

**Kulturdepartementet**Kun per e-post: [postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no)

Deres referanse 13/4173 M2 AKR:elt

**Høringsuttalelse – utredning av insentivordninger for film- og tv-produksjon**

---

Filmreg viser til Kulturdepartementets høringsbrev om utredning av insentivordninger for film- og tv-produksjon av 7. mai 2014, og vil i denne høringsuttalelsen legge hovedvekt på utredningens kapittel 4 og 5, med innledende merknader til kapittel 2 og 3.

I rapporten konkluderer Oslo Economics med at en insentivordning sannsynligvis vil være sannfunnsøkonomisk lønnsom, under forutsetning av at det finnes ledig kapasitet i filmbransjen og at økt produksjon i filmbransjen ikke fortrenger annen produksjon. Fra vårt ståsted i de norske filmregionene, hvor en insentivordning ventes å gi størst effekt, er det åpenbart at det finnes nok ledig kapasitet til å ta unna det økte produksjonsvolumet som ventes å følge av en slik ordning. De fleste av våre medlemmer kjemper daglig for å øke produksjonsvolumet i deres respektive regioner over et nivå av såkalt "kritisk masse" (Ryssevick 2011). Ofte bærer oppgaven preg av *sisyfosarbeid*; En periode med høy produksjonsaktivitet etterfølges av en periode med lav aktivitet. Med hjerneflukt fra regionene, overgang til andre bransjer og nedlagte selskaper som resultat. Den foreslåtte insentivordningen vil kunne heve det generelle produksjonsnivået, bidra til å øke kvaliteten og kompetansen i norsk film samt styrke produsentene og leverandørene, slik at svingingene blir mindre merkbare.

Filmreg regner en insentivordning for å være det mest effektive virkemidlet for å ta ut den ledige produksjonskapasiteten i filmbransjen.

Før øvrig utdyper vi vår vurdering av Oslo Economics sin rapport i det etterfølgende.

---

**Merknader, kapittel 2: Virkninger av insentivordninger i utvalgte land****Storbritannia**

Utredningen hevder at virkningen av den britiske insentivordningen har vært kortsiktig. FILMREG er i tvil om utredningen har grunnlag for en slik konklusjon, og alle rapporter fra britisk filmbransje tyder på en langsiktig lønnsomhet i den britiske insentivordningen: Hver krone Storbritannias statskasse legger i insentivordningen, gir 12 kroner i verdiskapning. Rapporter fra Oxford Economics viser til at ordningen har en kostnad for statskassen på rundt NOK 1 milliard pr år, men samtidig tilbakefører NOK 4,3 milliarder i skatteinnngang (Oxford Economics, 2012).

## Island

Den positive utviklingen på Island må sees i sammenheng med den islandske kronekursen, som utredningen påpeker. FILMREG vil også legge til at den positive utviklingen må sees i sammenheng med den produksjonserfaring og internasjonal nettverksbygging som 14 år med en stabil og forutsigbar insentivordning har skapt. I perioden fra insentivordningen ble lansert i 1999 og fram til 2008 har innspillinger som *Lara Croft: Tomb Raider (2001)*, *James Bond: Die Another Day (2002)*, *Batman Begins (2005)*, og *Flags of our Fathers (2006)* blitt gjennomført på Island. Disse produksjonene skapte en kompetanseheving og kapasitetsøkning i den islandske filmbransjen, og styrket islandske fagfolks internasjonale relasjoner og omdømme.

Et eksempel på dette er storfilmene *Thor: The Dark World (2013)*, som vurderte lokasjoner på Island og i Norge. Island og Norge skilte seg både ved insentiver, og ved produksjonshistorie og -erfaring. Filmens regissør, produsent, fotograf og art director hadde alle tidligere arbeidet på Island på produksjoner som *Game of Thrones (med islandske Pegasus Pictures)*, *Batman Begins (med Saga Film)* og *Oblivion (med Truenorth)*. Den islandske produksjonslederen, Arni Hansson, hadde erfaring fra prosjekter som nevnte *Tomb Raider*, *James Bond* og *Flags of our Fathers*. Derimot hadde ingen fra teamet bak *Thor: The Dark World* tidligere erfaring med filminnspillinger i Norge. På Island filmet *Thor* med en stab på 500, hvorav 200 islendinger (*Iceland Review, 2012*). I Norge ble det derimot filmet kun en liten sekvens med bakgrunnsbilder i Lofoten med en svært liten stab, hvorav 3 norske (*Frost Media, Møre og Romsdal*). Sammen med den gunstige islandske kronekursen er det langsiktigheten i den islandske insentivordningen som har resultert i den ekspansive veksten landet har registrert de siste tre årene. Veksten i verdiskapning fra 2010 til 2012 var på hele 330%. (*Nordic Labour Journal, 2012*).

## Frankrike

Utredningen hevder at insentivordningen har hatt en beskjeden effekt på antall internasjonale filmproduksjoner. Utredningen tar ikke høyde for at Frankrike har flere samproduksjonsordninger for internasjonale produksjoner, slik som World Cinema Support, Le Compte de Soutien, Soficas, og 33 regionale fond. CNC har også egne samproduksjonsfond med Tyskland og Canada, og samproduksjonsavtaler med 53 land. Den franske insentivordningen er rettet mot de aller største internasjonale produksjonene, ved at minimum forbruksgrense er satt til €1 million. Den vil dermed ha beskjeden effekt på antallet av internasjonale produksjoner, men desto større effekt på verdiskapningen i den franske bransjen. 10-20 prosjekter benytter den franske insentivordningen årlig, men ordningen blir betegnet som en stor suksess (*Film France, 2014*). Den ble etablert i 2009, og allerede i mai 2010 hadde den bidratt til €115 millioner i produksjon.

Utredningen bemerker at CNC har det administrative ansvaret for ordningen. FILMREG vil her presisere at det er det franske finansdepartement som innførte insentivordningen som en forskrift, og at den er helt og holdent uavhengig av tilskuddsordningene CNC disponerer til nasjonale produksjoner og samproduksjoner.

### Merknader, kapittel 3: Mulige politiske målsetninger for filmproduksjon i Norge

Utredningen trekker her frem både kultur- og næringspolitiske målsetninger. FILMREG ønsker også å trekke frem mulige utenrikspolitiske målsetninger for å trekke internasjonal filmproduksjon til Norge gjennom en insentivordning.

I 2013 kom filmprodusenter fra 91 land på besøk til den norske filmkommisjonens paviljong i Cannes for å søke informasjon om produksjonsforhold i Norge. Det lages hvert år over 6000 filmer i verden, og de største filmlandene som India (1602 filmer i 2013, 2.7 milliarder kinobilletter) og Kina (638 filmer i 2013, 30% årlig vekst i filmmarkedet) har Norge til nå hatt lite samarbeid med. Årlig er det 300 indiske filmer som legger hele eller deler av innspillingen til internasjonale lokasjoner. De siste syv år har kun 2 indiske filmer lagt scener til Norge. En større utveksling på filmområdet vil utvilsomt bidra til å styrke bilaterale relasjoner, og være av langsiktig interesse for nærings- og norgesfremme. FILMREG har de siste årene notert en økning i henvendelser fra land som nettopp India og Kina, og en etterspørsel etter en norsk insentivordning. Mer om utenrikspolitiske interesser under pkt 4.4.1.

En insentivordning bør være åpen for internasjonale produsenter uavhengig av geografi, og uavhengig av om filmen vil treffe et publikum primært i Norge, eller verden forøvrig.

#### 4.2.1 Direkte virkninger: Norge tiltrekker seg flere internasjonale produksjoner

Insentivordninger skiller seg fra selektive filmfond - som samproduksjonsordningen - ved at finansieringen er forutsigbar. Dette gir filmprodusenter anledning til å planlegge lokalisering og finansiering av produksjoner allerede tidlig i utviklingsarbeidet.

*«A growing number of Member States have introduced schemes which define the aid amount as a percentage of the expenditure on production activity undertaken in the granting Member State only. These schemes with their automatic application allow film producers to factor in a foreseeable amount of funding already in the film planning and development phase.»*  
(Office Journal of the European Union, 2013)

I mangel av en insentivordning eksisterer ikke Norge som en mulighet produsenter kartlegger i denne fasen. Det er dermed en rekke internasjonale filmprosjekter, der norske innspillingssteder kunne vært aktuelle, som aldri forhører seg nærmere om mulighetene i Norge. Som en filmkommisjonskollega sier det: *«The incentive is the initial qualifier; it gets you on the table. Without that, you can't have conversations.»*

Det kan dermed være en utfordring p.t. å estimere antallet produksjoner en insentivordning vil trekke til Norge. Utredningen påpeker at bransjeaktører har estimert 5-10 internasjonale dramaproduksjoner pr år. Størrelsen på disse produksjonene kan være vanskelig å forutsi på nåværende tidspunkt. I Østerrike, etter at FISA (Förderinitiative Filmstandort Austria) tidlig i 2014 ble gyldig også for internasjonale linjeproduksjoner, har det i løpet av første halvår blitt bekreftet 3-4 produksjoner med budsjetter i Østerrike på mellom NOK 15 og 80 millioner hver.

Videre, som nevnt også under pkt 4.3.1 vil FILMREG estimere at utenlandske produksjoner som uansett blir lagt til Norge - utenom samproduksjonsordningen - vil doble aktiviteten. Dette vil erfaringsvis dreie seg om 2-4 produksjoner pr år, med norske budsjetter på mellom 1 og 15 millioner hver.

En insentivordning for at Norge skal tiltrekke seg utelukkende utenlandske produksjoner kan, og bør, sees uavhengig av den eksisterende filmstøtten. En ordning for utenlandske produksjoner vil ikke påvirke de eksisterende tilskuddsordningene, men komplettere disse.

#### **4.2.2 Direkte virkninger: Norge beholder flere nasjonale produksjoner**

En insentivordning som er åpen også for norske produksjoner, vil kunne bidra til at Norge beholder flere nasjonale produksjoner. Dette vil føre til en større og mer variert norsk filmproduksjon, samtidig som det bidrar til å opprettholde fagfunksjoner og leverandørmiljø. Samtidig vil dette gi flere filmer tilgang til etterhåndsstøtten, som vil påvirke de tilgjengelige fondsmidlene til NFI.

Å åpne en insentivordning for nasjonale produksjoner, krever derfor en vurdering av hvordan en insentivordning skal kombineres eller avkortes med de kulturpolitiske støtteordningene til filmproduksjon. Det er 4 scenarier:

**A)** Insentivordningen lar seg kombinere med alle tilskuddsordninger, innenfor grensen av 75% offentlig finansiering.

**B)** Islands modell: Med denne modellen vil insentivordningen kun gjelde kostnader fratrukket annen offentlig støtte, som forhåndstilskudd og etterhåndsstøtte. De fleste nasjonale filmer har en offentlig finansieringsgrad på 50-70%, og det vil dermed være maksimalt 50% av budsjettet som vil kvalifisere for en insentivordning, innenfor taket av 75% offentlig finansiering.

**C)** Insentivordningen avkortes krone for krone mot NFI sine tilskuddsordninger. Dette vil i begrenset grad gjøre det lettere å finansiere film uten forhåndsstøtte fra NFI, da insentivene er sikrere, og kommer tidligere, enn etterhåndsstøtten.

**D)** Insentivordningen lar seg ikke kombinere med tilskuddsordningene til NFI, men kan kombineres med regionale fond.

FILMREG vil anbefale at en insentivordning i første omgang etableres for internasjonale produksjoner, med virkning fra 01.01.2015, da dette kan og bør vurderes uavhengig av de kulturpolitiske målene for den nasjonale filmpolitikken, og uavhengig av filmmeldingen.

FILMREG anbefaler at det i neste omgang vurderes å åpne insentivordningen for nasjonale produksjoner i sammenheng med filmmeldingen.

### 4.3 Sammenligning av alternativer i et samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsperspektiv

FILMREG mener gjennomgangen av nytte-kostnadsperspektivet fremstår som lettvtint og overflatisk, og utredningen viser ikke til informasjon som kan dokumenteres. Vektingen av de ulike perspektivene under 4.3.9 fremstår som utelukkende basert på utredernes eget skjønn, og i en rekke tilfeller har utrederne ikke hentet inn relevant faktainformasjon. FILMREG kommenterer dette i nevnte punkt basert på erfaringer fra andre land og perspektiver som kommer fram i EU-kommisjonens høringer i 2011 og 2013 av *State Aid for Films*.

#### 4.3.1 Kostnader

Utredningen påpeker at kostnadssiden potensielt kan bli stor, med henvisning til at Irland, et nærliggende land å sammenligne Norge med, har kostnader på om lag 1 milliard kroner pr år. Det er imidlertid en rekke forhold som skiller Irland fra Norge. Internasjonale innspillinger i Irland er i stor grad studiodrevet, og irske filmskapere opererer på et engelskspråklig marked. Budsjettede dramaserier båret fram av irske talenter, lagt til filmstudioer som Ashford og Ardmore, tar en god andel av denne milliardposten. Dette er fasiliteter Norge ikke har. Et kostnadsbilde på 1 milliard kroner, som «en nær sammenligning», fremstår som et altfor optimistisk scenario for en norsk insentivordning.

Videre hevdes det i utredningen at «det offentlige påføres kostnader ved at produksjoner som uansett ville blitt lagt til Norge kan få refundert utgifter. Dette er produksjoner som ikke gir noen nyttevirksomheter sammenlignet med basisalternativet, ettersom de ville blitt lagt til Norge uavhengig av en insentivordning.»

Dette stemmer ikke. Utredningen er uklar på om den kommenterer:

- A) internasjonale produksjoner gjennomført i Norge finansiert av samproduksjonsordningen til NFI, eller
- B) internasjonale produksjoner gjennomført i Norge som linjeproduksjoner, eller utenfor de statlige tilskuddsordningene.

I tilfeller med A) samproduksjoner, er situasjonen i dag at samtlige av disse produksjonene allerede har en offentlig støttegrad som overstiger en insentivordning. Ofte ligger denne nærmere 50% av det norske budsjettet. Insentivordningen vil med andre ord være uaktuell for produksjoner i kategori A).

I tilfeller med B) linjeproduksjoner som gjennomføres i Norge, er situasjonen i dag at disse minimerer antall innspillingsdager, og minimerer involvering av norske aktører. Årlig er det 2-4 utenlandske filmer som legger innspilling til Norge til tross for manglende finansiering, som gitt en insentivordning ville benyttet seg av denne. FILMREG vil estimere at disse produksjonene, gitt en insentivordning, ville doblet antall innspillingsdager, og mangedoblet aktiviteten for norske fagfolk. Med en insentivordning vil FILMREG estimere at disse produksjonene vil få refundert NOK 4 - 20 millioner totalt pr år, hvorav kun NOK 1 - 5 millioner for produksjonskostnader som «uansett ville blitt lagt til Norge». En insentivordning vil også gjøre det enklere for norske produsenter å delta som

minoritetsprodusenter i disse prosjektene, gjennom å bringe inn ytterligere finansiering (som regionale fond), talenter og fagfolk i prosjektene.

Spillefilmen *Nobody Wants the Night* (2015) (finansiert av Spania/Frankrike/Bulgaria), med Juliette Binoche og Gabriel Byrne, er et eksempel på dette. Filmen la innspilling til Spania, Frankrike, Bulgaria og Norge (Ulvik, mai 2014). Norge ble det eneste landet som ikke ville medfinansiere prosjektet. Filmen ville ikke kvalifisere for NFI sin samproduksjonsordning, og halverte innspillingstiden i Norge i mangel av en insentivordning. Scenene med tyngst produksjonsdesign, opprinnelig tenkt gjort i Norge, ble flyttet til Bulgaria. Uten finansiering fra Norge var filmstab og utstyrsleverandører utelukkende fra Spania og Bulgaria, med unntak av norske koordinatører. Om produksjonen hadde blitt gjort med en insentivordning, ville norsk stab fra mange flere fagfunksjoner blitt engasjert, en norsk produsent ville knyttet en sterkere relasjon til prosjektet, og Norge ville fått et styrket omdømme som en bidragsyter til den internasjonale filmbransjen.

Videre er situasjonen for B) linjeproduksjoner, at flesteparten av de største internasjonale filmene som i dag gjør scener i Norge, reduserer disse til bakgrunnsbilder (såkalte «plates»). Eksempler på dette er *The Fifth Estate* (2013), *Vikings* (2013), *Thor: The Dark World* (2013) og *Det gyldne kompasset* (2007). Disse blir ofte gjort med team på under 10 personer, og har så små norske budsjetter at det ikke vil være formålstjenlig å benytte en insentivordning. En insentivordning kan derimot bidra til at flere av disse, istedenfor «plates»-produksjon, legger reelle innspillingsscener til Norge.

FILMREG vil derfor anmerke at nyttevirkningene av at en insentivordning går inn og medfinansierer produksjonene «som uansett ville blitt lagt til Norge» vil være sterkt positivt.

Videre påpeker utredningen at ordningen vil være avhengig av et system som tar imot søknader og behandler dem, og et system som administrerer utbetalingene. FILMREG vil her legge til at en ordning også vil være avhengig av at den nasjonale filmkommisjonen styrkes. Dette løses ved at oppgavene fordeles mellom NFI og FILMREG via de regionale filmkommisjonene. Der NFI administrer søknader og økonomi og regionene tar seg av å markedsføre insentivordningen, norske innspillingssteder, talenter, samt bistår internasjonale produsenter med det EU-journalen kaller «*factor in a foreseeable amount of funding already in the film planning and development phase*» (Office Journal of the European Union, 2013).

En nasjonal filmkommisjon bør innarbeides som en del av den nasjonale filmsatsingen og operativt ligge utenfor sentrale statlige forvaltningsorganer, da dette vil være mest forenlig med de krav om uavhengighet som Association of Film Commissioners International stiller til sine medlemmer, eksempelvis ved at «the film commission must act as a liaison between the Industry and all levels and units of government» (AFCI, 2014). I 2006 var den nasjonale filmkommisjonen en egen stiftelse med NOK 3,5 millioner i budsjett, en bevilgning fra daværende Norsk filmfond. Et bevilgningsnivå som staten må sørge for å videreføre til den operative delen av en reorganisert norsk filmkommisjon i samarbeid med FILMREG. De regionale filmkommisjonenes driftskostnader, dekkes allerede av de regionale eierne.

Til orientering etablerte Nederland en nasjonal filmkommisjon med anslagsvis €600 000 euro i budsjett, under lanseringen i Cannes av den nederlandske insentivordningen 16. mai 2014. Einarssonutvalget anbefalte i *Veiviseren* (St. Meld.nr. 22, 2006-2007) at bevilgningen til den nasjonale filmkommisjonen burde flyttes, fra filmfondet til en direkte bevilgning over Næringsdepartementets budsjett: «Filmkommisjonen er primært et tiltak i skjæringspunktet mellom kultur og næring, og bør derfor i større grad finansieres gjennom midler avsatt til næringsutvikling.» Daværende NFI, Norsk filmfond og samtlige regionale filmorganisasjoner samstemte i dette.

En nasjonal filmkommisjon overført til det etablerte regionale virkemiddelapparatet vil fylle rollen som koordinerende instans, og bidra til at en norsk insentivordning møter de internasjonale prosjektene med størst verdiskapingspotensial for Norge. Den nasjonale filmkommisjonen har etter innlemmelsen i NFI fått et sterkt begrenset mandat og handlingsrom.

FILMREG merker seg at utredningen ikke vurderer kostnadssiden opp mot en økt skatteinngang. (*som følge av økt produksjonsaktivitet i Norge*). FILMREG vil justere ned utredningens kostnadsvurdering, og legge til et parameter for økt skatteinngang.

#### 4.3.2 Internasjonale produksjoner

Utredningen hevder at; «internasjonale innspillinger som legges til Norge vil kunne være av betydning, i alle fall på kort sikt, for verdiskapning i film og tv-bransjen». FILMREG er av den mening at flere internasjonale innspillinger vil være av varig verdi, og bidra til langsiktig verdiskapning for norsk bransje. Som nevnt også under merknader til kapittel 2, er det nettopp langsiktigheten i den islandske ordningen som har muliggjort den veksten islandske leverandører til filmbransjen nå opplever. Se ellers merknader under 4.2.1.

#### 4.3.3 Norske produksjoner

Se våre merknader under 4.2.2.

#### 4.3.4 Vridningseffekter

Utredningen hevder at en insentivordning vil; «føre til at produksjoner som ellers ikke ville funnet sted, i Norge eller internasjonalt, ville funnet sted.» FILMREG er av den mening at disse vridningseffektene vil minimeres av at Norge uansett er et høykostland og et lite filmmarked. Dette påpekes også i utredningen: «At Norge får insentivordninger som matcher konkurrentlandenes, betyr ikke nødvendigvis at Norge blir konkurransedyktig, siden kostnadsnivået uansett er høyt.» At Norge, som et høykostnadsland, ikke blir konkurransedyktig for alle prosjekter, vil bare gjøre ordningen mer treffsikker, og øke effekten for norgesprofilering og kultureksport. Selv med en insentivordning vil det være prosjekter med en spesiell interesse for Norge, for norske historier, landskap og talenter, som vil legge innspillinger hit.

En eventuell vridningseffekt for nasjonale produksjoner vil reguleres av hvordan insentivordningen avkortes mot nasjonale støtteordninger.

Utredningen vurderer vridningseffektene til å ha middels samfunnsmessig betydning. FILMREG vil justere dette til liten samfunnsmessig betydning, gitt at insentivordningen utelukkende er åpen for utenlandske produksjoner.

#### 4.3.5 Turisme

Utredningen understreker at «i den grad det er ledig kapasitet i denne næringen vil betydningen for samfunnet være fra middels til stor.» Erfaringer fra *Frozen (2013)*, der den foreløpige turismeeffekten viser 37% økning fra USA, gir en tydelig pekepinn på at Norge har et potensial til å tjene på filmturisme. **Tall fra SSB viser at kapasitetsutnyttningen av norske hotellsenger ligger på mellom 28% og 47% i landssnitt, og lavere i kommuner og fylker som har spesielt attraktive innspillingssteder.**

Effekten for reiselivsnæringen vil ikke bare komme som følge av filmturisme. Reiselivsnæringen, og spesielt besøksnæringen, er en viktig leverandør for enhver filmproduksjon. En innspilling har gjerne flere tusen gjestedøgn, noen titalls leiebiler, og benytter en rekke lokale tjenester som ellers i året betjener reiselivet. Det er utenfor de store byene en finner de mest attraktive lokasjonene og at den internasjonale filmaktiviteten har vært størst de siste årene.

Filminnspilling gav eksempelvis Ålesund-regionen en vekst på tyske gjestedøgn på hele 43% for sommersesongen 2011, sammenlignet med foregående 3 år. Denne veksten kan, i stor grad, tilskrives filmatiseringen av *Abschied von Hannah (2012)* i juni/juli 2011.

Filminnspillinger og besøksnæring				
Tyske overnattingsdøgn i Ålesund-regionen, juni-august 2009-2011 (Statistikknett, 2014)				
	2008	2009	2010	2011
Overnattingsdøgn	10 929	10 307	9 828	14 756

De største filmproduksjonene kan ha over 100.000 gjestedøgn for stab og skuespillere. *Hobbiten (2012)* hadde eksempelvis 93.000 gjestedøgn, 1800 leiebiler og 6750 innenriks flyvninger under produksjonen (*Tourism New Zealand, 2013*).

FILMREG vil justere effekten av turisme fra utredningens vurdering lite positivt / middels samfunnsbetydning til middels positivt / middels til stor samfunnsbetydning. De alternativene uten øvre grense pr produksjon (2a og 2b) vil vektes til stor samfunnsbetydning, da disse ordningene i større grad vil kunne trekke til seg større produksjoner.

#### 4.3.6 Kompetanse

EU-journalen viser til at det er bred enighet blant europeiske land om at «*foreign productions were necessary to maintain a high quality audiovisual infrastructure, to contribute to the employment of*



*high class studio facilities, equipment and staff, and to contribute to transfer of technology, know-how and expertise» (Office of European Union Journal, 2013).* Filmproduksjon er svært teknologiintensivt, og ved siden av kompetanseheving, vil økt internasjonal produksjon i Norge også bidra til en styrket teknologisk utvikling og ekspertise. Dette vil kunne gi ringvirkninger også for annen visuell industri, ved at Norge beholder og utvikler kompetanse innen animasjon, visualisering og økt etterspørsel etter utstørsleverandører og fasiliteter. Dette vil videre bidra til å heve kapasiteten Norge har til å realisere nasjonale produksjoner av høy kvalitet og høy europeisk profil.

#### 4.3.7 Press fra andre bransjer

Her tar ikke utredningen høyde for at insentivordningene for film- og tv-produksjon, som all filmstøtte, er fundert på europeiske statstøtterettslige forhold. Det finnes i EU et generelt forbud mot statsstøtte, med unntak for kulturstøtte. Mulige innenlandske smittevirkninger (*press fra andre bransjer*) er heller ikke påvist i noen av landene med insentivordning. I EØS-området må insentivordninger notifiseres av konkurransemyndighetene (ESA) slik at konkurransevridninger unngås. Faren for innenlandske smittevirkninger er derfor meget beskjeden.

FILMREG kan se et tenkt scenario der enkelte europeiske land vil etablere tilsvarende ordninger for spillproduksjon, hvilket omtales kort i nevnte Cinema Communication. Det kan komme et press fra spillbransjen i Norge om tilsvarende ordninger, men totalt sett vurderes det at press fra andre bransjer vil være av minimal skala og samfunnsbetydning.

#### 4.3.8 Internasjonalisering

Film og dramaserier står i en særstilling som samtidens sterkeste fortellermedium. En økning i internasjonale produksjoner i Norge vil ikke bare gi norsk filmbransje økt internasjonal eksponering og nye internasjonale markeder, men kan også gi en effekt for øvrig kultureksport (*av litteratur, musikk og norsk kreativitet*), for omdømme, norgeskunnskap og norgesfremme.

En insentivordning kan åpne Norge som innspillingsdestinasjon for voksende filmland som India og Kina, og vise frem landet for et publikum som er nærmest uopnåelig gjennom andre kanaler. FILMREG vil derfor legge til punktet norgesfremme og næringsprofilering under 4.3.9.

#### 4.3.9 Sammenligning av konsekvenser

Basert på merknadene til utredningens vurderinger, settes det opp en justert sammenligning av konsekvenser i et samfunnsøkonomisk kost-nytteperspektiv.

Parameteret "norgesfremme" og "næringsprofilering" legges til, da dette ikke synes vurdert i utredningen. Som nevnt under 4.3.1 legges det også til et parameter for økt skatteinngang.

## Alternative insentivordninger

Grå: Utredningens vurdering. Blå: Justert vurdering. Oransje: Nye vurderinger.

	1A		1B		2A		2B	
Kostnader	-	-	-	--	---	--	--	--
Internasjonale produksjoner	++	+++	+(+)	++(+)	++(+)	++++	+++	++++
Norske produksjoner	0	0	+(+)	++	+++	+(+)	++	(+)*
Vridningseffekter	0	0	--	-	---	-	---	0*
Turisme	++	+++	++	+++	++	++++	++	++++
Kompetanse	(+)	+	+	+	++	++	++	++
Press fra andre bransjer	--	-	--	-	---	-	---	(-)
Internasjonalisering	+(+)	++	++	++	+++	+++	+++	+++
Økt skatteinngang		+		(+)		++		++
Norgesfremme og næringsprofilering		++		++		+++		+++
Påvirker eksisterende støtte til nasjonal film	Nei		Ja		Ja		Nei *	

\* Gitt alternativ D under pkt 4.2.2

**4.4.1: Skattekonkurrans og "race to the bottom"**

Oslo Economics viser ingen analyser eller beregninger, og heller ikke til noen kilder, som sannsynliggjør at dynamiske effekter (*race to the bottom*) vil utvikle seg i fremtiden. Insentivordningene i Europa er utviklet mer i en situasjon av samarbeid om en global markedsposisjon, enn av konkurranse mellom landene. Etter at EU høsten 2011 la ut en høring om (*mulig*) skattekonkurrans i filmsektoren i Europa, var tilbakemeldingene fra høringsinstansene - og EUs konklusjon - tydelige på at dette ikke er tilfelle.

British Film Commission poengterer dette i sin høringsuttalelse til Cinema Communication: «*Because of the close proximity of European member states and the ability for EU citizens to reside and move freely throughout Europe, cross border collaboration on major international productions has become the norm.*» (British Film Commission, 2013). Og videre: «*The Member State offering subsidy can act as a hub for the film's production with other member states contributing facilities, location, people and services to the same film. [...] It is not accurate to say that use of public subsidies leads to competition with other member states but can in fact benefit more than one State*» (British Film Institute, 2011)

Norge er et av disse landene British Film Institute her refererer til. De store internasjonale produksjonene som har gjort enkeltscener i Norge er hentet til Europa av insentivordninger i andre europeiske land. Dette gjelder eksempelvis *Harry Potter & the Half-Blood Prince* (2007, scener innspilt i Rauma og Lesja), og *Ex Machina* (2014, eksteriøre scener innspilt i Norddal og Luster, interiøre scener i Pinewood, London) som begge ble gjennomført i Europa takket være nettopp den britiske insentivordningen. Uten den britiske insentivordningen ville ikke disse prosjektene lagt scener til Norge, men gjort disse i Oceania eller Nord-Amerika.

Å etablere en insentivordning i Norge vil dermed gå inn som en del av en felles europeisk anstrengelse om å styrke Europas attraktivitet som produksjonscenter for film, og bidra til å skape nye arenaer for samarbeid der Norge kan delta som en bidragsyter på linje med Storbritannia, Tyskland, Irland, Island, Frankrike, Østerrike, Ungarn, Nederland mfl.

Med de unike sceniske mulighetene i det norske landskapet, vil en norsk insentivordning også kunne gi nye muligheter for våre europeiske kollegaer til å hente globalt mobile produksjoner til Europa.

#### 4.4.2: Kapasitet i film- og tv-bransjen og nært tilknyttede bransjer

I utredningen hevdes det at «økt etterspørsel fra film- og TV-produksjon vil fortrenge annen type produksjon i Norge ved å legge beslag på produksjonsfaktorer.» FILMREG er av den oppfatning at det er betydelig ledig kapasitet i film- og tv-bransjen, og i bransjer med tilknytning til filminnspillingen.

Bransjer med tilknytning kan eksempelvis være besøks og servicenæring i områdene der internasjonale filminnspillinger legges. Som nevnt under 4.3.5 er det betydelig ledig kapasitet i besøksnæringen.

Filmbransjen består av en stor underskog av svært små aktører og uavhengige filmarbeidere. På eksempelvis Vestlandet, er det registrert over 890 foretak i næringskodene for filmproduksjon, etterarbeid og distribusjon. En undersøkelse av bransjen viste at bare 53% av foretakene var aktive (*Ideas2Evidence, 2013*). 76% av foretakene har omsetning under NOK 1 million, og verdiskapingen per årsverk er lav, eksempelvis 231 000 og 212 000 i henholdsvis Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane (*Ideas2Evidence, 2013*). Den gjennomsnittlige verdiskapingen (*bidrag til BNP*) per årsverk for fastlands-Norge var i 2012 til sammenligning på ca 830 000.

Hvert år utdannes over 600 studenter i visuelle-, film- og tv- studier fra bachelornivå i offentlige høgskoler og universiteter (353 studenter), utlandet (100 studenter) og private / fagskoler (tall ikke tilgjengelig).

#### 4.4.3 Endringer i øvrige støtteordninger for film

Se punkt 4.2.1 og 4.2.2. Gitt at en insentivordning vil være åpen utelukkende for utenlandske produksjoner, vil en ordning ikke påvirke øvrige støtteordninger for film. Samproduksjonsordningen er p.t. Norges eneste virkemiddel for å trekke til seg internasjonale filmproduksjoner. Denne ordningen har 2 årlige søknadsfrister, og et totalbeløp i 2014 på NOK 13 millioner. Den er rettet mot filmer som kan treffe et norsk publikum, som kan kvalifisere som en norsk, nasjonal produksjon gjennom bruk av norske bidragsytere foran og bak kamera, og der det kan utvikles en langsiktig, likeverdig relasjon mellom den utenlandske og den norske produsenten.

Etter den europeiske samproduksjonskonvensjonen er minimum budsjettbidrag fra en samprodusent 10% av totalbudsjett (*Council of Europe, 1992*). Dette vanskeliggjør norske samproduksjoner av større internasjonale prosjekter. I praksis er denne ordningen utelukkende åpen for produsenter fra Norden og Nord-Europa. I snitt har kun 2 ikke-nordiske prosjekter pr år mottatt samproduksjonsstøtte fra NFI de siste 5 årene. Samproduksjonsordningene er ledet av et gjensidighetsprinsipp: Det europeiske filmfond tilbyr norske produsenters filmprosjekter, skal europeiske produsenter ha anledning til å hente i Norge.

Samproduksjonsordningen og en kommende insentivordning vil treffe ulike prosjekter. En insentivordning kan være uavhengig av norsk budsjettandel, uavhengig av en markedsposisjon og gode kinotall i Norge, uavhengig av geografi, og ha mer forutsigbare kriterier enn en samproduksjonsordning. Dette vil muliggjøre norske samarbeid med de største filmlandene, som India, Kina og USA, og gjøre det mulig for internasjonale produsenter å vurdere norske lokasjoner tidlig i utviklingsfasen.

#### Merknader, kapittel 5: FILMREG sin anbefaling basert på samlet vurdering

FILMREGs vurdering av Oslo Economics forutsetninger gjør at vi anser en insentivordning for å være samfunnsøkonomisk lønnsom både på kort og på lang sikt. Det er ledig kapasitet både i filmbransjen og tilknyttede næringer, og ordningen vil dermed styrke verdiskapingen i Norge og ikke gå på bekostning av annen produksjon.

I tillegg til selve innspillingen kommer direkte og indirekte inntektsgivende aktiviteter som øker statens skatte- og avgiftsgrunnlag. I andre land som har innført en slik ordning, er skatteprovenyet fra den økte aktiviteten høyere enn statens utgifter til ordningen. En kompensasjonsordning som fører til økt økonomisk aktivitet er ikke en ensidig utgift for staten, men en utgift til inntekts ervervelse.

Om staten avstår fra å innføre nødvendige korrigerende tiltak, vil en ellers konkurransedyktig nasjonal bransje visne hen og dyktige norske filmskapere tvinges til å flytte utenlands (hjerneflukt).

Insentivordningen vil gi forutsigbare rammebetingelser og en reell markedsposisjon for norske produksjonsselskaper, etterarbeidshus og leverandører til filmproduksjoner. Den vil gi ringvirkninger for reiseliv, norgesprofilering og omdømme, og ha lave administrasjonskostnader, ved å utnytte eksisterende kapasitet. Den vil styrke bransjens internasjonale relasjoner, og gi Norge og Europa nye

muligheter til å trekke globalt mobile produksjoner til regionen. Med styrket verdiskaping, norgesfremme og omdømme, vurderer FILMREG en insentivordning til å kunne nå generelle nærings- og utenrikspolitiske målsetninger.

FILMREG vil samstemme med utredningen om at en norsk ordning tar modell etter den islandske. Øvre tak for ordningen holdes åpent slik at både store og mindre produksjoner kan kvalifisere.

FILMREG foreslår at regjeringen utarbeider en rettighetsbasert ordning regulert i form av en forskrift som gjøres gjeldende fra 01.01.2015. Den konkurranserettslige begrunnelse for ordningen finner vi i ordningene som er godkjent for Island og for en rekke EU-land.

Insentivordningen holdes åpen for dramaproduksjoner (spillefilm, animasjon, tv-drama), med totalbudsjett over NOK 8 millioner, og med minimum forbruk i Norge på NOK 1 million.

FILMREG anbefaler at ordningen først etableres for utenlandske produksjoner, gjerne finansiert via Nærings- Fiskeridepartementet, og at dette skjer uavhengig av det øvrige arbeidet med den nasjonale filmpolitikken gjennom den bebudede filmmeldingen. Samtidig bør en starte arbeidet med å omorganisere den nasjonal filmkommisjonen, i samråd med FILMREG og de regionale filmkommisjonene. Slik at vi bidrar til at en norsk insentivordning møter de internasjonale prosjektene med størst verdiskapingspotensial for Norge. Samtidig som de internasjonale produsentene får hjelp til å finne de beste lokasjonene og møte kvalifisert norsk bransje, slik at hele landet tas i bruk.

En eventuell inkludering av nasjonale produksjoner kan gjøres i sammenheng med en vurdering av andre kulturpolitiske målsetninger for den norske filmen.

Høringssvaret er forfattet av: Sigmund Elias Holm, filmkommisjonær Vestnorsk Filmsenter, justert for innspill fra FILMREG sine øvrige medlemmer.

På vegne av FILMREG sitt styre og medlemmer

Stig Bech , Styremedlem

Sign.

*Filmreg er en paraplyorganisasjon for de regionale filmsentre og fond. Organisasjonen har som mål å sikre og styrke sentrene og fondenes selvfølge og autonome plass i den nasjonale filmpolitikken.*

## Referanser

AFCI (2014),

<http://www.afci.org>

British Film Commission (2013), *Response to the European Commission Consultation on the Communication on State Aid for Films and Other Audiovisual Work*, [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_state\\_aid\\_films/british\\_film\\_commission\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_films/british_film_commission_en.pdf)

British Film Institute (2011), *European Commission Issued Paper – Assessing State Aid for Films and Other Audiovisual Works*

Council of Europe (1992), *European Convention on Cinematographic Co-production*,

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/147.htm>

European Commission (2011), *Assessing State Aid for Films and other Audiovisual Works*,

[http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011\\_state\\_aid\\_films/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_state_aid_films/index_en.html)

Film France (2014), *Tax Rebate for International Production – Films Supported*,

[http://filmfrance.net/telechargement/TRIP\\_Public\\_list.pdf](http://filmfrance.net/telechargement/TRIP_Public_list.pdf)

Iceland Review (2013), *Chris Hemsworth Arrives to Shoot 'Thor' on Iceland*,

<http://icelandreview.com/news/2012/10/12/chris-hemsworth-arrives-shoot-thor-iceland>

Marché du Film (2014), *Focus – World Film Market Trends*, European Audiovisual Observatory

Nærings- og handelsdepartementet (2012), *Destinasjon Norge*,

[http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter\\_2012/reiselivsstrategien\\_april2012.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2012/reiselivsstrategien_april2012.pdf)

Nordic Labour Journal (2012), *One in Four Icelanders in Creative Jobs*,

<http://www.nordiclbourjournal.org/i-fokus/in-focus-2012/can-culture-turn-the-downturn-around/article.2012-10-10.1865900072>

Office Journal of the European Union (2013), *Communication from the Commission on State aid for films and other audiovisual works*,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:332:0001:0011:EN:PDF>

Oxford Economics (2012), *The Economic Impact of the UK Film Industry*,

<http://www.bfi.org.uk/sites/bfi.org.uk/files/downloads/bfi-economic-impact-of-the-uk-film-industry-2012-09-17.pdf>

Statistikknett (2014),

<http://www.statistikknett.no>

Tourism New Zealand (2013),

<http://www.tourismnewzealand.com/sector-marketing/film-tourism/fast-facts>

Visit Scotland (2012), *UK Consumer Attitudes Film Related Topics*

[http://www.visitscotland.org/pdf/Updated%20%20Film%20omnibus%20findings%20for%20external%20use\\_ptx%20\[Read-Only\].pdf](http://www.visitscotland.org/pdf/Updated%20%20Film%20omnibus%20findings%20for%20external%20use_ptx%20[Read-Only].pdf)