

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

---

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev om utredning av insentivordninger for film- og tv-produksjon av 7. mai 2014. Vi vil i denne høringsuttalelsen legge hovedvekt på utredningens kapittel 4 og 5, med innledende merknader til kapittel 2 og 3. Avslutningsvis vil det sees nærmere på den ledige kapasiteten i film- og tv-bransjen og dens tilknyttede næringer, før avsluttende konklusjoner og anbefalinger.

Vestnorsk filmkommisjon (Vf) arbeider for å fremme Vestlandet som innspillingssted for utenlandske film- og tv-produksjoner. Filmkommisjonen er finansiert av næringsavdelingene til fylkeskommunene Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, og eies av Vestnorsk filmsenter AS. I løpet av de siste årene har Vf bidratt til å hente filminnspillinger fra blant annet India, Tyrkia, Russland, USA, Nepal, Italia, Spania, Storbritannia og Tyskland til Norge. Vf er medlem av Association of Film Commissioners International, og European Film Commission Network, og markedsfører regionen på de viktigste filmmarkedene i Europa, USA og Asia.

---

### Merknader, kapittel 2

#### Virkninger av insentivordninger i utvalgte land

##### Storbritannia

Utredningen hevder at virkningen av den britiske insentivordningen har vært kortsiktig. Vestnorsk filmkommisjon 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. 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 skatteinngang (Oxford Economics, 2012).

##### Island

Den positive utviklingen på Island (for linjeprodusenter, filmstab og -leverandører spesielt) må sees i sammenheng med den islandske kronkursen, som utredningen påpeker. Vf vil også legge til at den positive utviklingen må sees i sammenheng med den produksjonserfaring og internasjonal nettverksbygging som 14 år med en 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 renommé.

Et eksempel på dette er *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 erfaring med å filme på Island for *Game of Thrones* (med islandske Pegasus Pictures), *Batman Begins* (med Saga Film) og *Oblivion* (med Truenorth). Den islandske produksjonsledelsen hadde erfaring fra pevnte *Tomb Raider*, *James Bond* og *Flags of our Fathers*. Derimot hadde ingen fra *Thor*-teamet erfaring med filminnspillinger i Norge. På Island filmet *Thor* med en stab på 500, hvorav 200 islendinger (Iceland Review, 2012). I Norge ble det kun filmet en liten sekvens med

bakgrunnsbilder i Lofoten, med en svært liten stab, hvorav 3 norske (med Frost Media). Sammen med den gunstige islandske kronekursen er det langsiktigheten i den islandske insentivordningen som har resultert i den veksten landet har registrert de siste tre årene. Veksten i verdiskapning i filmbransjen fra 2010 til 2012 var på hele 330% (Nordic Labour Journal, 2012).

## Frankrike

Oslo Economics hevder at insentivordningen har hatt en beskjeden effekt på antall internasjonale filmproduksjoner. Her tæes det 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 et segment av internasjonale produksjoner med store budsjetter, ved at minimum forbruksgrense er satt til EUR 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, og ordningen blir betegnet som en stor suksess (Film France, 2014). Den ble etablert i 2009, og allerede i mai 2010 hadde den bidratt til EUR 115 millioner i produksjon.

Utredningen bemerker at CNC har det administrative ansvaret for ordningen. Vestnorsk filmkommisjon 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. Vestnorsk filmkommisjon ønsker også å trekke frem mulige utenrikspolitiske målsetninger for å trekke internasjonal filmproduksjon til Norge.

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 (Marché du Film, 2014). Etter det filmkommisjonen erfarer, er Norge et av svært få land (med særskilt attraktive lokasjoner) som ikke arbeider systematisk med disse markedene. Årlig er det 300 indiske filmer som legger hele eller deler av innspillingen til internasjonale lokasjoner (IIFC, 2014). 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. Vestnorsk filmkommisjon har de siste årene notert en økning i henvendelser fra land som nettopp India og Kina, og en etterspørsel herfra etter en norsk insentivordning.

### Situasjonen i film- og tv-bransjen

Dette vil sees nærmere på under pkt 4.4.2.

## Merknader, kapittel 4

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

Insentivordninger skiller seg fra selektive filmfond ved at finansieringen er forutsigbar. Dette gir produsenter anledning til å planlegge lokalisering 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 tidlig avskriver Norge, eller aldri forhører seg 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.*» Vestnorsk filmkommisjon kjenner til en rekke internasjonale prosjekter, tv-drama og spillefilmer, opprinnelig lagt til Norge, som tidlig i prosjektutviklingsarbeidet har fjernet Norge fra manus.

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, og vil avhenge av hvordan en insentivordning blir seende ut. I Østerrike, etter at FISA (Förderinitiative Filmstandort Austria) tidlig i 2014 ble gyldig også for internasjonale linjeproduksjoner, har det, etter hva filmkommisjonen erfarer, i løpet av første halvår blitt bekreftet 3-4 utenlandske produksjoner med budsjetter i Østerrike på mellom NOK 15 og 80 millioner hver. Vestnorsk filmkommisjon kjenner til at én av disse produksjonene originalt hadde et ønske om å filme i Norge.

Videre, som nevnt også under pkt 4.3.1 vil Vestnorsk filmkommisjon estimere at utenlandske produksjoner som pr i dag uansett blir lagt til Norge - utenom samproduksjonsordningen - vil doble aktiviteten. Dette vil erfaringsvis dreie seg om 2-5 produksjoner pr år, med norske budsjetter på mellom 1 og 15 millioner hver. Sett over de siste 7-10 årene legger 80% av disse utenlandske produksjonene innspilling til Vestlandet.

En insentivordning for utenlandske produksjoner behøver ikke vurderes i sammenheng med filmmeldingen, da den kan introduseres uten kombinasjonsmuligheter med kulturstøtten til nasjonal film. Det vil likefullt anbefales at det i filmmeldingen vurderes visse kombinasjonsmuligheter som kan sikre norske produsenter en sterkere posisjon i disse prosjektene.

#### **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, og bidra 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 for en insentivordning for nasjonale produksjoner krever derfor en vurdering av hvordan den best skal kombineres/avkortes med de kulturpolitiske støtteordningene til filmproduksjon: Etterhåndsstøtte, konsulent-, markeds-, tv-drama- og samproduksjonsordning. Det kan tenkes 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).

En rekke nasjonale produksjoner gjennomføres i dag med 20-30% støtte fra insentivordninger i Europa, som Tsjekkia, Irland, Ungarn og Island, såvel som Sør-Afrika og USA, samtidig som produksjonene mottar filmstøtte i Norge. Det vil dermed bli paradoksalt om nasjonale produksjoner, gjennomført med en insentivordning i Norge, skal ha andre støttevilkår, enn nasjonale produksjoner gjennomført med insentivordninger i utlandet. Dette er problemstillinger filmmeldingen bør skissere løsninger på.

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

Vestnorsk filmkommisjon vil gjøre en revurdering av Oslo Economics sin analyse, så langt mulig basert på erfaringer fra andre land, samt 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. Budsjettunge 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 blir feilaktig; Utredningen er uklar på om den her mener 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 2-5 utenlandske filmer som legger innspilling til Norge uten norsk medfinansiering, som gitt en insentivordning ville benyttet seg av denne. Rundt 80% av disse filmene blir lagt til Vestlandet, basert på siste 7-10 år.

Vestnorsk filmkommisjon vil estimere at disse produksjonene, gitt en insentivordning, ville doblet antall innspillingsdager, og mangedoblet aktiviteten for norske fagfolk. Med en insentivordning vil Vf 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), norske 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, samtidig som fagfolk gikk ledig i Bergen. 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, over dobbelt så mange innspillingsdager. Besøks- og servicenæring i Ulvik ville fått doblet omsetning (utenfor høysesong), og en norsk produsent ville knyttet en sterkere relasjon til prosjektet og styrket sitt internasjonale nettverk. Norge ville fått en styrket profilering overfor internasjonalt publikum, internasjonale filmfestivaler og filmbransje.

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 plates-opptakene i Norge har blitt gjort med svært små team over få dager, 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 storproduksjonene, istedenfor «*plates*»-produksjon, legger reelle innspillingsscener til Norge.

Vestnorsk filmkommisjon 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, og at utredningens kostnadsvurdering følgelig bør tones noe ned.

Videre påpeker utredningen at ordningen vil være avhengig av et system som tar imot søknader og behandler dem, og et system som administrerer utbetalingene. Vf vil her legge til at en ordning også vil være avhengig av at den nasjonale filmkommisjonen styrkes og fristilles. Den nasjonale filmkommisjon vil ha i oppgave å markedsføre insentivordningen, norske innspillingssteder og talenter, og bistå internasjonale produsenter med det EU-journalen som nevnt ovenfor 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 ligge som egen stiftelse utenfor statlige forvaltningsorgan, 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 i Bergen med NOK 3,5 millioner i budsjett, en bevilgning fra daværende Norsk filmfond. 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 fristilt nasjonal filmkommisjon vil fylle en sentral rolle som koordinerende instans, og bidra til at en norsk insentivordning møter de internasjonale prosjektene med størst verdiskapingspotensiale for Norge. Den nasjonale filmkommisjonen har etter innlemmelsen i NFI fått et sterkt begrenset mandat og et handlingsrom som er uforenlig med de forventninger som den internasjonale bransjen stiller til en filmkommisjon.

Vestnorsk filmkommisjon merker seg også at utredningen ikke vurderer kostnadssiden opp mot en økt skatteinngang (som følge av økt produksjonsaktivitet i Norge). Vf vil derfor justere ned utredningens kostnadsvurdering, og samtidig 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*». Vestnorsk filmkommisjon 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 fagarbeidere og leverandører nå opplever. Se ellers merknader under 4.2.1., og merknad under 4.3.1. om internasjonale produksjoner som allerede gjennomføres i Norge.

#### 4.3.3 Norske produksjoner

Se merknader under 4.2.2.

#### 4.3.4 Vridningseffekter

Utredningen hevder at en insentivordning vil «*føre til produksjoner som ellers ikke ville funnet sted, i Norge eller internasjonalt, [ville funnet sted].*» Vestnorsk filmkommisjon 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 konsentrere verdien ordningen får 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. Filmprosjekter

som lokaliseres utelukkende på bakgrunn av kostnadsnivå, vil fortsatt legge innspilling til lavkostland med insentivordninger. Sannsynligheten for at en insentivordning skal skape vridningseffekter vurderes derfor som svært lav.

#### 4.3.5 Turisme

Utredningen understreker at «*i den grad det er ledig kapasitet i denne [turisme]-næringen vil betydningen for samfunnet være 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 potensiale til å tjene på filmturisme. Den internasjonale empirien på filmturisme er betydelig. Kapasiteten i reiselivsnæringen burde det ikke være tvil om: Utnyttingen av norske hotellsenger ligger på mellom 28% og 47% i landssnitt, og tidvis lavere i fylker som har spesielt attraktive innspillingssteder, slik som Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Det er utenfor de store byene, i kommuner som Ulvik, Norddal, Luster og Aurland at den internasjonale filmaktiviteten har vært størst de siste årene.

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, og benytter en rekke lokale tjenester som ellers i året betjener reiselivet. Filminnspillinger gav eksempelvis Ålesund-regionen en vekst på tyske gjestedøgn på hele 43% for perioden juni-august 2011, sammenlignet med foregående 3 år (Statistikknett, 2014). Denne veksten kan, i stor grad, tilskrives filmatiseringen av *Abschied von Hannah* (2012) i juni/juli 2011.

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).

#### 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 eksempelvis animasjon, etterarbeid og visuelle effekter. Økt etterspørsel etter utstyrsleverandører og fasiliteter vil også på sikt bidra til å heve kapasiteten Norge har til å realisere nasjonale produksjoner av høy kvalitet og profil.

#### 4.3.7 Press fra andre bransjer

Her tar ikke utredningen høyde for at insentivordningene for film- og tv-produksjon er fundert på europeiske statstøtterettslige forhold om kulturprodukter. Mulige innenlandske smittevirkninger (press fra andre bransjer) er ikke påvist i noen av landene med insentivordning, og det henvises ikke til eksempler i utredningen. I EØS-området må insentivordninger for filmproduksjon notifiseres av konkurransemyndighetene (ESA) slik at vridninger unngås. Faren for innenlandske smittevirkninger er derfor meget beskjeden.

Vestnorsk filmkommisjon kan imidlertid se en mulighet for at enkelte europeiske land vil etablere tilsvarende ordninger for spillproduksjon, hvilket også har blitt omtalt i nevnte *State Aid for Films*. Gitt at EU-kommisjonen åpner for insentivordninger til spillproduksjon og flere land etablerer dette, kan det komme et press fra spillbransjen i Norge om etablering av slike ordninger. Men, samlet sett vil det vurderes at press fra andre bransjer vil være av liten 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, 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 uoppnåelig gjennom andre kanaler. Vestnorsk filmkommisjon 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 (som en skjønnsmessig vurdering), da dette ikke fremkommer i utredningen. Som nevnt under 4.3.1 legges det også til et parameter for Økt skatteinngang.

### Insentivordning 2B: Den islandske modellen

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

Kostnader	--	-(-)
Internasjonale produksjoner	+++	++++
Norske produksjoner	++	*
Vridningseffekter	---	(-)
Turisme	++	++++
Kompetanse	++	++
Press fra andre bransjer	---	(-)
Internasjonalisering	+++	+++
Økt skatteinngang		+(+)
Norgesfremme og næringsprofilering		++

\* Ordningens effekt for nasjonale produksjoner vil avhenge av kombinasjonsmuligheter mellom insentivordningen og støtteordningene til NFI.

#### 4.4.1: Skattekonkurransen 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.

Etter at EU høsten 2011 la ut en høring om (mulig) skattekonkurransen i filmsektoren i Europa, var tilbakemeldingene fra høringsinstansene - og EUs konklusjon - tydelige på at dette ikke er tilfelle. Insentivordningene i Europa er utviklet mer i en situasjon av samarbeid om en global markedsposisjon, enn av konkurranse mellom landene. 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 lagt produksjonene til Asia, Oceania eller Nord-Amerika. *Sherlock Holmes: A Game of Shadows* (2011) er et annet eksempel: Produksjonen ble gjennomført i Europa takket være de britiske og franske insentivordningene, men benyttet ressurser også fra Sveits, Island og tildels Norge (flyfoto av Mardalsfossen, ved hjelp av Fuglefjellet AS og Blom ASA).

Å etablere en insentivordning i Norge vil dermed gå inn som en del av en felles europeisk anstrengelse om å styrke Europas attraktivitet som produksjonssenter for film, og bidra til å skape nye arenaer for samarbeid, der Norge kan delta som en bidragsyter på linje med andre land med insentivordninger. 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 antydes det at «*økt etterspørsel fra film- og TV-produksjon vil fortrenge annen type produksjon i Norge ved å legge beslag på produksjonsfaktorer*». Vestnorsk filmkommisjon er av den oppfatning at det er ledig kapasitet i film- og tv-bransjen, og i bransjer med tilknytning til filminnspillinger. Samtidig vil det være naturlig å legge til grunn et langsiktig perspektiv: Kompetansen til å håndtere større internasjonale produksjoner er pr i dag begrenset, men vil, som på Island, styrkes gjennom økt internasjonal erfaring. Hvert år utdannes over 600 studenter i visuelle-, film- og tv- studier fra bachelornivå i offentlige høyskoler og universiteter (353 studenter), utlandet (100 studenter) og private / fagskoler (tall ikke tilgjengelig). Vi er av den oppfatning at en insentivordning vil styrke verdiskapingen i bransjen, og styrke kontinuiteten for fagfolk.

Filmbransjen består av en stor underskog av små selskaper og uavhengige filmarbeidere. På 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, 2014). 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, 2014). Det vitner om et betydelig potensiale til å styrke verdiskapingen i bransjen.

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.

#### 4.4.3 Endringer i øvrige støtteordninger for film

Utredningens kommentarer støttes. Det vil være en forutsetning at en insentivordning vurderes uavhengig av kulturstøtten til nasjonal film. Se ellers punkt 4.2.1 og 4.2.2.

### Merknader, kapittel 5

#### Anbefaling basert på samlet vurdering

Vestnorsk filmkommisjon anser en insentivordning for å være samfunnsøkonomisk lønnsom på kort og lang sikt. Det er ledig kapasitet både i filmbransjen og i 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 ordning som fører til økt økonomisk aktivitet er ikke en ensidig utgift, men en utgift til inntekts ervervelse.

Den norske film- og tv-bransjen er konkurransedyktig, og får frem internasjonalt etterspurte talenter. Men, uten betimelige næringspolitiske tiltak kan fagmiljøet og bransjen visne hen, og dyktige norske filmskapere



flytte utenlands uten mulighet til å bringe prosjekter hjem til Norge. Incentivordningen vil gi forutsigbare rammebetingelser og en mer balansert markedsposisjon for norske produksjonsselskaper, etterarbeidshus og leverandører til film- og dramaproduksjoner. Det vil gi ringvirkninger for reiseliv, norgesprofilering og omdømme, og ha lave administrasjonskostnader. Den vil styrke bransjens internasjonale relasjoner, og gi Norge og Europa nye muligheter til å trekke globalt mobile produksjoner til kontinentet. Med styrket verdiskaping, norgesfremme og omdømme, vurderer Vf en incentivordning til å kunne møte generelle nærings- og utenrikspolitiske målsetninger.

Vestnorsk filmkommisjon vil samstemme med utredningen om at en norsk ordning henter hovedtrekk fra den islandske, og at raten settes til 25% (nivå mellom Island og Irland).

### Anbefalinger

-En rettighetsbasert ordning, regulert i form av en forskrift, vedtas i løpet av høstsesjonen og gjøres gjeldende fra 1.1.2015.

-Filmmeldingen utreder hvilke kombinasjonsmuligheter ordningen kan ha med eksisterende filmstøtte.

-Den konkurranserettslige begrunnelse for ordningen hentes fra ordningen som er godkjent for Island: Ordningen er åpen for spillefilm og dokumentarfilm, animasjonsfilm, og høykvalitets tv-drama som styrker formidlingen av norsk kultur, historie og natur, eller som tilfører økt erfaring, kunnskap og kunstneriske ambisjoner til norske filmarbeidere.

-Ordningen finansieres gjennom Nærings- eller finansdepartementet, tilsvarende ordningen på Island.

-Ordningen refunderer 25% av godkjente produksjonskostnader i Norge.

-Søker er et norsk selskap, ansvarlig for produksjonen i Norge.

-For å kvalifisere for ordningen må prosjektet ha et totalbudsjett over NOK 8 millioner (spillefilm), NOK 3 millioner (dokumentarfilm) eller over NOK 6 millioner pr visningstime for tv-drama.

-For å sikre forutsigbarhet holdes ordningen uten et øvre tak og uten søknadsfrister.

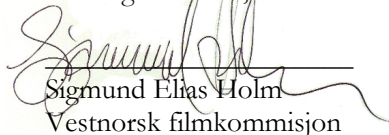
-For å sikre en ordning åpen for filmland uten markedsposisjon i Norge, og åpen for prosjekter primært rettet mot et hjemmemarked, anbefales det ikke å sette absolutte krav om norsk distribusjon til prosjektene.

-Incentivordningen lanseres sammen med en reetablering av en fristilt nasjonal filmkommisjon.

-Ordningen etableres i første trinn uten kombinasjonsmuligheter med NFI (tilsvarende fransk ordning). Med en slik struktur vil incentivordningen være uavhengig av de kulturpolitiske målene for den nasjonale filmpolitikken, og bør dermed sees og etableres uavhengig av filmmeldingen. Grensesnittet mot kulturstøtten til norsk film utredes i forbindelse med filmmeldingen.

-De regionale fondene og sentrene med størst internasjonal aktivitet styrkes vesentlig, for å sikre og utvikle attraktive fagmiljø der internasjonale produksjoner erfaringsvis søker seg.

Vennlige hilsener,



Sigmund Elias Holm

Vestnorsk filmkommisjon

[www.wnfc.no](http://www.wnfc.no)

Georgernes Verft 12  
5011 Bergen

Vedlagt:

Internasjonale produksjoner på Vestlandet 2007 – 2014 (etter lanseringsår)

## 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>

Ideas2Evidence (2014), *Vestnorsk filmmelding (arbeidsutkast)*

IIFC (2014), *Indian International Film Tourism Conclave*

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.nordiclabourjournal.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>

Statistiknett (2014),  
<http://www.statistiknett.no>

Tourism New Zealand (2013),  
<http://www.tourismnewzealand.com/sector-marketing/film-tourism/fast-facts>

## Vedlegg

### Internasjonale produksjoner på Vestlandet 2007 – 2014

Lanseringsår, *Tittel* (Nasjonalitet). Innspillingskommune, -sted.  
2007, *Kod Apokalipsisa* (Russland). Os, Bergen, Aurland.  
2007, *Golden Compass* (UK/USA). Bergen (kun plates).  
2009, *Harry Potter & the Half-Blood Prince* (UK/USA). Rauma.  
2009, *The Frost* (Spania/Norge) Giske, Ålesund.  
2009, *Ein Mann, Ein Fjord* (Tyskland). Ålesund, Bergen.  
2009, *I Saw the Sun* (Tyrkia). Bergen, Aurland.  
2010, *La Passione* (Italia). Bergen, Eidfjord.  
2010, *KO* (India). Bergen, Voss, Aurland, Odda.  
2010, *Sommerstorm* (Tyskland). Bremanger.  
2010, *Gesang des Windes* (Tyskland). Bremanger.  
2011, *Fateful Love* (Tyskland). Ålesund, Stranda.  
2011, *Das Ende der Eiszeit* (Tyskland). Luster, Sogndal.  
2011, *Das Meer der Frauen* (Tyskland). Luster, Sogndal.  
2011, *Sherlock Holmes: Game of Shadows* (USA/UK). Mardalsfossen (kun plates).  
2012, *Sog der Gezeiten* (Tyskland). Vik.  
2012, *Maattraan* (India). Stranda, Norddal, Rauma, Kristiansund, Aurland, Voss.  
2012, *Abschied von Hannah* (Tyskland). Haram.  
2012, *Zwei Leben* (Tyskland/Norge). Bergen, Osterøy.  
2013, *Alaska Johansson* (Tyskland). Ulvik.  
2013, *Vikings* (USA/Irland/Canada). Aurland, Stranda (kun plates).  
2014, *Sunshine Superman* (USA/Norge/UK). Rauma.  
2015, *Below the Ice* (Tyskland). Norddal, Ørsta.  
2015, *The Age of the Earth* (Tyskland). Norddal.  
2015, *Ex Machina* (USA/UK). Norddal, Luster.  
2015, *Nobody Wants the Night* (Spania/Frankrike/Bulgaria). Ulvik.  
2015, *Elvis* (Tyskland). Bergen, Fedje, Eidfjord, Aurland, Strandebar. m.  
2015, *Ukjent tittel* (India). Bergen.