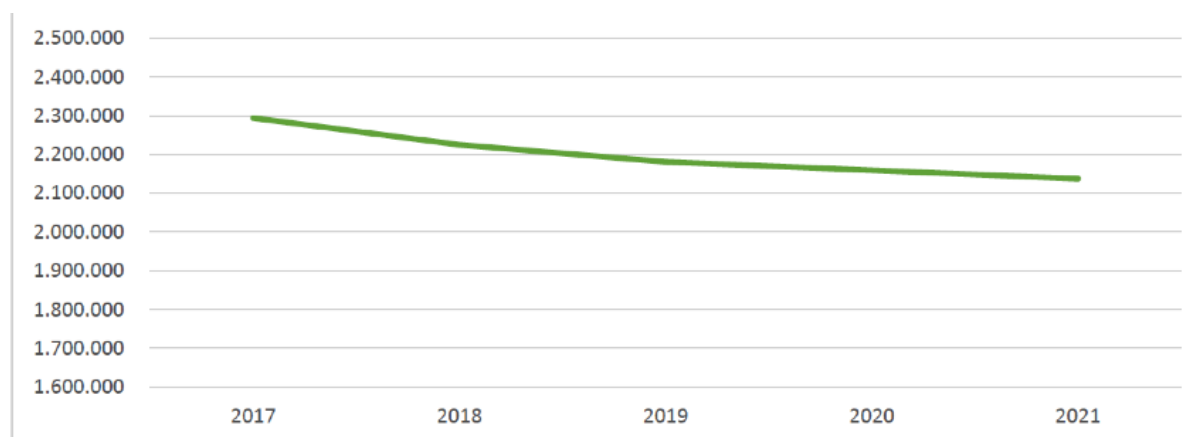
I scenarierne nedenfor indgår vederlag, der består af flere elementer, der ikke kan skilles fra hinanden (fx vederlag for webplayer-løsning, hvor en andel vedrører distribution og en andel digitale tjenester).

6.3.5.1 Forventet udvikling 2017-2021 – Scenarie 1

I scenarie 1 forventes cable cutting- og cable shaving-tendenserne at være mindre udtalte end forventet. Forventningen i dette scenarie er, at 3 pct. af kunderne cable cutter i 2018, 2 pct. i 2019 samt at andelen for 2020 og 2021 er 1 pct. i begge år. I forhold til udviklingen i det gennemsnitlige antal tv-kanaler valgt af den enkelte kunde (cable shaving) er forventningen i dette scenarie, at det falder med en tv-kanal pr. år frem til 2021.

Figur 13 nedenfor viser udviklingen i de totale antal kunder med traditionelle tv-pakker efter forudsætningerne i scenarie 1. Over en 5-årig periode vil faldet i det totale antal tv-pakke-kunder udgøre omkring 150.000 husstande.

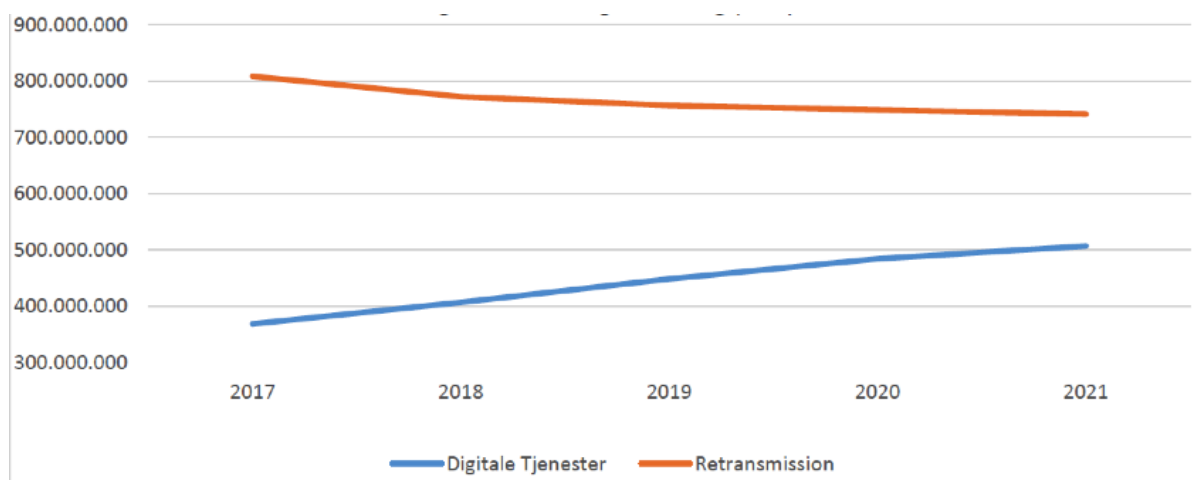
Figur 13. Scenarie 1. Udvikling i det totale antal tv-pakke-kunder



Kilde: Copydan Verdens TV

Sammenholdes faldet i antallet af kunder (cable cuttere) med nedmigreringen (cable shavere), medfører det, at vederlaget for distribution falder med omkring 60 mio. kr. i perioden. Vederlaget for digitale tjenester stiger med cirka 140 mio. kr. på grund af indfasning af tjenesterne til nye kunder. Samlet set stiger totalvederlaget i scenarie 1 med cirka 80 mio. kr. over en 5-årig periode. Udviklingen kan ses i figur 14 nedenfor.

Figur 14. Scenarie 1. Udvikling i vederlag (DKK)



Kilde: Copydan Verdens TV

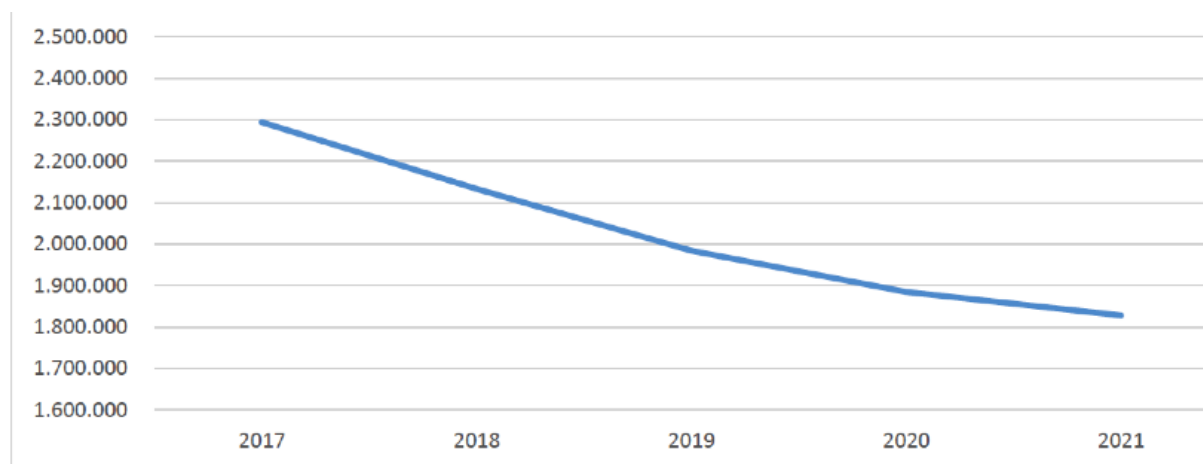
6.3.5.2 Forventet udvikling 2017-2021 – Scenarie 2

Scenarie 2 er en justeret fremskrivning af Copydan Verdens TVs forventninger til 2017, hvor cable cutting- og cable shaving-tendenserne forventes at ligge på det niveau, som udviklingen i det seneste data for 2017 ifølge Copydan Verdens TV indtil videre anviser. Forventningen i dette scenarie er, at 7 pct. af kunderne (basen) cable cutter i 2018, 7 pct. i 2019 samt at andelen for 2020 og 2021 er hhv. 5 pct. og 3 pct.

I forhold til udviklingen i det gennemsnitlige antal tv-kanaler valgt af den enkelte kunde (cable shaving) er forventningen i dette scenarie, at det falder med to tv-kanaler pr. år frem til 2021.

Figur 15 nedenfor viser udviklingen i de totale antal kunder med traditionelle tv-pakker efter forudsætningerne i scenarie 2. Over en 5-årig periode vil det totale antal tv-pakke-kunder falde med omkring 465.000 husstande. Det medfører, at det fortsat vil være omkring 70 pct. af de danske husstande, der har traditionelt betalings-tv i 2021.

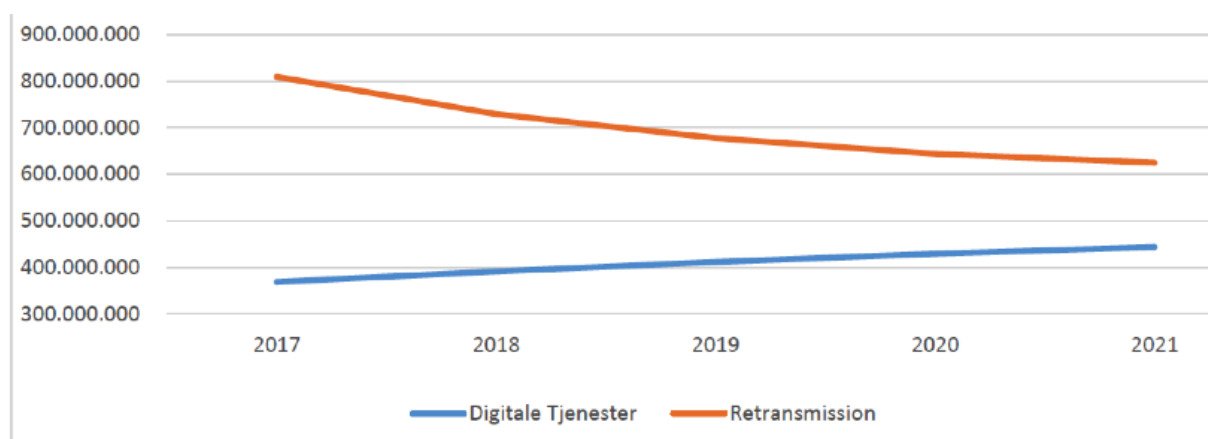
Figur 15. Scenarie 2. Udvikling i det totale antal tv-pakke-kunder



Kilde: Copydan Verdens TV

Sammenholdes faldet i antallet af kunder (cable cuttere) med nedmigreringen (cable shavere), medfører det, at vederlaget for distribution falder med omkring 180 mio. kr. i perioden. Vederlaget for digitale tjenester forventes at stige på grund af indfasning af tjenesterne til nye kunder, der dog begrænses i antal/omfang som følge af cable cutting og cable shaving. Samlet set falder vederlaget i scenarie 2 således med cirka 110 mio. kr. over en 5-årig periode. Udviklingen kan ses i figur 16 nedenfor.

Figur 16. Scenarie 2. Udvikling i vederlag (DKK)



Kilde: Copydan Verdens TV

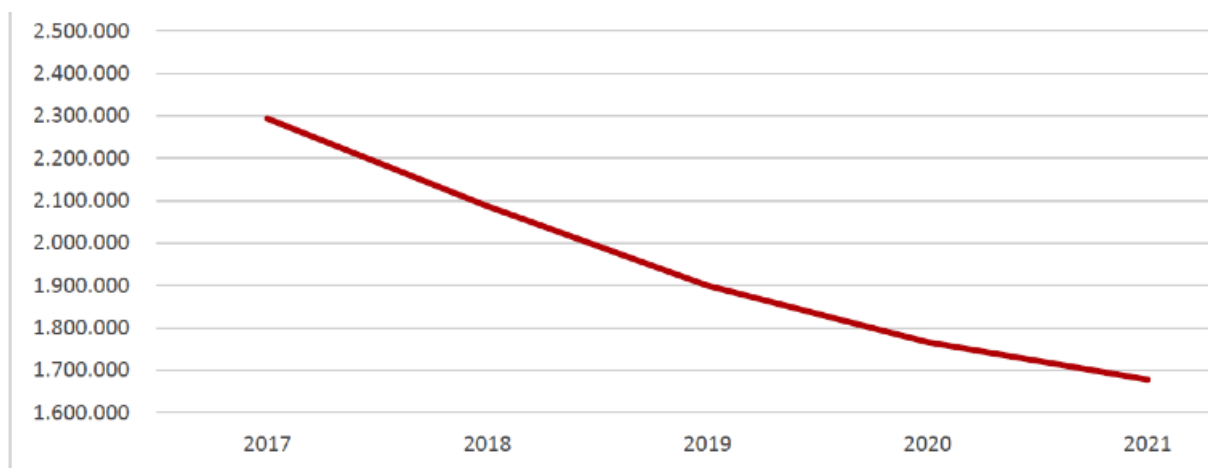
6.3.5.3 Forventet udvikling 2017-2021 – Scenarie 3

I scenarie 3 forventes tendensen fra scenarie 2 at være mere udtalt, hvor cable cutting- og cable shaving-tendenserne forventes at ligge på et endnu højere niveau. Forventningen i dette scenarie er, at 9 pct. af kundebasen cable cutter i 2018, 9 pct. i 2019 samt at andelen for 2020 og 2021 er hhv. 7 pct. og 5 pct.

I forhold til udvikling i det gennemsnitlige antal tv-kanaler valgt af den enkelte kunde (cable shaving) er forventningen i dette scenarie, at det falder med tre tv-kanaler pr. år indtil 2021.

Figur 17 nedenfor viser udviklingen i det totale antal kunder med traditionelle tv-pakker efter forudsætningerne i scenarie 3. Over en 5-årig periode vil faldet i det totale antal tv-pakke-kunder udgøre omkring 615.000 husstande. Det medfører, at antallet af danske husstande, der har en traditionel tv-pakke i 2021 vil udgøre cirka 65 pct.

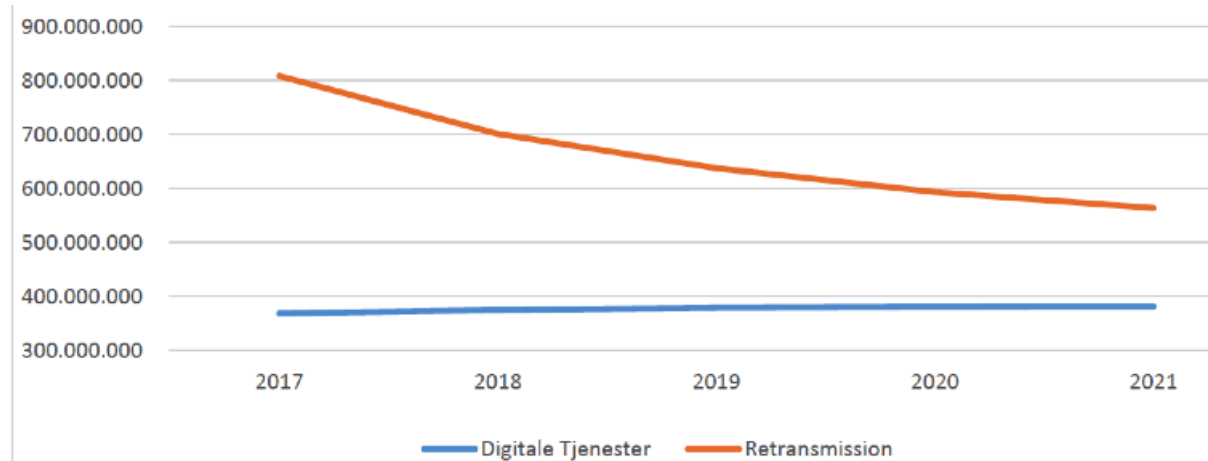
Figur 17. Scenarie 3. Udvikling i det totale antal tv-pakke-kunder



Kilde: Copydan Verdens TV

Sammenholdes faldet i antallet af kunder (cable cuttere) med nedmigreringen (cable shavere), medfører det, at vederlaget for distribution falder med omkring 244 mio. kr. i perioden. Vederlaget for digitale tjenester forventes at stige med 13 mio. kr. på grund af indfasning. Samlet set falder vederlaget i scenarie 2 således med cirka 230 mio. kr. over en 5-årig periode. Udviklingen kan ses i figur 18 nedenfor.

Figur 18. Scenarie 3. Udvikling i vederlag (DKK)



Kilde: Copydan Verdens TV

6.3.5.4 Opsummering af udviklingen i retransmissionsvederlaget

Der er mange faktorer, der kan have indflydelse på udviklingen i det danske tv-marked i de kommende år. Både forbrugsmønstret og tv-produkterne udvikler sig hastigt i disse år, og en forudsigelse af hvad der sker over de næste 5 år, er derfor forbundet med en væsentlig usikkerhed. Det tilgængelige data giver imidlertid ifølge Copydan Verdens TV en indikation af, at scenarie 2 er det mest realistiske scenarie for udviklingen på det danske tv-marked.

7 Støtte til finansiering af produktion af audiovisuelt indhold i Danmark og i udlandet

7.1 Regulering og støtte til produktion af audiovisuelt indhold i Danmark

Finansieringen af produktion af tv-programmer, og især film, i lande med små hjemmemarkeder og beskedne eksportmuligheder afhænger ofte af (offentlig) regulering og herunder offentlig støtte. Dette gør sig i høj grad gældende for dansk audiovisuel indholdsproduktion. Med offentlig støtte menes i dette kapitel støtte fra puljer, fx fra public service-puljen.

Der er ikke dansk tradition for skattefritagelse som offentlig støttemulighed. Momsfritagelse på aviser er, som tidligere nævnt, en dansk særordning, der kun indirekte påvirker finansieringen af produktion af audiovisuelt indhold. De finansieringstunge produktionsaktiviteter, tv og især spillefilm, er afhængige af en anden reguleringsform, nemlig offentlig støtte.

DFI administrerer støtteordninger til udvikling, produktion og lancering af spillefilm, kort- og dokumentarfilm, tv-fiktion, spil, m.v. Støtten skal sikre en kontinuerlig produktion og udbredelse af forskellige film, således at det samlede udbud fastholder og udvikler dansk filmkunst og filmkultur både nationalt og internationalt. DFI er den væsentligste bidragsyder til finansiering af dansk film. DFI's støtte ydes via en lang række støtteordninger, ligesom DFI fastsætter vilkårene for modtagelse af den givne støtte. Herudover er der etableret tre regionale filmfonde:

- Den Vestdanske Filmpulje, som har til formål at støtte og investere i produktioner, som understøtter udviklingen af produktionsmiljøet i det vestdanske område,
- FilmFyn, som har til formål at støtte og investere i produktioner, som skaber omtale og synlighed af Fyn og understøtter udvikling af produktionsmiljøet i FilmFyns område, samt
- Copenhagen Film Fund, som har til formål at investere i internationale produktioner, der leverer omsætning af dele eller hele af produktionen i fondens medlemskommuner. Copenhagen Film Fund investerer primært i internationale produktioner med dansk co-producent eller danske produktions-serviceselskab.

De tre regionale filmfonde har hver især fastsat vilkår og betingelser for opnåelse af investering i en given produktion.

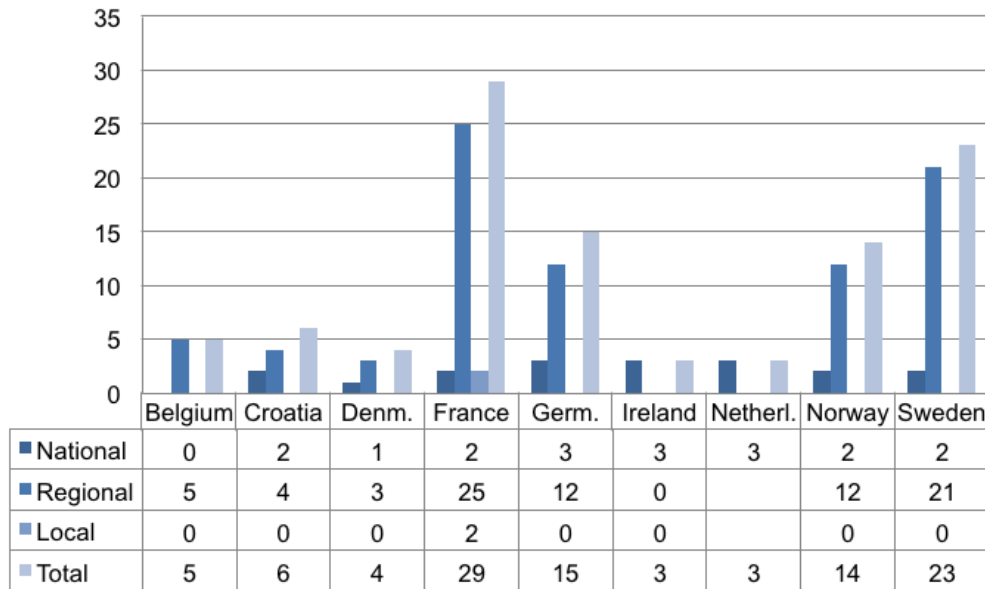
7.2 Regulering og støtte til produktion af audiovisuelt indhold i andre lande

For at beskrive og belyse andre landes erfaringer og initiativer i forhold til bl.a. regulering og finansiering af national audiovisuel indholdsproduktion har udvalget bestilt en rapport udarbejdet af konsulenter fra Wagner Hatfield, Bruxelles. Rapporten, der kort refereres nedenfor, findes som bilag.

Rapporten består af 9 case-studier dækkende følgende lande, som repræsenterer flere forskellige typer økonomiske, kulturelle og regulatoriske modeller: Belgien (2 case-studier dækkende begge delstater, da Vallonien og Flandern har væsentligt forskellige politikker i forhold til støtte til nationalt audiovisuelt indhold), Kroatien, Frankrig, Tyskland, Irland, Holland, Norge og Sverige.

Rapporten beskriver de forskellige landes løsninger i forhold til lovgivning, rettighedsspørgsmål, incitamentsordninger samt specielle statslige støtteordninger til fremme af nationalt digitalt indhold. I det følgende refereres hovedpointer fra rapporten, der ligeledes fremgår af bilagsoversigten.

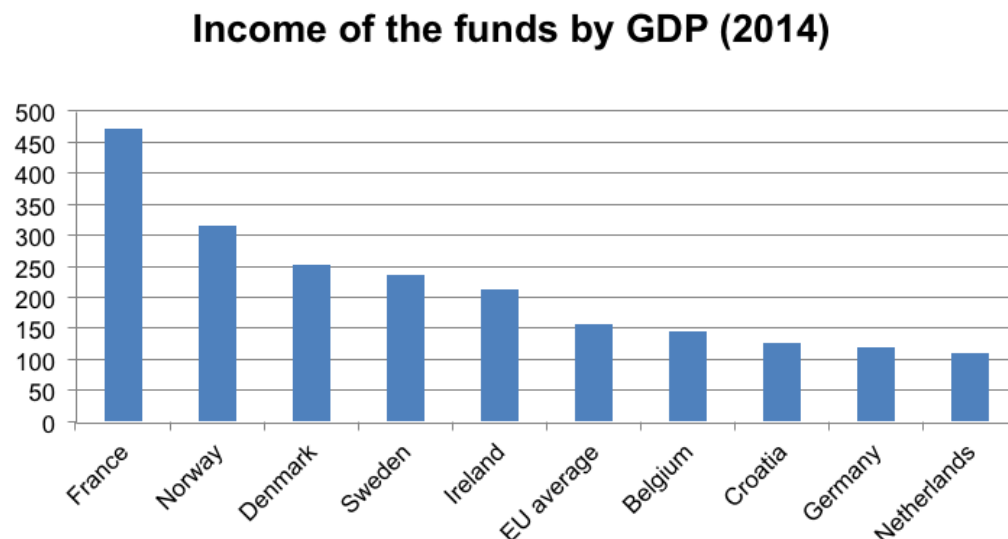
Figur 19: Oversigt over støtteordninger



Globaliseringen samt initiativer i andre lande, regioner og endda byer udfordrer nationale støtteordninger i alle landene. Der ses en udvikling fra forholdsvis begrænsede og centraliserede ordninger mod en konstellation af initiativer til finansiering af nationalt indhold. Landene prøver at finde svar på finansiering af nationalt indhold, ikke kun ved at tiltrække udenlandsk investering via incitamentsordninger, men også ved at finde måder at beskatte internationale selskaber, som laver forretning med nationale kunder, som det ses i Frankrig og Tyskland.

Til at understøtte den nationale indholdsproduktion er der i de undersøgte lande navnlig to grupper af virkemidler, der anvendes: dels støtteordning, dels ordninger, der indebærer skatte- og afgiftslettelser. Det samlede beløb, der uddeles via støtteordningerne sammenholdt med indbyggertallet, varierer betydeligt mellem de enkelte lande.

Figur 20: Indtægter til støtte



Der ses også store forskelle med hensyn til de aktører, der skal bidrage til fondene.

Figur 21: Obligatorisk støtte til film- og dramafonde

	Cinema	Public service media	Private broad- casters	Private VOD domestic	Private VOD foreign	Platform provider	Video retailer
Vallonien		X	X	X		X	
Flandern						X	
Kroatien	X	X	X	X		X	X
Danmark		X					
Frankrig	X	X	X	X	X	X	X
Tyskland	X	X	X	X	X		X
Irland							
Holland		X					
Norge							
Sverige							

Source: Wagner-Hatfield (France funding obligation on foreign private VOD providers still subject to the European Commission's approval)

I modsætning til situationen i Danmark er der i alle af de øvrige undersøgte lande forskellige skatte- og afgiftslempelsesordninger til støtte for national indholdsproduktion.

Figur 22: Oversigt over skatte- og afgiftsordninger i de enkelte lande

	Tax shelter	Rebate	Tax credit	VAT privileges
Vallonien	X			
Flandern	X			
Kroatien		X		
Danmark				
Frankrig	X		X	
Tyskland		X		
Irland			X	X
Holland		X		
Norge		X		X
Sverige				X

Source: Wagner-Hatfield

7.2.1 Belgien

Artikel 194 i den belgiske indkomstskattelov (1992) har til formål at fremme produktion af audiovisuelle værker i Belgien. Skattefritagelsesreglerne gælder for belgiske produktioner samt internationale samproduktioner med belgiske deltagere, såfremt visse kriterier er opfyldt.

Décret coordonné sur les services de médias audiovisuels forpligter de belgiske markedsaktører som broadcastere og distributører til at bidrage til audiovisuel produktion ved to ikke gensidigt udelukkende optioner. Enten som indirekte bidrag gennem betaling til filmfonden Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel (CCA) under Kulturministeriet eller som direkte bidrag gennem finansiering af audiovisuelt arbejde (produktion, samproduktion, forudgående erhvervelse). Det samlede bidrag, der opkræves, beregnes som en andel af omsætningen.

I det flamske område af Belgien er der et krav til distributører af audiovisuelt indhold om at bidrage til en pulje til støtte af produktion af flamsk indhold.⁴⁹ Distributøren kan vælge, hvordan beløbet gøres op, samt hvem der skal have bidraget. Enten kan der årligt betales 3 mio. EUR, eller der kan betales 1,3 EUR pr. abonnent i Flandern. Distributørerne kan vælge, om midlerne skal indgå som en direkte investering i en uafhængig produktion (coproduktion) eller som betaling til den flamske mediefond Vlaams Audiovisuelle Fonds (VAF).

7.2.2 Kroatien

Ved en lov om audiovisuel aktivitet indførte Kroatien i 2012 en incitamentsordning for filmproduktion med en 20 pct. skatterabat til film- og tv-produktion. Ordningen er tilgængelig for internationale og lokale filmskabere for de støtteberettigede kroatisk udgifter, hvoraf moms ikke betales. Ordningen gælder med differentierede grænseværdier for spille- og dokumentarfilm, kortfilm, tv-drama samt animationsfilm. Ordningen gælder ikke for reklamefilm, sæbeopera, reality tv eller spil.

Lov om audiovisuel aktivitet regulerer tillige, hvordan markedsaktører i Kroatien skal bidrage til audiovisuel produktion både direkte gennem samproduktion eller pre-acquisition og indirekte gennem betaling til den nationale filmfond HAVC.

7.2.3 Frankrig

Den franske skatte-incitamentsordning SOFICA (sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel) blev oprettet ved lov i 1985. I 2016 var der 11 SOFICA konsortier certificeret til totalt 63 mio. EUR. Formålet er hvert år at indsamle private midler til investering i produktion af film og fjernsynsprogrammer. Konsortierne kan dannes af enten personer fra den audiovisuelle sektor eller af personer fra bank- og finansieringssektoren. De personer, som investerer, opnår en indkomstskatnedsættelse afhængig af investeringstypen. Ordningen tillader også selskabsskatterabat til produktionsselskaber under nærmere fastsatte betingelser. Et konsortium skal modtage en årlig certificering fra Finansministeriet på baggrund af en udtalelse fra CNC (Centre National du Cinéma et de l'Image Animée). Certifikatet giver konsortiet mulighed for at rejse penge for et bestemt beløb fastsat af CNC. Målet er at hjælpe med at finansiere uafhængige film, især en første eller anden film samt film med et budget under 8 mio. EUR.

49. Oplyst i notat af af 15. september 2017 til udvalget fra Producentforeningen

Udover SOFICA-ordningen findes der i Frankrig andre skatteincitamentsordninger rettet mod visse typer af filmproduktioner produceret helt eller delvist i Frankrig af ikke franske producenter eller i fransk co-produktion – Crédit d'imp t international og Aide aux cin mas du monde.

Udover skatteincitamentsordninger findes der et specialiseret offentligt understøttet kulturl neinstitut IFCIC – Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles, som skal g r det nemmere for kulturelle produktioner at opnå bankfinansiering. De involverede banker modtager finansielle garantier fra IFCIC. Garantien gives til banken, dvs. ikke det selskab, der drager fordel af lånet. IFCIC stiller garantier for l n til film m.v., som kan opnå støtte fra CNC, men kan også understøtte projekter indenfor fx litteratur, musik, kunst- og fotogallerier, lydproduktioner, biografer, kulturarv eller medier.

Med hjemmel i den franske filmlov (Code du cinéma et de l'image anim e) finansierer markedsaktørerne i Frankrig hovedparten af den audiovisuelle produktion gennem afgifter, som kanaliseres til CNC. Indtil nu har det kun været indenlandske markedsaktører, som har bidraget til finansieringen af CNC, men Frankrig har med baggrund i AVMS-direktivet artikel 13, stk. 2, indført nye regler i september 2017⁵⁰, således at on demand-tjenester pålægges en skat på 2 pct. (10 pct. ved pornografisk materiale) for "making available to the public in France of services giving access to pay for cinematographic or audiovisual works, on individual request formulated by means of an electronic communication process", uanset om selskabet er etableret i Frankrig eller ej. Dette nye skatteprovenu vil også gå til CNC.

7.2.4 Tyskland

FFA, Filmf rderungsanstalt, administrerer Deutschen Filmf rderfonds – DFFF, som med hjemmel i den tyske momslov giver en forh ndsrabat på den fremtidige skatteregning til producenter af features, dokumentarfilm og animerede film, såfremt disse bruger mindst 25 pct. af deres budget i Tyskland. Rabatten udgør 20 pct. af støtteberettigede omkostninger. Ansøgere skal være bosat eller være selskabsregistreret i Tyskland samt have 50-75 pct. af finansieringen på plads.

FFA er afgiftsfinansieret, og afgifterne kanaliseres til forskellige støtteordninger. I henhold til den tyske forfatningsret skal indførelsen af en afgift fortsat være begrundet i ekstraordinære omstændigheder og behov. Derfor gennemgås den tyske filmlov, Das Filmf rderungsgesetz – FFG, hvert femte år, sammen med inviterede interessenter, for behovet for at styrke og udvikle den tyske filmsektor samt for afgifter pålagt markedsaktørerne. FFG er derfor et resultat af en forhandlingsproces.

Som et alternativ til betaling af FFG-afgifter kan tv-selskaber tilbyde annonceringstid til fremme af spillefilm. Andelen af den forfaldne afgift, der kan erstattes, er 40 pct. (§ 157), og værdien af tjenesten skal overstige afgiftsbeløbet med halvdelen.

En anden form for afgift er den såkaldte eksportafgift, der anvendes til finansiering af den tyske film Service + Marketing GmbH. Enhver producent af en film, der blev produceret med FFA eller DFFF-finansiering og solgt i udlandet, er forpligtet til at betale afgiften.

Desuden sker der et betydeligt bidrag fra de regionale public service-medievirksomheder til regionale fonde, der understøtter de regionale film- og tv-støtteordninger.

Selvom det ikke er lovpligtigt, bidrager de tyske tv-selskaber i stigende grad til budgetterne for film, der støttes af DFFF.

50. <http://cnc.fr/web/fr/actualites/-/liste/18/12851510> og https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9605E2BCDF69106CCDAA3B9CFF808C59.tpdila13v_3?cidTexte=JORFTEXT000035595843&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000035595430

Udenlandske on demand-tjenesteudbydere er i Tyskland, med udgangspunkt i AVMS-direktivet og en ændring af FFG pålagt at bidrage til de tyske støtteordninger for filmfinansiering via FFA. Med denne ordning vil de udenlandske markedsaktører fremover få mulighed for at drage fordel af de tyske finansieringsordninger mod til gengæld at bidrage til disse på lignende vilkår som de indenlandske markedsaktører. Tyskland anslog i sin anmeldelse til Europa-Kommissionen i 2014, at denne ændring kunne generere et yderligere årligt indtægtsbeløb på 13 mio. EUR til FFA.

7.2.5 Irland

IFB – The Irish Film Board – blev oprettet i 1980 med hjemmel i the Irish Film Board Act. IFB har til opgave at støtte udviklingen af film-, tv- og animationsindustrien ved bl.a. at yde investeringslån til udvikling, produktion og distribution af film-, tv- og animationsprojekter. IBF-statsfinansieringen fungerer i form af tilbagebetalingspligtige lån.

Der gælder en skattemæssig incitamentsordning for spillefilm, tv drama, som både enkeltproduktioner og serier, animation (undtagen computerspil) samt kreative dokumentarfilm. Alle produktioner skal bestå en "kulturel test", hvis formål er at sikre, at projektet bidrager til at fremme den irske kultur. Desuden kan filmproduktioner ifølge den irske momslov nyde godt af 0-moms, såfremt masterfilmen eksporteres.

Generelt har Irland en lang tradition for at gøre sig attraktiv for udenlandske investorer med bl.a. en 12,5 pct.'s selskabsskat og nem selskabsregistrering. En stor del af skatteordningerne kan omfatte de kreative industrier.

7.2.6 Holland

Den nederlandske Film Fund, som støttes af Kulturministeriet, er det nationale agentur, der er ansvarlig for at støtte filmproduktion og filmrelaterede aktiviteter i Holland, både nationalt og internationalt, herunder også samproduktioner med en mindre andel national deltagelse.

I 2014 introduceredes en incitamentsordning for filmproduktioner, der tilbyder 30 pct.'s skatterabat på produktionsomkostninger i Holland. Rabatten er drevet af produktionsudgifter snarere end investeringsniveauet. Dvs. Film Fund tilbagebetaler produktioner en procentdel af deres kvalificerede budgetposter i henhold til et klart sæt af regler – hvilket finansieres direkte fra statsbudgettet. Betalingen sker normalt, efter at produktionsudgifterne er afholdt og revideret, hvilket betyder, at produktionen typisk har betalt en række afgifter, inden refusionen sker. For de hollandske markedsaktører er der alene et krav til public service-broadcastere om at bidrage til national audiovisuel indholdsproduktion, alle øvrige er undtaget.

7.2.7 Norge

Selvom Norge ikke er medlem af EU, så er landet en del af det indre marked for så vidt angår audiovisuelle medier.

Norsk Filminstitut – NFI – under Kulturministeriet har bl.a. til opgave at administrere støtte til udvikling, produktion, markedsføring og distribution af film, dokumentarfilm, tv-serier og videospil, nationalt og internationalt, ligesom det understøtter filmoptagelser i Norge via Film Commission Norway. Derudover støtter filminstituttet en række regionale fonde.

NFI har siden 2016 administreret en statslig finansieret skatterabatordning. Formålet med ordningen er at øge antallet af internationale film og serier produceret helt eller delvist i Norge, som bidrager til at fremme af norsk kultur eller historie samt at forbedre industriens medarbejderes færdigheder og generelt bidrage til en bæredygtig filmindustri.

Ordningen fungerer som en 25 pct.'s skatterabat på de støtteberettigede omkostninger i Norge. Man støtter produktion af film, dramaserier og dokumentar beregnet til bred offentlig distribution, og som ikke på anden mådes støttes af NFI. Ansøgeren skal være et norsk registreret produktionsselskab eller et selskab med hjemsted i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EEA) med en filial registreret i Norge.

7.2.8 Sverige

Svenska Filminstitutet – SFI – der har eksisteret siden 1963, blev ved en reform, der trådte i kraft januar 2017, ændret radikalt. SFI er nu blevet omdannet til et offentligt statsligt organ, hvor regeringen udpeger medlemmer af bestyrelsen og fuldt ud bidrager til finansieringen. Tidligere bidrog både offentlige og private tv-selskaber til filmfinansieringen gennem afgifter. Formålet med den nuværende struktur af SFI er at sikre, at alle i branchen nu kan deltage og diskutere den svenske films fremtid. SFI bruger mange ressourcer til understøttelse af eksport af svenske film, idet man har en pligt til at garantere tilstedeværelsen af svenske film på de ti vigtigste internationale festivaler. En stor del af SFI's disponible midler ydes selektivt, men der er også et automatisk belønningssystem baseret på boxoffice status og ordningen kan i den sammenhæng sammenlignes med de hollandske og norske. Udover SFI findes en række regionale fonde.

Med den nye SFI-reform er der ikke længere nogen forpligtigelse for markedsaktører til at bidrage til produktion af audiovisuelt indhold. Public service broadcast SVT har dog frivilligt forpligtet sig til at investere 100 mio. SEK årligt i samproduktioner i perioden 2017-2019.

8 Udvalgets idékatalog

8.1 Indledning

Udvalgets opgave er ifølge kommissoriet at undersøge den fremtidige finansiering af dansk indholdsproduktion (herefter audiovisuelt indhold) og i den forbindelse overveje, om der kan findes løsningsmodeller, som – i lyset af udviklingen på markedet – kan sikre finansieringen, herunder kompensere for det mulige fald i retransmissionsvederlaget, på en sådan måde, at danske aktører ikke stilles ringere sammenlignet med internationale aktører.

I det følgende præsenteres en kort oversigt over problemstillingen med udvalgte nøgletal. Derefter præsenteres udvalgets idékatalog.

Det er udvalgets vurdering, at det ligger uden for dansk mediepolitik muligheder substantielt at påvirke internationale platformstjenesters og indholdstjenesters stigende dominans, men det er samtidig udvalgets opfattelse, at de beskrevne idéer kan bidrage positivt til finansieringen af dansk audiovisuel indholdsproduktion, afhængig af hvordan de bliver implementeret. Udvalgets idékatalog skal derfor forstås som et katalog over de mulige "håndtag", man politisk kan vælge at skrue på, såfremt man ønsker at styrke det økonomiske grundlag for dansk audiovisuel indholdsproduktion og sikre mere ensartede konkurrencevilkår på tværs af de forskellige platforme. Idéerne er af forskelligartet karakter, og effekten af at gennemføre de enkelte idéer må derfor af samme grund forventes at være forskellig. Udvalget har ikke søgt at kvantificere effekten af de enkelte idéer. Omfanget og diversiteten i udvalgets undersøgelser og idéer – sammenholdt med tidsrammen for udvalgsarbejdet – indebærer, at idéerne i hovedsagen ikke er endelige løsningsforslag, men skitser hertil.

I løbet af udvalgets arbejde har udvalget fået præsenteret en række løsningsforslag fra interessenter m.v. Udvalget har i relevant omfang inddraget disse.

Udvalget peger på følgende idéer, der i det følgende vil blive uddybet:

- Idé I - Styrke on demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæisk produktion
- Idé II - Lempe de danske tv-reklameregler
- Idé III - Arbejde for videodelingsplatformes ansvar for klarering af rettigheder
- Idé IV - Udvikle og forøge støtteordninger
- Idé V - Øge DR's samarbejde med den kommercielt finansierede del af tv-branchen og give øget adgang til DR-indhold
- Idé VI - Udvide ophavsretslovens § 35 til at omfatte on demand-tjenesteudbydere
- Idé VII - Støtte indførelse af kvoter for europæiske produktioner
- Idé VIII - Tilskynde og facilitere samarbejde om alternative platforme
- Idé IX - Stille vilkår om brug af aftalelicens ved offentlig støtte
- Idé X - Understøtte lige forhandlingssituation
- Idé XI - Skabe øget transparens og dokumentation om internationale aktører
- Idé XII - Begrænse de ulovlige aktiviteter
- Idé XIII - Fortsat bevare offentligt støttet indhold som et lokomotiv for dansk indholdsproduktion.

8.2 Problemstillingen

Den teknologiske udvikling og globaliseringen af den danske branche for audiovisuelt indhold har stor indflydelse på udviklingen i Danmark. Den teknologiske udvikling giver mulighed for grænseoverskridende udbud og forbrug i en helt anden målestok end tidligere og på helt andre teknologiske platforme end tidligere. De internationale platformstjenesters og indholdstjenesters tilbud indgår i dag i danskernes forbrug i væsentligt omfang, hvilket har den konsekvens, at danske virksomheder – ud over den indbyrdes konkurrence – også konkurrerer med internationale udbydere om forbrugernes (og annoncørernes) tid og penge med forskellige typer af indhold og tjenester på en række platforme. Teknologineutralitet er en særlig dimension af lige konkurrencevilkår og indebærer bl.a., at distribution af indhold via én teknologi skal ske på samme vilkår som distribution af samme indhold via en anden teknologi.

I det overordnede billede bemærkes det, at der i perioden 2010-2016 har været en pæn vækst i finansieringen af dansk audiovisuelt indhold vedrørende radio, tv og film på i alt 1,4 mia. kr. (dele af filmmidlerne indgår ikke.)

Tabel a. Udvikling i omsætning og finansiering af indholdsproduktion i 2010- 2016 (mia. kr. PL2016)

Udvikling	2010	2016	Ændring (mia. kr.)
Omsætning	15,2	17,8	+2,6
Indholdsomkostninger	6,6	8,4	+1,8
Dansk indhold	4,9	6,3	+1,4

Kilde: Deloitte, 2017, egen bearbejdning

Denne vækst kan ikke forventes at fortsætte. Tværtimod fremgår det af de analyser, udvalget har fået foretaget, at den samlede finansiering af dansk audiovisuelt indhold må forventes at falde i de kommende år.

I kommissoriet har der været et særligt fokus på et forventet fremtidigt fald i retransmissionsvederlaget som følge af, at forbrugerne opsiger deres tv-pakker og i stedet henter deres indhold fra forskellige onlinetjenester. Denne udvikling i forbrugeradfærd kan allerede konstateres nu – den har dog endnu ikke resulteret i et fald i det samlede rettighedsvederlag. Det samlede rettighedsvederlag består ud over retransmissionsvederlaget også af vederlag for digitale tjenester. Selv det rene retransmissionsvederlag steg fra 2015 til 2016 (dog ikke særlig meget), mens der var tale om en væsentlig stigning i vederlaget for digitale tjenester. I de kommende år er det forventningen, at retransmissionsvederlaget vil falde, og vederlaget for digitale tjenester vil stige, dog således at det samlede rettighedsvederlag forventes at falde.

Tabel b. Ændring i niveauet for vederlag for distribution og digitale tjenester fra 2016-2021 (mio. kr.)

	Niveau 2016	Ændring i niveau i scenarie 1	Ændring i niveau i scenarie 2	Ændring i niveau i scenarie 3
Retransmission	843	-60	-180	-244
Digitale tjenester	267	+140	+70	+13
Total	1110	+80	-110	-231
Niveau svarende til	2016	Højere end 2016-niveau	Svarende til 2015-niveau	Svarende til 2013-niveau

Kilde: Copydan Verdens TV

Ifølge Copydan Verdens TV, som forvalter de pågældende rettighedsvederlag, er den mest sandsynlige udvikling, at det samlede rettighedsvederlag i 2021 vil være faldet med 110 mio. kr. årligt. Udvalget vurderer, at når der tages hensyn til, at en del af vederlaget går til udenlandske rettighedshavere, vil et sådant fald svare til et fald på lidt over 1 pct. af den samlede finansiering af dansk audiovisuelt indhold vedrørende film og tv, hvis denne holder sig på 2016-niveau.

På denne baggrund finder udvalget ikke, at et muligt fald i rettighedsvederlaget er den største udfordring for den fremtidige finansiering af dansk audiovisuelt indhold.

Ifølge den analyse af den estimerede fremtidige finansiering af dansk audiovisuelt indhold, som udvalget har fået lavet, er bedste skøn, at der vil ske et fald på 300 mio. kr. årligt i 2025 for så vidt angår film- og tv-branchen, hvis der ikke foretages noget, hvilket svarer til et fald på 4,7 pct. i forhold til 2016-niveau. Det bemærkes, at DR er en stabiliserende faktor i prognosen som følge af den politisk fastsatte finansiering samt den store andel dansk indhold – cirka 95 pct. af DR's indholdsomkostninger går til køb og produktion af dansk indhold. Det kræver politisk beslutning at ændre DR's finansiering, som derfor er antaget at være uændret frem mod 2025 i prognosen.

Tabel c. Skøn for udvikling i omsætning og finansiering af indholdsproduktion for 2016-2025 (mia. kr.)

	Overkantsskøn 2025	Ændring	Bedste skøn 2025	Ændring	Underkantsskøn 2025	Ændring
Omsætning	18,9	+1,1	17,6	-0,2	15,4	-2,4
Indholdsomkostninger	9,1	+0,7	8,5	+0,1	7,5	-0,9
Dansk indhold	6,5	+0,2	6	-0,3	5,4	-0,9

Kilde: Deloitte, 2017, egen bearbejdning

Tallene i ovenstående tabel vedrører som nævnt kun film- og tv-området, som sammen med nyhedsproduktion er de områder, der efter udvalgets vurdering i fremtiden vil opleve de væsentligste begrænsninger i finansieringsgrundlaget, hvis der ikke træffes passende foranstaltninger. De brancher, der beskæftiger sig med produktion af musik og computerspil, har ikke været centrale i udvalgets undersøgelser, men det er udvalgets opfattelse, at disse brancher ikke på samme måde som film-, tv- og nyhedsproduktion vil blive udfordret i fremtiden med hensyn til finansieringsgrundlaget

Udvalgets idéer, som præsenteres i det følgende, skal ses på denne baggrund. De præsenterede idéer har grundlæggende til formål at tilvejebringe vilkår, der kan forøge finansieringsgrundlaget for den fremtidige danske audiovisuelle indholdsproduktion, herunder optimere effekten af eksisterende virkemidler.

Udvalget har i det følgende fokuseret på mulige løsninger, der i højere grad kan skabe lige konkurrencevilkår mellem udbydere, både nationalt og internationalt, og udligne den ubalance, der kan være mellem udbydere nationalt og særligt i forhold til internationale udbydere. Udvalget har fokuseret på løsninger, der i højere grad kan skabe teknologineutralitet imellem forskellige platformsløsninger.

De offentlige midler, dvs. særligt licensen, har grundlæggende en stabiliserende virkning for finansieringen af dansk audiovisuelt indhold, da licensen i overvejende grad er øremærket dansk indhold. Indholdsproduktion kan reelt ikke i et lille sprogområde som det danske opretholde en kritisk masse til produktion i et omfang og kvalitet, som det er tilfældet i dag, uden offentlig støtte.

Udvalget har derfor også valgt at fokusere på løsninger, der indebærer elementer af offentlig støtte til dansk audiovisuel indholdsproduktion. Udvalget har valgt ikke at pege på finansieringen heraf, da dette ligger uden for udvalgets kommissorium. Udvalget har valgt alene at beskrive mulighederne for og konsekvenserne ved en udbygning af allerede etablerede støttemuligheder eller alternativt nye støttemuligheder.

8.3 Udvalgets idéer

Idé I – Styrke on demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæisk produktion

I forslaget til ændring af AVMS-direktivet lægges der op til et mere sikkert grundlag for ordninger, hvor on demand-tjenesteudbydere forpligtes til at bidrage økonomisk til fremstilling af europæiske produktioner, fx via nationale fonde.

En sådan ordning bør indføres i Danmark, idet den alt andet lige vurderes at kunne tilvejebringe et værdifuldt redskab til styrkelse af produktionen af dansk audiovisuelt indhold. I modsat fald vil investeringer kunne blive trukket væk fra Danmark, når andre lande i Europa indfører sådanne ordninger.

Regeringen bør som følge heraf også støtte forslaget til ændring af AVMS-direktivets art. 13, stk. 2, om on demand-tjenesteudbyderes bidrag til europæiske produktioner.

Problem

Internationale on demand-tjenesteudbydere, som fx Netflix, HBO og lignende populære VOD-tjenesteudbydere, som er hjemmehørende i andre medlemsstater, men som retter deres tjenester mod det danske marked og de danske forbrugere, bidrager ikke i tilstrækkelig grad til finansieringen af dansk audiovisuel indholdsproduktion.

Løsning

Med AVMS-direktivforslagets art. 13, stk. 2, lægges der op til at indføre et mere sikkert grundlag for ordninger, hvor on demand-tjenesteudbydere forpligtes til at bidrage økonomisk til fremstilling af europæiske produktioner, fx via direkte investeringer i indhold eller via bidrag til nationale fonde. Det gælder både udbydere under medlemsstatens jurisdiktion og – som noget nyt – udbydere under andre medlemsstaters jurisdiktion, som målretter deres tjenester mod brugere inden for medlemsstatens territorium.

En sådan ordning, som AVMS-direktivforslaget således lægger op til, må alt andet lige vurderes at kunne tilvejebringe et værdifuldt redskab til styrkelse af produktionen af dansk audiovisuelt indhold og vil således kunne bidrage til, at Netflix og andre populære VOD-tjenesteudbydere, som er hjemmehørende i andre medlemsstater, men som retter populære tjenester mod de danske forbrugere, også bidrager til finansieringen af dansk audiovisuelt indhold.

Udvalget foreslår på den baggrund, at en sådan ordning indføres i Danmark, fx i form af en pligt til at indbetale en procentvis andel af nettoomsætningen hidrørende fra Danmark til en særlig fond eller lignende til finansiering af audiovisuelt indhold knyttet til dansk og europæisk kultur. Herved styrkes det samlede finansieringsgrundlag, samtidig med at konkurrencevilkårene for danske henholdsvis udenlandske udbydere gøres mere ens.

Det bemærkes i den forbindelse, at lignende ordninger allerede er indført i både Tyskland og Frankrig. I Tyskland har nationale udbydere (biografer, tv-stationer, streamingtjenester) i en årrække været underlagt en forpligtelse til at indbetale en del af deres årlige nettoomsætning til en national filmfond, FFA. I 2016 blev ordningen udvidet, således at VOD-tjenesteudbydere etableret i andre medlemsstater (fx Netflix, der har sit europæiske hovedkontor i Holland), som har en omsætning på over 60 mio. EURO, pålægges at betale en årlig afgift på op til 2,3 pct. af nettoomsætningen i Tyskland til den tyske

filmfond. Idet udvidelsen af den tyske ordning kunne rejse tvivl i forhold til EU-retten (navnlig oprindelseslandsprincippet i AVMS-direktivet), blev udvidelsen notificeret til EU-Kommissionen forinden gennemførelsen. EU-Kommissionen godkendte udvidelsen af ordningen i september 2016. Netflix har indbragt denne afgørelse for EU-retten, hvor sagen stadig verserer.

Ligeledes i 2016 vedtog Frankrig en ordning, hvorefter alle streamingudbydere, der ikke er etableret i Frankrig, men som retter deres tjenester mod og oppebærer indtægter fra Frankrig, skal betale en afgift på 2 pct. af nettoomsætningen hidrørende fra Frankrig. Afgiften skal betales til den franske filmfond, CNC. Da ordningen omfatter streamingtjenester i bred forstand, omfatter den ikke blot VOD-tjenester som Netflix, men også videodelingsplatforme som fx YouTube. I forvejen har nationale udbydere, herunder nationale streamingudbydere, i mange år været forpligtede til via betaling af særlige medieskatter og -afgifter til CNC at støtte produktion af fransk og europæisk audiovisuelt indhold. Den franske ordning vedrørende udenlandske on demand-tjenesteudbydere blev godkendt af EU-Kommissionen i september 2017 og er eller må forventes meget snart at træde i kraft.

Konsekvenser

Såfremt den foreslåede ændring af AVMS-direktivet gennemføres, vil der blive etableret et sikkert EU-retligt grundlag for ordninger som den tyske og den franske, og i så fald må flere andre medlemsstater forventes at gennemføre lignende ordninger. I en sådan situation vil det være nærliggende også for Danmark at indføre en sådan ordning, hvis Danmark ikke skal stå relativt svagere end de øvrige medlemsstater i forhold til at finansiere nationalt audiovisuelt indhold. Selv hvis AVMS-ændringsforslaget mod forventning ikke skulle blive vedtaget, vil den tyske og franske ordning stadig bestå og dermed stille disse to – meget store – producenter af nationalt audiovisuelt indhold stærkere end de øvrige medlemsstater i forhold til at styrke finansieringen af national indholdsproduktion og fremme, at nationale og udenlandske udbydere i alt væsentligt er underlagt samme konkurrencevilkår.

Dette hænger sammen med, at hvis der indføres en pligt for on demand-tjenesteudbydere til at indbetale et bidrag til en national støtteordning som i Tyskland og Frankrig, vil on demand-tjenesteudbydere omvendt også være berettigede til at søge midler fra en sådan ordning på lige fod med andre aktører. I og med at bidragspligten således modsvarer af en adgang til at søge midler, er den realøkonomiske effekt, at forslaget i det væsentlige kun negativt påvirker udbydere, der har indtjening fra Danmark, men ikke producerer – herunder bestiller – dansk audiovisuelt indhold.

Omvendt kan det anføres, at en ordning, hvor finansieringen af audiovisuelt indhold ikke hviler på frivillighed og almindelige markedsbaserede forretningsmodeller, men på tvang, ikke på lang sigt vil fremme, men måske tværtimod hæmme lysten til at investere i dansk og europæisk audiovisuelt indhold. Denne risiko må, såfremt der vælges at gå videre med forslaget, belyses nærmere.

Idé II – Lempe de danske tv-reklameregler

De gældende danske tv-reklameregler, herunder også regler for sponsorering og produktplacering, indebærer, at internationale udbydere, herunder teknologivirksomheder, der driver betydelig forretning i Danmark, og ikke eller kun i beskedent omfang bidrager til dansk indholdsproduktion, er undergivet en mere fordelagtig regulering end tv-stationer baseret i Danmark.

Derfor bør det overvejes at lempe de danske reklamerestriktioner for danske tv-stationer, der faktisk i betydeligt omfang bidrager til dansk indholdsproduktion. Mest nærliggende er det at lade de danske reklameregler, herunder også regler for sponsorering og produktplacering, følge AVMS-direktivets minimumsniveau, inkl. de lempelser, der lægges op til med den igangværende revision af AVMS-direktivet.

Såfremt der sker en generel lempelse af de danske reklameregler, kan det for TV 2's vedkommende på ejerskabsniveau besluttet om og i givet fald i hvilket omfang, disse muligheder skal udnyttes.

Problem

Adgangen til at reklamere i audiovisuelt indhold er reguleret i AVMS-direktivet, hvor der bl.a. reguleres reklamer, sponsorering og produktplacering i tv-programmer. AVMS-direktivet er i Danmark implementeret i radio- og fjernsynsloven. Danmark har – som følge af direktivets karakter af minimumsdirektiv – valgt at have et væsentligt højere beskyttelsesniveau i forhold til brug af reklamer, sponsorering og produktplacering. Således er produktplacering som udgangspunkt helt forbudt, ligesom det er ikke tilladt for DR at bruge sponsorering i egen- eller entreprisproduktioner. I forhold til reklameafbrydelser i tv-programmer er dette heller ikke tilladt i Danmark (bortset fra i pauser i sportsprogrammer og i programmer, som er transmission af forestillinger eller lignende med pauser for et levende publikum).

AVMS-direktivets afsenderlandsprincip giver mulighed for "forum-shopping", således at de omfattede tv-stationer kan etablere sig i EU-lande med meget liberale reklameregler og alligevel sende fx danske programmer rettet mod danske brugere. Herved omgås de nugældende restriktive danske reklameregler, og i tillæg trækker det erhvervsvirksomhed væk fra Danmark til EU-lande med liberale reklameregler.

Danske tv-stationer konkurrerer i stadig højere grad mod internationale udbydere, herunder teknologivirksomheder som fx YouTube og Facebook, når det gælder forbrugernes og annoncørernes tid og penge. For disse internationale udbydere gælder der kun i begrænset omfang regulering, hvorved de er undergivet en mere fordelagtig regulering end dansk baserede tv-stationer. Dette vil blive mere og mere udpræget efterhånden, som de internationale teknologivirksomheders platforme vinder markedsandele.

Løsning

Reklamereglerne er et af de steder, hvor internationale udbydere, herunder teknologivirksomheder, der driver betydelig forretning i Danmark og ikke eller kun i beskedent omfang bidrager til dansk produktion af audiovisuelt indhold, er undergivet en mere fordelagtig regulering end tv-stationer baseret i Danmark.

Sådan skævvridning bør fjernes, medmindre der er meget stærke grunde til at opretholde den. Derfor bør det overvejes at lempe de danske reklameresriktioner for danske tv-stationer, der faktisk i betydeligt omfang bidrager til dansk indholdsproduktion. Mest nærliggende er det at lade de danske reklameregler, herunder også regler for sponsoring og produktplacering, følge AVMS-direktivets minimumsniveau, inkl. de lempelser, der lægges op til med den igangværende revision af AVMS-direktivet.

Såfremt der sker en generel lempelse af de danske reklameregler, kan det for TV 2's vedkommende på ejerskabsniveau besluttet om og i givet fald i hvilket omfang, disse muligheder skal udnyttes.

Konsekvenser

En lempelse af reklamereglerne vil skabe mere ens konkurrencevilkår mellem dansk baserede tv-stationer og internationale udbydere, herunder teknologivirksomheder, og alt andet lige vil det også gøre det mere attraktivt for annoncører at reklamere i dansk baserede tv-kanaler. Dermed vil der kunne tiltrækkes mere finansiering til produktion af dansk audiovisuelt indhold.

Derudover er det muligt, at en lempelse af de danske reklameregler vil kunne tiltrække virksomheder til Danmark. Den maksimale effekt heraf forudsætter, at Danmark vælger at lægge sig på direktivets niveau, dvs. at give størst mulig frihed til at reklamere inden for direktivets minimumskrav, herunder inkl. de lempelser, der lægges op til med den igangværende revision af AVMS-direktivet. I modsat fald vil forskellen mellem de nationale regler og reglerne i de øvrige medlemsstater alt andet lige forøges, såfremt direktivforslaget vedtages, til skade for de generelle rammevilkår for produktion af audiovisuelt indhold omfattet af dansk jurisdiktion.

Ved en lempelse af reklamereglerne i Danmark vil der i bedste fald kunne tiltrækkes udbydere, herunder tv-stationer, der ellers allerede har etableret sig – eller fremover vil etablere sig – i andre lande, med de økonomiske fordele, der følger heraf. Uagtet at konsekvenserne af Storbritanniens Brexit på nuværende tidspunkt er ukendte, herunder konsekvenserne for udbydere på det audiovisuelle område, så er det muligt, at et antal af de internationale tv-stationer, der gennem årene har etableret sig i Storbritannien for under britisk jurisdiktion at kunne sende tv-indhold til andre EU-lande, som følge af Brexit kan overveje at flytte aktiviteter ud af Storbritannien. Dette kan muligvis komme Danmark til gode, skulle sådanne tv-stationer vælge at flytte deres aktiviteter til Danmark. En dansk reklamelovgivning med udgangspunkt i AVMS-direktivets foreslåede niveau vil alt andet lige kunne indvirke positivt på sådanne beslutninger.

En lempelse af reklamereglerne med fx tilladelse til at foretage reklameafbrydelser i tv-programmer og film er et emne, der traditionelt i Danmark ikke har mødt politisk opbakning. En lempelse vil medføre, at det statsligt ejede TV 2 herved får væsentligt friere rammer til at reklamere, herunder til at afbryde tv-programmer med reklamer. Udvalget finder dog ikke, at forhold vedrørende TV 2 i sig selv er grund til ikke at lempe reklamereglerne. Såfremt der sker en generel lempelse af de danske reklameregler, kan det for TV 2's vedkommende på ejerskabsniveau besluttet om og i givet fald i hvilket omfang, disse muligheder skal udnyttes. Staten kan som ejer af TV 2 beslutte, at fx TV 2 ikke skal kunne afbryde tv-programmer med reklamer, uagtet denne mulighed gives andre tv-stationer. Udvalget bemærker, at TV 2's ledelse i oktober 2017 offentligt har fremsat ønske om en række lempelser i tv-stationens begrænsninger på reklameområdet, herunder brugen af reklameafbrydelser.⁵¹ Udvalget vurderer, at en imødekommelse af TV 2's ønsker alt andet lige vil kunne øge finansieringsgrundlaget i dansk indholdsproduktion.

51. Fremgår blandt andet af MediaWatch, artikel af 5. oktober 2017. TV 2 vil have lov til at afbryde med reklamer.

Internationale udbydere af videodelingstjenester med brugeruploadet indhold, som fx Google/YouTube og Facebook, har stigende betydning for den danske branche for audiovisuelt indhold. Disse udbydere er dog ikke pålagt at klarere rettigheder for det beskyttede materiale, som brugerne uploader på platformene, grundet muligheden for at påberåbe sig ansvarsfrihed i e-handelsdirektivet.

Regeringen bør støtte det igangværende arbejde i forbindelse med direktivforslaget om ophavsret i det digitale indre marked med en præcisering og skærpelse af udbydere af videodelingsplatformes forpligtelser og ansvar og arbejde aktivt for en fortsættelse af dette arbejde i andre sammenhænge, således at udbydere af videodelingsplatforme i højere grad kan bidrage til at sikre en sund værdikæde for audiovisuelt indhold.

Problem

Internationale udbydere af videodelingstjenester med brugeruploadet indhold, som fx Google/YouTube og Facebook, har en stigende betydning for den danske branche for audiovisuelt indhold. Det er derfor også af stor betydning, at der skabes en "level playing field", således at der klareres rettigheder til materiale, der er tilgængeligt på videodelingsplatformene, på lige fod med andre indholdsudbydere klarering af rettigheder til indhold. Det er vigtigt, at der skabes et forhandlingsrum, således at rettighedshaverne kan drøfte vilkårene med udbyderne af videodelingstjenester på en måde, hvor der tale om en reel forhandling om forretningsmodeller og vederlag. I dag er det ikke tilfældet.

Med forslaget til art. 13 i direktivet om ophavsret i det digitale indre marked og den tilhørende betragtning 38 lægges der op til en præcisering af udbydere af videodelingsplatformes forpligtelser og ansvar.

Baggrunden for ændringsforslagene er bl.a., at forskellige grupper af rettighedshavere navnlig på musikområdet har påberåbt sig et såkaldt "value gap", fordi udenlandske videodelingstjenester ikke uden videre er forpligtet til at betale vederlag for det materiale, som brugere gør tilgængeligt på deres platforme.

Forslaget til art. 13 og den tilhørende betragtning 38 forsøger at rette op på det forhold, at der kan opstå en ulige konkurrence mellem de udbydere, der kan påberåbe sig ansvarsfrihed efter e-handelsdirektivet, og de, der ikke kan, fordi udbyderne selv – og ikke deres brugere – gør værkerne tilgængelige for almenheden.

Løsning

Udvalget vurderer, at der er behov for en stramning af de gældende EU-regler, hvis der skal skabes en "level playing field" mellem de forskellige udbydere, der distribuerer ophavsretligt beskyttet materiale.

Derfor anbefaler udvalget, at regeringen støtter det igangværende arbejde i forbindelse med en præcisering og skærpelse af udbydere af videodelingsplatformes forpligtelser og ansvar og aktivt arbejde for en fortsættelse af dette arbejde i andre sammenhænge, således at udbydere af videodelingsplatforme i højere grad kan bidrage til at sikre en sund værdikæde for audiovisuelt indhold. Disse udbydere bør være ansvarlige deltagere i værdikæden for audiovisuelt indhold, således at der sikres lige konkurrencevilkår.

Udvalget finder det vigtigt, at dette arbejde ikke resulterer i ændringer i de generelle regler om ansvar for internettets mellemænd, der er fastsat i e-handelsdirektivet.

Konsekvenser

Målet er at give brugerne adgang til et mangfoldigt udbud af indhold på reguleret vis. Det er vigtigt, at der skabes et forhandlingsrum, således at rettighedshaverne kan drøfte vilkårene med udbyderne af videodelingstjenester på en måde, hvor der er tale om en reel forhandling om forretningsmodeller og vederlag.

Såfremt rettighedshaverne i form af tv-stationer, producenter og kunstnere får mulighed for at forhandle mere attraktive vederlag og reel mulighed for at påvirke de internationale videodelingsplatformes forretningsmodeller, vil det have en positiv indflydelse på finansieringsgrundlaget for produktion af dansk audiovisuelt indhold.

Idé IV – Udvikle og forøge støtteordninger

Offentlige støtteordninger er efter udvalgets vurdering et velegnet redskab til at bidrage til et mangfoldigt udbud af dansk audiovisuelt indhold. Udvalget anbefaler derfor, at der sker en udvikling og forøgelse af de eksisterende støtteordninger, i det omfang der kan findes økonomi til dette, fx gennem bidrag fra VOD-tjenester.

Problem

Det findes i dag forskellige offentlige støtteordninger, herunder danske regionale filmfonde, public service-puljen og den eksisterende filmstøtteordning. Støtteordningerne udgør en vigtig del af grundlaget for produktion af dansk audiovisuelt indhold. Støtteordninger er en nødvendighed for skabelsen af dansk kvalitetsindhold, fordi det danske sprogområde ikke er særligt stort.

Ændringer i medieforbruget og stigende international konkurrence betyder, at finansieringen af dansk audiovisuel indholdsproduktion er faldende, samtidig med at villigheden til at investere i mere kommercielt risikabelt indhold, især spillefilm, er under pres. Dermed vil betydningen af offentlig støtte til dansk audiovisuel indholdsproduktion blive øget.

Løsning

Offentlige støtteordninger er efter udvalgets vurdering et velegnet redskab til at bidrage til et mangfoldigt udbud af dansk audiovisuelt indhold. En opretholdelse af dansk audiovisuel indholdsproduktion forudsætter en udvikling og en forøgelse af støtteordningerne. Derfor anbefaler udvalget, at der sker en udvikling og forøgelse af de eksisterende støtteordninger, i det omfang der kan findes økonomi til dette, fx gennem bidrag fra VOD-tjenester, jf. udvalgets idé I. Der er i denne forbindelse mange forskellige elementer, der skal overvejes, og udvalget har ikke arbejdet i detaljer hermed. Justeringer af støtteordninger har nær sammenhæng med kunstneriske hensyn og med bredere kulturpolitiske hensyn.

Udvalget henleder opmærksomheden på, at en ophævelse af kravet, om at støttede produktioner i public service-puljen ikke må afbrydes af reklamer, alt andet lige vil have positiv indvirkning på den finansiering af dansk audiovisuel indholdsproduktion (eventuelt kan forbuddet mod reklameafbrydelser begrænses til at gælde første udsendelse i tv, men ikke gælde on demand- eller genudsendelser).

Fordele og ulemper, i relation til hvem der søger i de enkelte ordninger, bør vurderes nærmere. Endelig bemærker udvalget, at Danmark udsættes for konkurrence fra andre europæiske lande, der søger at tiltrække internationale samproduktioner, bl.a. ved støtteordninger. For at imødegå en sådan konkurrence og muliggøre større produktioner kan det derfor undersøges, om der kan etableres en fælles-nordisk støtteordning (eventuelt i samvirke med en eller flere af de eksisterende støtteordninger). Støtte fra danske statsfinansierede ordninger til internationale samproduktioner bør betinges af, at produktionerne har et dansk kulturelt udgangspunkt, samt en fordeling af distributionsrettighederne, der tilgodeser danske producenter.

Det falder uden for udvalgets arbejdsopgave at vurdere de enkelte eksisterende støtteordninger eller sætte rammer for eventuelle nye ordninger, og derfor omfatter udvalgets anbefaling ikke en prioritering mellem de forskellige støtteordninger, herunder om der bør etableres nye ordninger, eller om eksisterende ordninger bør sammenlægges.

Konsekvenser

En videreudvikling af de eksisterende støtteordninger vil alt andet lige bidrage til at opretholde niveauet for en mangfoldig dansk audiovisuel indholdsproduktion.

Udover finansiering af dansk audiovisuelt indhold har offentlige støtteordninger en positiv effekt på det danske produktionsmiljø's evne til at tiltrække internationale samproduktioner. Selvom disse typisk ikke producerer udelukkende dansk indhold, har sådanne samproduktioner multiplikatorvirkninger for dansk indholdsproduktion. Efter udvalgets vurdering har det en selvstændig værdi, at der er et nationalt privat produktionsmiljø, der kan tiltrække og holde på talenter, og som også har mulighed for at spille en international rolle, fx i relation til internationale samproduktioner. Ved at de danske producenter af audiovisuelt indhold i højere grad bliver en del af de internationale værdikæder, kan produktionsvirksomhedernes kompetenceniveau hæves til internationalt niveau og bidrage til at gøre dansk audiovisuel indholdsproduktion mere konkurrencedygtig internationalt.

Støtteordningerne giver med stor grad af sikkerhed en øget dansk audiovisuel indholdsproduktion, og det kan gennem tildelingskriterier sikres, at der er et højt kvalitetsniveau.

En forøgelse af støtteordninger skal finansieres. Forslaget skal derfor ses i sammenhæng med udvalgets øvrige idéer, herunder ideerne om bidrag til finansiering fra VOD-tjenester (idé I), idéen om sikring af, at der for støttet indhold gennem rettighedssystemet bidrages tilbage til det økonomiske kredsløb (idé IX) og idéen om ikke at lægge støttet indhold, herunder licensfinansieret indhold, på internationale teknologivirksomheders platforme (idé XIII).

Idé V – Øge DR's samarbejde med den kommercielt finansierede del af tv-branchen og give øget adgang til DR-indhold

De ressourcer, der tilføres DR, giver mest dansk audiovisuelt indhold for pengene. Samtidig har DR's ageren en betydelig markeds-mæssig effekt for den kommercielt finansierede del af tv-branchen.

Det bør i den kommende medieaftale præciseres, at DR har en pligt til i øget omfang at samarbejde med den kommercielt finansierede del af tv-branchen, og hvor det er muligt understøtter denne ved at samarbejde og samvirke, således at DR ikke unødigt skader finansieringsgrundlaget for denne del af tv-branchen. I denne forbindelse kan der konkret stilles krav om, at DR stiller de DR-egenproduktioner, som DR ikke selv aktuelt anvender eller konkret planlægger at anvende i nærmeste fremtid, til rådighed for den kommercielle branche.

Problem

De ressourcer, der tilføres DR, giver mest dansk audiovisuelt indhold for pengene. Samtidig viser analyserne også, at DR har en dominerende rolle i tv-branchen. Fx sidder DR på omkring halvdelen af midlerne til dansk audiovisuel indholdsproduktion på tv- og radioområdet. DR har en økonomisk volumen som følge af licensfinansieringen, der betyder, at DR's ageren har en betydelig markeds-mæssig effekt for den kommercielt finansierede del af tv-branchen, navnlig tv-stationer og tv-distributører, og dermed også for produktionen af dansk audiovisuelt indhold.

Der kan være betydelige gevinster at hente, hvis der kan skabes et bedre samspil mellem DR som licensfinansieret institution og den kommercielle del af tv-branchen. DR er størst både målt på udsendelsesmængde og seere, og DR har qua licensen en handelfrihed, som ingen andre er i nærheden af.

DR har øget sin digitale tilgængelighed bl.a. via apps, og der er i den gældende medieaftale i et vist omfang en regulering af DR's aktiviteter på dette område. Udvalget er opmærksom på, at DR i notat af 14. juni 2017 ("Redegørelse om befolkningens brug af on demand samt erfaringerne med DR's tilrådighedsstillelse af tv-programmer on demand"⁵²) har fremsat ønske om en lempelse af de hidtidige begrænsninger, og at den kommercielle branche har foreslået skærpede krav. Udvalget har ikke taget stilling til arten og omfanget af en sådan regulering. Udvalget vil dog påpege, at reguleringen af indholdet på DR's apps har en stor økonomisk betydning for den kommercielt finansierede del af tv-branchen.

Løsning

DR bør forpligtes til at tage hensyn til konsekvenserne af DR's ageren på markedet for den kommercielt finansierede del af tv-branchen. Det bør derfor i den kommende medieaftale præciseres, at DR har en pligt til i øget omfang at samarbejde med den kommercielt finansierede del af tv-branchen, og hvor det er muligt at understøtte denne ved at samarbejde og samvirke, således at DR ikke unødigt skader finansieringsgrundlaget for denne del af tv-branchen. Forpligtelsen bør indgå i DR's public service-kontrakt som et parameter, DR skal inkludere i den årlige public service-redegørelse.

DR kan inden for ophavsretslovgivningens rammer pålægges at stille DR-egenproduktioner, som DR ikke selv aktuelt bruger eller har planer om at bruge i DR's kanaler og/eller i DR-TV, til rådighed for kommercielle aktører, fx tv-distributører. Det kan fx være ældre dramaproduktioner, dokumentarer og

52. Tilgængelig via <https://www.dr.dk/om-dr/fakta-om-dr/publikationer>

børneindhold. En sådan forpligtelse for DR vil skulle afgrænses, således at DR fortsat skal kunne stille krav om, at der er en integritet omkring indholdet, og således at DR-indholdet klart kan identificeres af brugerne som værende DR-indhold, ligesom indholdet ikke bør blandes med reklamer og andre lignende krav. Endvidere forudsættes de relevante modtagere, fx tv-distributører mv., selv at skulle klarere alle rettigheder til indholdet på samme måde, som det i dag er tilfældet for andet DR-indhold. I praksis forventes rettighederne håndteret som en del af de allerede i dag gældende aftaler.

Formålet er at give mulighed for, at DR's indhold kan indgå i nye forretningsmodeller, der understøtter dansk kultur og værdier, for derigennem at skabe vilkår for yderligere produktion af dansk audiovisuelt indhold.

Det kan derudover overvejes at etablere en ordning, hvor DR-klip på en lettere og billigere måde end i dag bringes i anvendelse til kommercielt brug, dvs. til andre udbyderes produktion af audiovisuelt indhold. En sådan ordning kan resultere i øget brug af klip fra DR-indhold og kan dermed bidrage til at skabe en øget mængde og mangfoldighed i dansk audiovisuel indholdsproduktion. Det vil efter udvalgets vurdering være et beskedent indgreb i forhold til DR, hvis klip fra DR-indhold kunne blive stillet til rådighed for andre uden betaling (bortset fra de faktiske omkostninger til at fremfinde klippene og eventuel research). Det forudsættes dog, at andre udbydere mv., der bruger klip fra DR-indhold, selv skal klarere rettigheder indenfor ophavsretslovens rammer, så længe ordningen står til rådighed. I praksis vil det indebære, at det formentlig bliver en public service-forpligtelse for DR at stille arkivklip til rådighed for andre til kommercielt brug, modsat i dag hvor der er tale om såkaldt "anden virksomhed", der skal foregå på markedsvilkår.

Konsekvenser

Forslaget vil efter udvalgets vurdering styrke finansieringen af dansk audiovisuelt indhold, fordi det økonomiske system, der ligger omkring betalings-tv-branchen, herunder det forhold at tv-distributørerne betaler omkring 3,5 mia. kr. til tv-stationerne i rettighedsbetaling, har en stor betydning for den kommercielt finansierede del af tv-branchen, herunder for tv-stationerne. En øget (gen)anvendelse af DR-indhold på andre platforme vil derudover alt andet lige også styrke grundlaget for rettighedsverderlag og i det hele taget være til gavn for rettighedshaverne.

Ulemperne i forhold til at lade DR-indhold distribuere på tredjemandsplatforme vil være, at der kan være tale om en indskrænkning i DR's handlefrihed, og der vil kunne være dele af DR-indholdet, der ikke kan tilgås af borgerne direkte hos DR. Det erindres dog, at forslaget af disse grunde kun angår DR-egenproduktioner, som DR ikke selv aktuelt anvender eller konkret planlægger at anvende i nærmeste fremtid i DR's kanaler eller DR's apps.

Idé VI – Udvide ophavsretslovens § 35 til at omfatte on demand-tjenesteudbydere

Rettighedsvederlagsordningen er velfungerende og udgør et vigtigt bidrag til finansieringen af dansk audiovisuelt indhold. Derfor anbefales det, at indholdet af § 35 løbende holdes op mod den fortsatte teknologiske udvikling med henblik på konstant at sikre en løbende modernisering af aftalelicensbestemmelsen, så den matcher det til enhver tid værende teknologiske stade. Konkret bør ophavsretslovens § 35 om retransmission udvides til også at omfatte on demand-tjenesteudbydere ved, at on demand-tjenesteudbydere sidestilles med tv-stationer i § 35's forstand.

Problem

Ophavsretslovens § 35 blev senest udvidet i 2014 med digitale tjenester. EU-Domstolen har i de senere år fortolket begrebet "overføring til et nyt publikum" på en sådan måde, at visse yderligere former for internetudnyttelser af audiovisuelt indhold kan anses for omfattet af den ophavsretlige eneret i form af overføring til almenheden, således at disse udnyttelser skal klareres gennem aftaler med rettighedshaverne. For at tage højde for denne udvikling og for at sikre effektive rammevilkår for kollektive aftaler på disse nye områder finder udvalget, at aftalelicensen i ophavsretslovens § 35 bør yderligere tilpasses til at kunne anvendes i forhold til digitale tjenester, herunder on demand-tjenester. Derved sikres også en lovgivningsmæssig ligestilling mellem tv-tjenester og on demand-tjenester, som også i stigende grad flyder sammen.

Udvalget finder, at det er vigtigt, at der i ophavsretsloven findes værktøjer til at facilitere aftaler mellem brugerne og rettighedshaverne. Dette er hensigtsmæssigt ud fra et hensyn til at skabe optimale rammer for finansiering af audiovisuelt indhold og ud fra en samfundsmæssig interesse i, at audiovisuelt indhold bliver skabt og stillet til rådighed. Ud over en lettelse af rettighedsklareringen betyder en specifik aftalelicens som § 35, at tvister om vederlagets størrelse og andre vilkår let og hurtigt kan afgøres af Ophavsretslicensnævnet.

Løsning

Udvalget anbefaler, at indholdet af § 35 løbende holdes op mod den fortsatte teknologiske udvikling med henblik på konstant at sikre en løbende modernisering af aftalelicensbestemmelsen, så den matcher det til enhver tid værende teknologiske stade, bl.a. med henblik på at opnå teknologineutralitet.

Udvalget anser den nordiske aftalelicensmodel som værende et ideelt værktøj til at klarere rettigheder på dette område, når en stor mængde rettigheder skal klareres. Aftalelicens sikrer effektivitet og fleksibilitet for brugerne og rimelige vederlag til rettighedshaverne.

Den foreslåede ændring af § 35, stk. 5, går konkret ud på at sidestille on demand-tjenester med tv-tjenester, dog kun i form af SVOD-tjenester og lignende, der udgør et samlet udbud af film og andre audiovisuelle produktioner. § 35, stk. 5, kan udformes som følger:

"Stk. 5. Værker, der af et radio- eller fjernsynsforetagende eller en internettjeneste med et samlet udbud af audiovisuelle produktioner stilles til rådighed på en sådan måde, at almenheden får adgang til dem på et individuelt valgt sted og tidspunkt, jf. § 2, stk. 4, nr. 1, må gengives af andre, når gengivelsen udgør et helt eller delvist samlet udbud af audiovisuelle produktioner fra radio- eller fjernsynsforetagendet eller internettjenesten, og betingelserne for aftalelicens efter § 50 er opfyldt."

Bestemmelsen får derved et bredere anvendelsesområde, herunder ved at udtrykkene "samme måde" og "samtidigt" udgår.

De nærmere vilkår og betingelser vil indgå i de kollektive aftaler på området, hvor man fx kan indsætte krav om, at brugen skal have karakter af en spejling, og at der skal være samtidighed i forhold til den oprindelige brug, hvilket har relevans i nogle tilfælde, men ikke i andre.

Udtrykket gengivelse omfatter også eksemplarfremsstillingsretten, hvorfor det hidtidige 2. pkt. kan udgå. Eksemplarfremsstilling spiller en selvstændig rolle i mange former for udnyttelse, bl.a. i relation til optimering af brugernes oplevelse af tjenesten, hvilket har en selvstændig økonomisk betydning.

Bestemmelsen vil ikke omfatte ikke tv-stationernes og on demand-tjenesteudbydernes egne rettigheder.

Konsekvenser

En udvidelse af aftalelicensbestemmelsen i ophavsretslovens § 35 som foreslået vil skabe gode rammer for, at tv-distributørernes produkter løbende kan udvikle sig, og at fremtidige aftaler kan favne såvel flow tv-kanaler som SVOD-tjenester.

Den foreslåede ændring af bestemmelsen vil ikke i sig selv have effekter, idet der ikke ændres på i hvilket omfang, der skal ske rettighedsklarering.

Udvidelse af § 35 til on demand-tjenester gør det imidlertid lettere at licensere indhold i Danmark og vil derfor kunne tiltrække flere onlinetjenester til Danmark. Da der er en præference for dansk audiovisuelt indhold på det danske marked, vil det i givet fald alt andet lige resultere i en stigning i rettighedsvederlagene.

Idé VII – Støtte indførelse af kvoter for europæiske produktioner

Internationale on demand-tjenesteudbydere har på få år opbygget en stærk position i Europa med et audiovisuelt indhold, der primært er amerikansk produceret.

I forslaget til ændring af AVMS-direktivet lægges der op til, at medlemsstaterne skal sikre, at on demand-audiovisuelle medietjenester fra medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion opfylder en kvote for europæiske produktioner. Regeringen bør støtte forslaget.

Problem

AVMS-direktivet har i mange år indeholdt bestemmelser, der særligt skal fremme produktion af europæisk indhold. Disse har dog hidtil haft et meget vagt og uforpligtende indhold. For tv-programmer gælder således, at udbydere heraf "når det er muligt" skal afsætte over halvdelen af sendetiden til europæiske programmer, og at 10 pct. af sendetiden om muligt afsættes til europæiske programmer fra producenter, der er uafhængige af fjernsynsforetagender, jf. art. 16 og 17. Disse regler ændres ikke med direktivforslaget.

For on demand-audiovisuelle tjenesteudbydere har der hidtil gældt endnu lempeligere regler, idet der for disse ikke gælder nogen kvote, men alene en forpligtelse til, "når det er muligt", at fremme produktion af og adgang til europæisk indhold, jf. art. 13. Det er denne regel, der nu foreslås ændret markant med det formål at styrke produktionen af europæisk audiovisuelt indhold, særligt i forhold til udbydere som Netflix, HBO m.fl., der på få år har opbygget en stærk position i Europa, men som primært indeholder amerikansk produceret indhold.

Løsning

Med art. 13, stk. 1, i forslaget til ændring af AVMS-direktivet lægges der op til, at medlemsstaterne skal sikre, at on demand-audiovisuelle medietjenester fra medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion skal sørge for, at europæiske produktioner udgør mindst 20 pct. af deres katalog. Samtidig skal det sikres, at europæiske produktioner får en tilpas fremtrædende placering i programkataloget.

I forbindelse med førstebehandlingen vedtog Rådet at forhøje kvoten til 30 pct. Fra at være en blød regel, der mest havde karakter af hensigtserklæring, er der nu tale om en reel forpligtelse. Endelig vedtagelse forudsætter selvfølgelig, at Parlamentet kan tilslutte sig dette, men det skal i den forbindelse bemærkes, at det parlamentsudvalg, der har behandlet forslaget, selv lægger op til en forøgelse fra 20 til 30 pct.

Efter art. 13, stk. 5, skal forpligtelsen ikke gælde for små virksomheder uden en fremtrædende position på markedet. Reglen skal ikke gælde for videodelingsplatforme.

Regeringen bør støtte forslaget om, at medlemsstaterne skal sikre, at on demand-audiovisuelle medietjenester fra medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion opfylder en kvote for europæiske produktioner.

Konsekvenser

Et forpligtende krav til on demand-tjenesteudbydere om mindst 30 pct. europæisk indhold (hvilket indhold skal have en fremtrædende placering i kataloget, så det er synligt for brugeren af tjenesten) må alt andet lige vurderes at styrke produktionen af al europæisk audiovisuelt indhold, herunder dansk. Eftersom dansk audiovisuelt indhold (fx film og tv-serier) er efterspurgt i udlandet for dets høje kvalitet, kan man muligvis endda argumentere for, at forslaget i særlig grad vil kunne styrke produktionen af dansk audiovisuelt indhold.

En tvangsmæssig kvote – i stedet for frivillige investeringer – vil dog generelt kunne indvirke negativt på lysten til at investere i kvalitetsbetonet europæisk audiovisuelt indhold og modvirke frugtbare samarbejder mellem on demand-tjenesteudbydere og indholdsproducenter. I værste fald vil det helt kunne afholde tjenesteudbydere fra at gå ind på det europæiske marked og i stedet satse på andre markeder. Disse risici bør, hvis forslaget vedtages, afdækkes nærmere.

Idé VIII – Tilskynde og facilitere samarbejde om alternative platforme

Den danske audiovisuelle branche vil komme i et stadigt dybere afhængighedsforhold til de internationale teknologivirksomheder til skade for omsætningsmulighederne og dermed også – alt andet lige – til skade for den fremtidige finansiering af dansk audiovisuelt indhold.

Det bør overvejes, om den danske audiovisuelle branche, herunder danske public service-virksomheder, i fællesskab kan etablere samarbejdsmodeller, fx i form af etablering af en fælles platform med danskproduceret audiovisuelt indhold, der kan tiltrække brugere og annoncører og på den måde frigøre sig fra afhængigheden af internationale teknologivirksomheder og virke som modvægt mod disses rolle og styrke. Regeringen bør i denne forbindelse tilskynde og efter omstændighederne facilitere drøftelser om sådanne samarbejder.

Problem

Som dokumenteret i bl.a. den nyligt offentliggjorte rapport “Mediernes udvikling i Danmark – Globaliseringen af den danske mediebranche” (Kulturministeriet 2017) spiller de store, internationale aktører som Google, Facebook, Apple og Netflix en afgørende rolle på det danske mediemarked. Ifølge rapporten har disse aktører, der primært er teknologivirksomheder, på kun godt 10 år erobret en så dominerende position på markedet, at de reelt dikterer både den teknologiske infrastruktur, de kommercielle standarder og de markedsvilkår, danske medievirksomheder må agere ud fra, hvis de vil i kontakt med såvel brugerne som annoncører. I udvalgets rapport er det beskrevet, hvordan denne udvikling også vil få betydning for den danske audiovisuelle branche.

Den danske audiovisuelle branche vil komme i et stadigt dybere afhængighedsforhold til de internationale teknologivirksomheder til skade for omsætningsmulighederne og dermed også – alt andet lige – til skade for den fremtidige finansiering af dansk audiovisuelt indhold.

Løsning

Det vil være nærliggende for den danske audiovisuelle branche i alle led af værdikæden at øge samarbejdet, herunder om etablering af en fælles platform, som det er set i flere lande.

Det bør overvejes, om den danske audiovisuelle branche, herunder danske public service-virksomheder, i fællesskab kan etablere samarbejdsmodeller, fx i form af etablering af en fælles platform med danskproduceret audiovisuelt indhold, der kan tiltrække brugere og annoncører og på den måde frigøre sig fra afhængigheden af de internationale teknologivirksomheder og virke som modvægt mod disses rolle og styrke.

Det bør i den forbindelse overvejes, om etablering af en fælles platform kan udstrækkes til at omfatte den nordiske audiovisuelle branche med indhold på det respektive, originale nordiske sprog, hvor der således vil kunne etableres større nordiske samarbejder. En udstrækning til den nordiske audiovisuelle branche vil formentlig have endnu større effekt i forhold til internationale teknologivirksomheder.

Som beskrevet i rapporten “Globalisering af den danske mediebranche” er der i visse andre lande forsøg på at udvikle nationale tjenester som modvægt til de store, globale aktørers tjenester, og som direkte eller indirekte indebærer et samarbejde mellem de nationale medier. Det indtil videre mest succesfulde eksempel er den hollandske nyhedsplatform Blendle, der i dag også er tilgængelig i Tysk-

land, Storbritannien og USA, og efter det oplyste har mere end en million registrerede brugere. Selve platformsudbyderen – Blendle – er en selvstændig virksomhed, der via samarbejde med de store nyhedsmedier gør det muligt for brugerne at købe enkeltstående artikler fra stort set alle de store nationale aviser. Der betales altså kun pr. artikel, og der kan frit vælges mellem de forskellige nyhedsmediers artikler. Der er også mulighed for at tegne abonnement på et antal artikler pr. dag. Altså en slags Spotify for nyhedsmedier.

På denne måde imødekommes det behov, mange brugere i dag har for selv at kunne sammensætte deres udvalg af journalistiske artikler på tværs af de forskellige nyhedsmedier og til en rimelig pris. Er først denne valgmulighed til stede på en lettilgængelig og funktionel måde, synes betalingsvilligheden også at være til stede. De betydelige betænkeligheder, der fra mediernes side har været med hensyn til, at tilstedeværelse på Blendle ville kannibalisere deres egen print- og onlineavis, har indtil videre vist sig ikke at holde stik. Omsætningen fra Blendle deles mellem medierne og Blendle i forholdet 70/30. Blendle vedrører nyhedsartikler, men selve grundtanken om at etablere en fælles platform på tværs af medieudbydere må i princippet kunne udbredes til andre former for medieindhold, herunder radio, tv, film, serier m.v.

Også i andre lande er der eller har der angiveligt været drøftelser om etablering af forskellige former for samarbejder medierne imellem om at etablere fælles platforme eller andre tiltag for at vende strømmen og få brugerne tilbage til de nationale tjenester og det nationale indhold. Indtil videre synes disse tiltag dog ikke at have båret frugt i nævneværdig grad. Dette gælder også for Danmarks vedkommende, hvor det efter det oplyste ad flere omgange har været undersøgt, om der var opbakning til at lave en fælles platform for udbud af journalistisk indhold, men hvor en sådan opbakning ikke har været til stede i fornødent omfang.

Statens rolle i forbindelse med udvalgets forslag kan primært bestå i tilskyndelse og efter omstændighederne at facilitere drøftelser om sådanne samarbejder. Det er på den baggrund udvalgets anbefaling, regeringen tilskynder til og faciliterer drøftelser om sådanne samarbejder.

Konsekvenser

Der har indtil videre ikke været bred interesse i den danske mediebranche for at lave en fælles platform for udbud af journalistisk indhold. Dette bør dog ikke være ensbetydende med, at idéen helt skal opgives. Som casen med hollandske Blendle viser, er det langt fra umuligt at etablere en fælles, betalingsbaseret platform, der kan tiltrække brugere – og dermed omsætning – uden at det skader de deltagende medieforetagenders øvrige forretning. Og på den måde kan det danne modvægt til de globale teknologivirksomheders stigende dominans.

Idet samarbejde mellem virksomheder, der samtidig er konkurrenter, skaber risiko for, at konkurrencen på det danske audiovisuelle marked forringes, kan sådanne samarbejder rejse problemer i forhold til konkurrencelovgivningen.

Et eventuelt samarbejde vil selvsagt skulle udformes med behørig hensyntagen til de konkurrenceretlige grundregler. I forhold til det centrale forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler gælder dette ikke mindst, fordi sådanne horisontale aftaler (aftaler mellem virksomheder på samme omsætningstrin, her udbydere af audiovisuelt indhold til slutbrugere) konkurrenceretligt generelt vurderes strengere end vertikale aftaler (aftaler mellem virksomheder på forskellige omsætningstrin), idet horisontale aftaler frembyder den største risiko for skadelige konkurrencebegrænsninger, eftersom de kan begrænse konkurrencen på et helt omsætningstrin.

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at i eksemplet med Blendle (der så vidt vides ikke har givet anledning til konkurrenceretlige problemer) er Blendle en selvstændig virksomhed, der ikke er ejet af de medieforetagender, der lægger indhold ud på Blendle. Udviklingen af og tilskyndelsen til en forretningsmodel, hvor platformsoperatøren er uafhængig af de involverede medievirksomheder, der således ikke indgår aftaler direkte med hinanden, men med operatøren, og hvor det i det hele taget er platformsoperatøren, der fastsætter de overordnede rammer og kommercielle vilkår for tjenesten, er derfor muligvis værd at udforske nærmere i en dansk kontekst.

Idé IX – Stille vilkår om brug af aftalelicens ved offentlig støtte

På området for dansk audiovisuelt indhold bør vilkår for tildeling af offentlig støtte til film og tv-serier m.v. i højere grad end i dag bidrage til at sikre, at det økonomiske kredsløb for produktion af dansk audiovisuelt indhold fungerer. Støttemodtagere – danske som udenlandske – agerer på et dansk marked, som er skabt i samspil mellem mange interesser: producenter, kunstnere, organisationer, tv-stationer, tv-distributører og offentlige institutioner, hvilket støttemodtagere drager fordel af. Derfor bør det være et vilkår for at få støtte, at det via rettighedssystemet sikres, at der går penge tilbage i kredsløbet, når produktionerne udnyttes.

Der skal sikres et lovgivningsmæssigt grundlag for, at Det Danske Filminstitut stiller som vilkår for udbetaling fra støtteordninger, at den nuværende praksis for opkrævning og fordeling af vederlag til rettighedshaverne skal kunne opretholdes og udbygges i takt med den teknologiske udvikling inden for rammerne af aftalelicenser i ophavsretsloven og tilsvarende områder.

Problem

Spørgsmål om fordeling af rettigheder er som udgangspunkt overladt til markeds kræfterne, og da der er betydelige styrkeuligheder mellem de involverede parter, kan der opstå en usikkerhed om den bagvedliggende rettighedsmæssige regulering, der er en forudsætning for de fungerende rettighedsordninger. Når det drejer sig om støttet indhold, er der ikke i dag en klar hjemmel for Det Danske Filminstitut (herefter DFI) til at fastsætte de nødvendige vilkår.

Løsning

Der bør stilles visse vilkår til modtagere af offentlig støtte, herunder vilkår om at støtten anvendes i overensstemmelse med grundlæggende samfundsmæssige normer og interesser og sikrer rimelige rettighedsvederlag til såvel producenter som kunstnere. Rettighedsvederlag udgør et afgørende bidrag til produktion af audiovisuelt indhold. Grundlaget for disse vederlag er de eksisterende ophavsretssystemer, herunder ikke mindst aftalelicens for retransmission og tilknyttede digitale tjenester, og i fremtiden også andre former for ophavsretlig brug.

På denne baggrund skal der sikres et lovgivningsmæssigt grundlag for, at DFI stiller som vilkår for udbetaling fra støtteordninger, at den nuværende praksis for opkrævning og fordeling af vederlag til rettighedshaverne skal kunne opretholdes og udbygges i takt med den teknologiske udvikling inden for rammerne af aftalelicenser i ophavsretsloven og tilsvarende områder.

DFI bør fastsætte de nærmere vilkår herfor efter drøftelse med de berørte parter.

Konsekvenser

Ændringen vil have den effekt, at der er større sikkerhed for, at der for støttede produktioner bidrages til det økonomiske kredsløb omkring produktionen af audiovisuelt indhold. Det er vigtigt, at det økonomiske kredsløb omkring producenter og kreative medvirkende understøttes, så der også i fremtiden er et sundt økonomisk kredsløb, således at der vedvarende kan sikres en fortsat dansk audiovisuel indholdsproduktion.

Idé X – Understøtte lige forhandlingssituation

I Danmark er der en velfungerende rettighedsmodel og et velfungerende aftalesystem på tv-området. Dette er vigtigt at bevare og udvikle. På onlinetjenester er systemet i flere sammenhænge ikke velfungerende på grund af ulighed i forhandlingsstyrken.

Regeringen bør derfor støtte art. 10 i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ophavsret på det digitale indre marked om pligt til etablering af en forhandlingsordning. Det kan overvejes at udvide området for standardkontrakter til tv-produktioner. Såfremt rettighedsvederlagene for tv-distribution falder mærkbart, kan det derudover overvejes at udvide Ophavsretslicensnævnets kompetence til at fastsætte vederlag i urimelige rettighedsaftaler.

Problem

Alle de indholdsgenrer, der er behandlet i denne rapport, vil være undergivet ophavsretligt beskyttelse. Retten til indholdet tilkommer de personer, der har skabt det. For dansk indhold vil det typisk være danske kunstnere, producenter m.v., der er de oprindelige rettighedshavere. Rettigheder til brug af indholdet handles på markedet, og alle former for lovlig udnyttelse af dansk indhold vil derfor være baseret på aftaler, hvor rettighedshaverne har mulighed for at betinge sig en pris for udnyttelse af indholdet på en bestemt måde. I en markedsøkonomi med velfungerende markeder sikrer frivilligt forhandlede aftaler en rimelig pris (markedsprisen). I forbindelse med produktion og brug af dansk audiovisuelt indhold er der imidlertid i flere sammenhænge stor ulighed i styrkeforholdet mellem de parter, der indgår aftalerne.

Ikke mindst fremkomsten af nye platforme aktualiserer behovet for at overveje håndtag, der kan skabe en mere lige forhandlingsstyrke mellem rettighedshavere og de virksomheder, der udnytter rettighederne. Det er problematisk, hvis der ikke sker en honorering på markedsvilkår, ligesom det er problematisk, hvis vilkår, herunder arten og omfanget af de rettigheder, der overdrages, ikke er afstemt honoreringen. Navnlig er det betænkeligt, hvis rettighedsoverdragelsen er bredere end hvad den udnyttelse, der er kendskab til, og som er formålet med aftalen, betinger.

Det er muligt, at der kommer til at ske et fald i rettighedsbetalingen (retransmissionsvederlaget og digitale tjenester) som konsekvens af bl.a. faldende kundetal hos tv-distributørerne. Dette vil ikke indebære, at værdien af den samlede rettighedsudnyttelse bliver mindre, men værdien fordeler sig anderledes på retransmission og primær udsendelse/brug. Udvalgets kommissorium forudsætter dog, at faldet ikke vil blive opvejet af en stigning i prisen for den oprindelige rettighedsoverdragelse, idet der ikke på markedet nødvendigvis er en lige og effektiv forhandlingssituation. Hertil kommer, at den ændrede forhandlingssituation ikke umiddelbart kan ændres for alle allerede indgåede aftaler.

Udvalget har også kunnet konstatere, at den danske produktion af tv-indhold er kendetegnet ved, at efterspørgslen hovedsageligt stammer fra to tv-stationer. På et sådant duopsonistisk marked må der alene af denne grund også antages at være en ulig forhandlingsstyrke mellem rettighedshaverne og tv-stationerne.

Løsning

En effektiv måde at gøre dette på er at skabe bedre muligheder for at inddrage neutrale mellemmand og skabe situationer, hvor rettigheder i højere grad forhandles kollektivt, fx gennem brancheorganisationer.

I art. 10 i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ophavsret på det digitale indre marked lægges der op til en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en forhandlingsordning med henblik på at lette forhandlingerne om udnyttelse af audiovisuelle værker online. Den foreslåede ordning indebærer, at parterne kan få bistand af et uafhængigt organ. Organet bør ifølge direktivforslaget mødes med parterne og fremme forhandlingerne ved at tilbyde professionel og eksternt rådgivning. I præamblen til direktivforslaget forventes en sådan ordning at reducere transaktionsomkostningerne og øge rettighedshavernes licensindtægter. Det er udvalgets anbefaling, at regeringen bør støtte art. 10 i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ophavsret på det digitale indre marked om pligt til etablering af en forhandlingsordning. Såfremt det måtte vise sig, at der kommer et mærkbart fald i vederlaget for retransmission, kan det overvejes at løse problemet med ulige forhandlingssituationer ved at give mulighed for, at en individuel rettighedshaver i en forhandlingssituation kan indbringe spørgsmål om vederlag for et uafhængigt organ, som fx det nuværende Ophavsretslicensnævn. Dette ville svare til en konkurrenceretlig vurdering af urimelige priser.

Til afhjælpning af problemet med ulighed i forhandlingsstyrken på et duopsonistisk tv- marked kan det overvejes at udvide området for standardkontrakter til tv-produktioner. Da det i England i slutningen af 1980'erne var vurderingen, at de britiske tv-stationer havde en dominerende position i forhold til de mange kommercielle produktionsselskaber, der leverede tv-programmer, indførtes i begyndelsen af 1990'erne de såkaldte "Terms of Trade" standard samhandelsbetingelser, der skulle sikre den bedst mulige økonomi i de enkelte programproduktioner.

DR og TV 2 er forpligtet til at anvende standardkontrakt, når de engagerer sig i spillefilm og dokumentarfilm i forhold til tv-stationens erhvervelse af udnyttelsesrettigheder til en spillefilm, såfremt tv-stationen ønsker at afregne det anvendte beløb i den politisk fastsatte forpligtelse for tv-stationen til at engagere sig i dansk filmproduktion (filmstøtten). Såfremt parterne er enige, kan der tillige – efter en periode – indgås individuelle tillægsaftaler. Det kan overvejes at udvide standardkontrakten til andre tv-produktioner end de, DR og TV 2 er forpligtet til at anvende i dag.

Konsekvenser

Indførelsen af den foreslåede forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en forhandlingsordning med henblik på at lette forhandlingerne om udnyttelse af audiovisuelle værker i artikel 10 i direktivet om ophavsret på det digitale indre marked og eventuel hjemmel for Ophavsretslicensnævnet i forhold til urimelige aftaler vurderes at kunne få en positiv indflydelse på rettighedshavernes licensindtægter og dermed også på kilderne til finansiering af dansk audiovisuelt indhold.

Mere generel anvendelse af standardaftaler på tv-området kan føre til en ændret rettighedsfordeling, der vil kunne skabe grundlag for flere eksterne investeringer i tv-produktionsbranchen.

Ulemperne kan være, at markedet til fastsættelse af priser og vilkår delvist sættes ud af kraft qua regulering, og at ordningen ikke nødvendigvis vil løse udfordringerne, dels fordi der er tale om forholdsvis bløde instrumenter, dels fordi tv-stationer m.v. ikke vil få en pligt til at anvende de rettigheder, der er tvist om, og dermed kan bruge indhold fra rettighedshavere, der ikke anvender tvistløsningsmekanismerne.

Udfordringerne med de internationale on demand-tjenesteudbydere og internationale teknologi-virksomheders dominans er stigende, og der er begrænset viden tilgængelig for danske aktører, fordi der er manglende transparens omkring disse internationale aktørers aktiviteter.

Der kan derfor etableres et videncentret, der har til opgave at skabe transparens omkring disse internationale aktører, herunder om deres platforme og tilbud, således at danske aktører får adgang til opdateret viden om de internationale aktørers platforme og tilbud, og der generelt skabes mere transparens på området, så danske aktører får bedre muligheder for at kunne agere.

Problem

En stor udfordring for danske indholdsudbydere, herunder tv-stationer og rettighedshavere, er at få viden om de internationale aktørers, dvs. on demand-tjenesteudbydere og teknologivirksomheders, forhold. Der er en meget lav transparens. Brugstal, omsætningstal, centrale forretningsvilkår er ikke tilgængelige, selv for store danske udbydere, herunder tv-stationer og rettighedshavere. Derfor kan sådanne data kun tilvejebringes gennem egne undersøgelser. Den manglende transparens bidrager yderligere til den bestående og voksende ubalance, som der er redegjort i rapporten "Globaliseringen af den danske mediebranche" om de internationale aktørers påvirkning af det danske mediemarked. Hvad enten danske indholdsudbydere arbejder med at kontrollere de internationale aktørers dominans eller arbejder med, hvilke muligheder der er for at sameksistere og drive virksomhed indenfor de strukturelle rammer, der sættes af de internationale aktører, er det af afgørende betydning at have adgang til viden og dokumentation.

Løsning

Der kan etableres et videncentret, der har til opgave at skabe transparens omkring de internationale aktører. Ved at skabe de strukturelle rammer herfor kan sikres både vidensopbygning, kontinuitet, dybde og effektivitet i ressourceanvendelsen.

Adgang til viden om de internationale aktører (og den øvrige medieforskning) vil have en meget stor værdi for alle danske virksomheder i den audiovisuelle branche. Alle, der har rettigheder til indhold, der aktuelt eller potentielt er tilgængelig på de internationale aktørers platforme, skal have adgang til information fra et sådant videncentret. Dette omfatter tv-stationer (kommercielt finansierede såvel som public service tv-stationer), producenter af audiovisuelt indhold, forvaltningsselskaber og kunstnerorganisationer. Udover brugstal, omsætningstal og viden om den tekniske udvikling af platformene forventes et sådant videncentret også at dokumentere tilgængelig viden om centrale forretningsvilkår samt "notice and take down"-regler og -procedurer.

Videncentret kan selvsagt også bidrage med viden til offentlige myndigheder til brug for fremtidige overvejelser om regulering. Der er en betydelig ressourceeffektivitet ved at have et videncentret, der servicerer danske indholdsudbydere bredt. I relation til finansiering forudsættes finansiering at kunne ske ved prioriteringen af eksisterende ressourcer, fx via fordelingen af licensmidler i medieaftalen. Udvalget har ikke taget stilling til, hvor et sådant videnscenter organisatorisk skal forankres, herunder om det skal ske ved udvidelse af eksisterende videnmiljøer.⁵³

53. Eksempelvis blev der i medieaftalen 2015-2018 afsat 2,0 mio. kr. årligt til rapportering om mediernes udvikling i Danmark, forankret i Slots- og Kulturstyrelsen.

Konsekvenser

Adgang til viden om de internationale aktører (og den øvrige medieforskning) vil have en meget stor værdi for alle danske virksomheder i den audiovisuelle branche. Ulempen er, at der vil være omkostninger forbundet med etablering af et sådant videncenter, og forslaget således forudsætter en omprioritering af eksisterende ressourcer.

Det er udvalgets vurdering, at det ligger uden for danske kultur- og mediepolitiks muligheder substantielt at påvirke de internationale aktørers stigende dominans. Men det er en reel mulighed at bidrage til, at den danske audiovisuelle branche, der enten står i en forhandlingssituation med de internationale aktører eller påvirkes af deres adfærd, har adgang til opdateret informationer og analyser, således at de danske udbydere har mulighed for at indrette deres virksomhed på en hensigtsmæssig måde i forhold til de internationale aktører.

Idé XII – Begrænse de ulovlige aktiviteter

Udfordringerne med ulovlige aktiviteter, herunder fildelingstjenester, udgør en markedsdominerende faktor, der begrænser indtægter og mulighed for forretningsudvikling i relation til audiovisuelt indhold. At begrænse de ulovlige aktiviteter vil bidrage til nye indtægter til dansk audiovisuel indholdsproduktion.

Regeringen bør fortsat spille en betydelig rolle som facilitator for samarbejdet mellem rettighedshaverne, teleselskaberne, platformene og andre aktører. Regeringen kan undersøge mulighederne for en bredere finansiering af indsatsen mod de ulovlige aktiviteter.

Problem

Det er sandsynliggjort over for udvalget, at der er et massivt ulovligt marked, og dette har en betydelig negativ effekt på såvel omsætningen i den audiovisuelle branche som på hvilke forretningsmodeller, der er mulige.

Den tid, som danskerne bruger på de ulovlige hjemmesider, betyder alt andet lige, at de bruger mindre tid på lovlige tjenester. Værdien af denne tid og trafik, fx i form af annonceindtægter, tilfalder de ulovlige tjenester i stedet for de lovlige, og rettighedshaverne går dermed glip af salgs-, abonnements-, og reklameindtægter fra de lovlige tjenester.

Løsning

Det falder uden for rammerne af udvalgets kommissorium at pege på konkrete tiltag til at bekæmpe det ulovlige marked. Imidlertid finder udvalget anledning til at pointere to forhold. For det første er det væsentligt, at regeringen (i form af Kulturministeriet og andre relevante offentlige myndigheder) fortsat spiller en betydelig rolle som facilitator for samarbejdet mellem rettighedshaverne, teleselskaberne, platformene og andre aktører. For det andet finder udvalget det påfaldende, at finansieringen af arbejdet på området i dag alene sker via rettighedshaverne, mens andre, der har en økonomisk interesse i området, ikke bidrager. Regeringen kan undersøge mulighederne for en bredere finansiering af indsatsen mod det ulovlige marked end i dag.

Konsekvenser

Ved at begrænse de ulovlige aktiviteter kan der bidrages til at sikre flere og nye indtægter til dansk audiovisuel indholdsproduktion.

Idé XIII – Fortsat bevare offentligt støttet indhold som lokomotiv for dansk indholdsproduktion

Offentligt støttet indhold skal være et lokomotiv for dansk audiovisuelt indhold og understøtte fortsat dansk audiovisuel indholdsproduktion. Systematisk tilstedeværelse af DR's indhold og andet offentligt støttet audiovisuelt indhold på de internationale teknologivirksomheders platforme, som fx Facebook og Google/YouTube, vil efter udvalgets vurdering på længere sigt resultere i mindre dansk audiovisuelt indhold.

Udvalget anbefaler derfor, at offentligt støttet indhold – herunder DR's indhold – som udgangspunkt ikke skal være tilgængeligt på de internationale teknologivirksomheders platforme.

Problem

Et spørgsmål, der for nærværende drøftes medierpolitisk, er, om støttet indhold, herunder DR's indhold, skal være tilgængeligt på de internationale teknologivirksomheders platforme, herunder Google/YouTube og Facebook. I dag er DR- og TV 2-indhold kun tilgængeligt på Google/YouTube og Facebook i beskedent omfang med henblik på at trække brugere over på de platforme, hvor DR og TV 2 er tilgængelige med deres fulde udbud (egne platforme og betalings-tv).

Løsning

At pålægge DR at indhold skal distribueres på Facebook og Google/YouTube, vil indebære, at indholdet kommer ud, dér hvor brugerne er. Det vil på kort sigt give en effektiv udnyttelse af licensmidlerne. Imidlertid vurderer udvalget, at der på mellemlangt og langt sigt vil ske en reduktion i mængden og diversiteten i dansk audiovisuelt indhold. Dette skyldes, at DR-indhold og andet offentligt støttet indhold på Google/YouTube og Facebook i betydelig grad vil styrke de internationale teknologivirksomheder og trænge lokalt forankrede audiovisuelle udbydere og betalings-tv-branchen endnu mere i defensen, idet adgang til DR's indhold i al væsentlighed er sket via betalings-tv (abonnementsbaseret kabel- og satellit-tv). DR har derved fungeret som et lokomotiv for betalings-tv-branchen. Den negative markedspåvirkning, DR's virksomhed pr. definition indebærer qua licensen og qua DR's egen digitale distribution, vil dermed blive markant større, og det vil få konsekvenser for både rettighedsindtægter og for kommercielt finansierede tv-stationers mulighed for at producere dansk audiovisuelt indhold.

På lidt længere sigt vil systematisk tilstedeværelse af DR's indhold og andet offentligt støttet indhold på de internationale teknologivirksomheders platforme resultere i mindre dansk audiovisuelt indhold. Platforme – og de forretningsmodeller, som de drives på – er betydningsfulde for den langsigtede medieøkonomi. Det er i denne forbindelse vigtigt at skelne mellem de infrastrukturbårne internationale teknologivirksomheder, som fx Google/YouTube og Facebook, og on demand-indholdstjenester, som fx Netflix og Viaplay. Når det drejer sig om on demand-indholdstjenesterne har de ikke samme negative strukturelle indvirkning for økonomien i den audiovisuelle branche, og det vil ikke være forbundet med de samme vidtrækkende strukturelle konsekvenser, såfremt offentligt støttet indhold, herunder DR's indhold, bliver mere tilgængeligt i on demand-tjenesterne (og på betalings-tv-platforme).

Dersom der træffes politiske beslutning om tredjepartsdistribution af offentligt støttet indhold (herunder DR's indhold), må det forudsættes, at tredjepartplatforme, som fx de forskellige internationale teknologivirksomheders platforme, skal foranstalte dette indenfor ophavsretslovningsens rammer, herunder at det er tredjepartplatformene, der skal klarere rettigheder til den tilrådgivningsstil-
lelse, der sker på platformene.

Konsekvenser

Konsekvenserne af forslaget vil være, at balancen ikke forrykkes yderligere i favør af de internationale teknologivirksomheders platforme, og at det offentligt støttede indhold ikke direkte eller indirekte bruges til at styrke de internationale teknologivirksomheder, men der i højere grad distribueres på en måde, der understøtter økonomien omkring dansk audiovisuelt indhold. Forslaget vil ikke i sig selv væsentligt påvirke de internationale teknologivirksomheders stigende dominans. Forslaget skal i øvrigt ses i sammenhæng med forslaget om at facilitere øget samarbejde omkring distribution mellem den danske audiovisuelle branche. Fordelen ved forslaget er, at der på mellemlang og lang sigt fås mest dansk audiovisuel indholdsproduktion. Ulempen er, at det alt andet lige er sværere at nå alle forbrugerne med det offentligt støttede indhold.

Litteraturliste

- Banke, Lars M. m.fl. (2004): *Radio- og tv-lovgivning*. Forlaget Thomsen, København.
- Copydan Verdens TV (2017): *Økonomi og fakta*. København.
- Danmarks Statistik (2017): *Dataanalyse af retransmissionsvederlag*. København.
- Det Danske Filminstitut (2017): *Analyse af filmbranchens nye forretningsmodeller 2017*. DFI, Danske Filminstruktører, Producentforeningen og Foreningen af filmudlejere i Danmark. København.
- Deloitte (2017): *Finansieringsgrundlag for dansk digital indholdsproduktion 2010-2025*. København.
- DR (2017): *Redegørelse vedr. befolkningens brug af on demand samt erfaringer med DRs tilrådighedsstillelse af tv-programmer on demand*. København.
- DR Medieforskning (2016): *Medieudviklingen 2016*. København.
- Furnemont, Jean-Francois (2017): *Future Financing of National Digital Creative Content, A European Mapping of initiatives and perspectives*. Wagner Hatfield, Bruxelles.
- Kantar Gallup (2017): *Kortlægning af udviklingen af tv 2012-2016*. København.
- Kulturstyrelsen (2016): *Rapportering om mediernes udvikling i Danmark 2015*. København.
- Lund, Anker Brink, Nord & Roppen (2009): *Nye udfordringer for gamle medier. Skandinavisk public service i det 21. århundrede*. Nordicom, Göteborgs Universitet, Göteborg.
- Nordisk Ministerråd (2017): *Den nordiske mediemodel og de globale aktører*. Policy udredning.
- Public service de næste 10 år*. (2016) Rapport fra public service-udvalget. Kulturministeriet, København.
- Riis, Thomas (2013): *Videresalg af digitale eksemplarer – ændrer UsedSoft-dommen retstilstanden?*
NIR 2013, side 139-151
- Schønning, Peter (2017): *EU-Domstolens praksis vedrørende begrebet "overføring til et nyt publikum"*.
NIR 2017, side 248-256.
- Schønning, Peter og Banke, Lars M. (2017): *Ophavsretten i det digitale, indre marked*.
NIR 2017, side 366-372.
- Slots- og Kulturstyrelsen (2017): *Mediernes udvikling i Danmark. Globaliseringen af den danske mediebranche. Analyser af internationale aktørers betydning for det danske mediemarked, danske medieudbydere og dansk medieindhold*. København.
- www.mediawatch.dk

