



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget - Familie- og kulturkomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/1944-

29. april 2021

Dokument 8:223 S (2020-2021) Representantforslag om å satse på norsk filmproduksjon i Norge

1. Bakgrunn

Jeg viser til brev fra familie- og kulturkomiteen av 19. april 2021. I brevet ber komiteen om en vurdering av dokument 8:223 S (2020-2021) fra stortingsrepresentantene Åslaug Sem-Jacobsen, Ole André Myhrvold, Sandra Borch, Geir Pollestad og Siv Mosleth.

Forslaget lyder

"Stortinget ber regjeringen gjennomgå de nasjonale tilskuddsordningene for produksjon og formidling av audiovisuelle verk med det siktemål å innføre spendkrav etter modell av andre land som har et slikt vilkår i sine tilskuddsordninger, slik at en bestemt andel av de statlige tilskuddsmidlene brukes på å produsere film og TV-drama i Norge."

Jeg har forelagt forslaget for Norsk filminstitutt (NFI), som er ansvarlig for tilskuddsordninger og filmtiltak på nasjonalt nivå i Norge. Svaret nedenfor bygger på NFIs vurderinger.

2. Rettslig utgangspunkt

Tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av film reguleres i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon.¹ Tilskuddsordningene forvaltes av NFI og regionale filmvirksomheter.

¹ Forskrift av 31. oktober 2016 nr 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon

Gjeldende forskrift stiller ikke krav til tilskuddsmottakere om at en viss andel av tilskuddsmidlene til produksjon av film og TV-drama skal benyttes til forbruk i Norge.

Det EØS-statsstøtterettslige grunnlaget for tilskudd til audiovisuell produksjon er det alminnelige gruppeunntaket,² som stiller opp enkelte begrensninger i vilkårene dersom det skal etableres regler om forbruk i et gitt territorium. Det alminnelige gruppeunntaket åpner nærmere bestemt for at det kan stilles vilkår om "territoriell bruk" av offentlige midler, enten ved at:

- a) inntil 160 % av støtten til produksjonen skal brukes i vedkommende medlemsstat, eller
- b) en gitt prosentdel av utgiftene til produksjon skal benyttes i vedkommende medlemsstat

Dersom det stilles vilkår om at søkere må gjennomføre et minimum av produksjonsvirksomhet i vedkommende territorium for å være støtteberettiget, skal dette minimumsnivået ikke overstige 50 % av det samlede produksjonsbudsjettet. I tillegg kan det under ingen omstendighet stilles vilkår om at mer enn 80 % av det samlede produksjonsbudsjettet må benyttes i et gitt territorium.

3. Vurdering

Som nevnt over er det, med noen begrensninger, anledning til å stille krav til forbruk i Norge. Det er likevel tvilsomt om et slikt krav er et velegnet virkemiddel for å oppnå de filmpolitiske målene som ligger til grunn for tilskuddsordningene. De filmpolitiske målene skal ivareta flere og til dels kryssende hensyn .

For å styrke norsk språk, identitet og kultur er det et overordnet mål å legge til rette for at det produseres og formidles audiovisuelt innhold på norsk og samisk språk av høy kvalitet, og at dette er tilgjengelig for et bredt publikum. De overordnede formålene med bevilgningene på filmområdet er å legge til rette for

- Et bredt og variert tilbud av høy kvalitet
- God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum
- Solid publikumsoppslutning og
- En profesjonell filmbransje med sunn økonomi.

I lys av de filmpolitiske målene er det i utgangspunktet rimelig at en vesentlig del av norsk film- og serieproduksjon finner sted i Norge. For å stimulere til en profesjonell filmbransje med sunn økonomi må det samtidig legges til rette for et mangfold av finansieringskilder for norsk film både nasjonalt og internasjonalt. Dette er viktig både av hensyn til den økonomiske bærekraften til den norske filmbransjen, men også for at norske filmskapere skal kunne levere kvalitetsinnhold til det norske publikummet, som et norsk publikum velger å se fordi det er konkurransedyktig med internasjonale produksjoner.

² Det alminnelige gruppeunntaket (Forordning (EU) nr. 651/2014) er gjennomført i forskrift om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte. Bestemmelsene om nasjonalt forbruk er regulert i artikkel 54, nr. 4. i nevnte forordning.

Norsk film- og serieproduksjon opererer i et kompetitivt globalt marked i sterk vekst, hvor kildene til finansiering i stadig større grad befinner seg utenfor Norge. Dette er en langsiktig trend som har forsterket seg de senere årene. Den faller sammen med fremveksten av strømmetjenester og etableringen av ulike insentivordninger, særlig i Europa. For at norsk film skal kunne være konkurransedyktig og hevde seg i dette globale markedet, både som kulturprodukt og som investeringsmulighet, er det sentralt at norske filmproduksjoner har evner og muligheter til å benytte seg av disse internasjonale finansieringskildene. Det er et mål at norsk film skal øke andelen internasjonal finansiering.

Hvorvidt et absolutt krav om forbruk i Norge vil påvirke norske produksjoners muligheter til å tiltrekke seg internasjonal finansiering vil avhenge av hvor strikt et eventuelt krav settes og hvordan ulike produksjoner finansieres. Det er uansett klart at det vil være aktørene som er best på å skaffe internasjonal finansiering som vil rammes hardest av et slikt krav.

Norsk film spilles inn helt eller delvis i utlandet fordi dette enten gir en direkte kostnadsbesparelse, eller fordi produksjonen mottar midler fra en insentivordning, der det vil stilles krav om at opptak skjer i landet som stiller midler til disposisjon slik at investeringer legges igjen der. Formålet med å innføre et krav om forbruk i Norge må være at flere prosjekter spiller inn mer av filmen i Norge. Det vil bety at prosjektene får tilsvarende høyere kostnader. Filmer som ikke kan motta midler fra utenlandske insentivordninger vil måtte erstatte denne finansieringskilden. Dersom det forutsettes at norsk film skal ha et produksjonsvolum på om lag dagens nivå og kvalitet vil det kreve at de økte utgiftene så vel som bortfallet av utenlandske investeringer erstattes, enten gjennom økte overføringer av offentlige midler nasjonalt, eller økt privat finansiering fra Norge. Norsk filminstitutt vurderer det som lite sannsynlig at bortfall av internasjonale investeringer kan dekkes av private nasjonale midler, da tilfanget av slike kilder er begrenset og fordi lønnsomhet og investeringsvilje er knyttet til salgspotensial utenfor Norges grenser. Internasjonal co-produksjon fungerer ofte som en port inn til internasjonale salgsmarkeder. Bortfall av internasjonal co-produksjon vil dermed kunne påvirke norske produksjoners salgsevne på det internasjonale markedet negativt.

Selv om hele eller deler av opptakene til en produksjon legges til utlandet er det ikke ensbetydende med at en tilsvarende andel av produksjonsbudsjettet legges til utlandet. Det er norske produksjonsselskap som står bak filmene, som engasjerer norske filmarbeidere i både pre og post-produksjon, som gjennomføres i Norge. I slike tilfeller vil brorparten av budsjettet være knyttet til norske selskap og norske filmarbeidere. NFIs erfaringer, gjennom blant annet egne undersøkelser og pågående dialog med bransjen, tyder på at det fortsatt er slik at en klar hovedvekt av verdiskapningen fra norske filmprosjekter tilfaller norske selskaper og filmarbeidere.

Norsk filmproduksjon består av et vidt spenn av produksjoner, med store variasjoner i budsjett, målgruppe, finansieringsmodell og ikke minst historiene man ønsker å fortelle. Et generelt krav om forbruk i Norge vil kunne slå svært ulikt ut, avhengig av produksjonens

generelle profil. Noen filmer søker et mer internasjonalt publikum, eller ønsker å spille inn scener i utlandet av kunstneriske årsaker og vil derfor i større grad søke mot internasjonal finansiering. Andre produksjoner er små og filmer i Norge av kunstneriske årsaker etc. Det trenger med andre ord ikke kun være økonomiske årsaker tilknyttet selve produksjonen som er årsak til at produksjonen helt eller delvis foregår i andre land.

Det vil følgelig være krevende å finne et riktig nivå for et eventuelt krav om forbruk i Norge. Et for høyt krav vil kunne slå negativt ut for enkelte produksjoner, f.eks. filmer med store internasjonale ambisjoner, og i verste fall gjøre disse produksjonene umulig å realisere. Samtidig vil for «myke» krav ha liten effekt på andelen midler som benyttes i Norge, og sannsynligvis enda mindre effekt på hvor mange opptaksdager som gjøres innenfor landegrensene. Det er betydelig risiko for at et lite fleksibelt og godt fundert krav om forbruk i Norge vil være kontraproduktivt for norsk filmproduksjon.

Det vil være svært krevende å finne en hensiktsmessig balanse som fungerer godt over tid. Det vil uansett kreve omfattende beregninger. Et finkornet system med formål å åpne for individuelle vurderinger vil fort bli komplekst og ressurskrevende å håndtere, med betydelig risiko for at ressursene som må settes inn ikke vil stå i forhold til nytten.

4. Konklusjon

Innføring av et krav til forbruk i Norge er komplekst og sammensatt. Det er betydelig tvil om det vil bidra til økt måloppnåelse. Jeg vil derfor fraråde at det innføres et slikt krav for norske produksjoner.

Med hilsen



Abid Raja