



# PRODUSENTFORENINGEN **FILM + TV + SPILL**

**Oslo 07.08.14**

**Kulturdepartementet**

## **Hørings svar om insentivordning for film- og tv-produksjon**

Vi er glad for at regjeringen i sin regjeringserklæring sier den skal legge til rette for norsk og utenlandsk filmproduksjon. Vi er også glad for departementet har fått foretatt en utredning om insentivordning og varslet en kommende filmmelding.

Norske film-, tv- og spillprodusenters forening organiserer de fleste produksjonsselskapene i Norge, innenfor alle kategorier av audiovisuell produksjon. Foreningen har eksistert siden 1930. Hovedmarkedet for norske produsenter er norsk publikum, men den internasjonale interessen for norsk fiksjon, dokumentar og reklame har økt. Etterspørselen og anerkjennelsen av norske talent innenfor regi, foto, etterarbeid og skuespillere har aldri vært større. Den norske filmbransjen er blitt en del av den internasjonale film- og tv-industrien.

Men først og fremst har norsk film- og tv-bransje klart å skape suksess på hjemmebane. Markedsandelen for norske filmer på kino ligger blant de høyeste i Europa, og er doblet siden begynnelsen av årtusenskiftet. Utviklingen i støtten til norsk film har ligget på nivå med veksten i kulturbudsjettet, men vårt område kan vise til et av de beste resultatene når det gjelder publikumsvekst. Høy norskandel er også avgjørende for lokal aktivitet i kinoledet. Våre medlemmer representerer næringen og er utøvere av kulturpolitikk på et makronivå.

Bakgrunnen for Produsentforeningens innspill i debatten om innføring av en insentivordning her i landet er å sikre norsk innholdsproduksjon. Vi har foreløpig ikke fått noen signaler om at en ny ordning skal finansieres med andre midler enn de eksisterende filmstøttemidlene. Vi mener det vil være kulturpolitisk uheldig å flytte midler fra dagens ordninger som i stor grad har kvalitets- og publikumssuksess som kriterier, over til en rent kvantitativ ordning som kun fokuserer på produksjonsvolum. En slik ordning må komme i tillegg til eksisterende ordninger rettet mot produksjon av norskspråklig innhold. Mange av de aktørene som er entydig positive til en ny insentivordning baserer det på en tro på at ordningen ikke vil svekke støtten til norsk film. Hvis det skjer, vil hensikten med en slik ordning bli borte. Vi tror

at norske filmarbeidere helst vil jobbe med norskspråklig film for et norsk publikum fremfor å få assistentfunksjoner på store utenlandske produksjoner. Det er lite som tyder på at norske regissører, manusforfattere og skuespillere vil få mer å gjøre ved å flytte midler fra dagens filmstøtte over til en insentivordning.

### **Like vilkår**

Vi ønsker å konkurrere på lik linje med andre aktører, og er prinsipielt for like vilkår mellom land, sjangre og distribusjonsplattformer. Insentivordninger som er innført i en rekke land for å tiltrekke seg produksjoner og skape ringvirkninger har gitt en ubalanse i markedet, en skjevhet som det er gode grunner til å rette opp. Dette er imidlertid et spørsmål om næringspolitikk og ikke kulturpolitikk.

### **Ringvirkninger**

Insentivordningene slik vi kjenner dem fra andre land reduserer kostnadsnivået ved innspilling. Film- og tv-produksjon er kapitalkrevende og drar dit det er gunstige finansieringsvilkår, relevant kompetanse, teknisk infrastruktur og attraktive innspillingssteder.

Norge har høyt kostnadsnivå og ingen insentivordning for å tiltrekke seg utenlandsk produksjon, og derfor er det internasjonale aktører som velger å se bort fra oss som reelt alternativ innspillingsland. Mens finanskrisen har rammet mange andre land, har Norge klart seg godt og våre støtteordninger virker attraktive på utenlandske aktører, som gjerne søker samarbeidsprosjekter med norske produsenter, eller ønsker å etablere seg her.

Innføringen av egen insentivordning i tillegg til dagens støttesystem vil være gunstig for bransjen, og skape ringvirkninger også utenfor selve den tradisjonelle delen av bransjen. Dersom den kan etableres utenfor dagens støttesystem vil den måtte ha et nivå som gjør det mulig å konkurrere med andre land som også Oslo Economics peker på. Det vil kunne bety økt aktivitet i bransjen, for leverandørindustri, for regionene, og for turisme.

### **Eksisterende insentivordning**

Dagens filmstøtte (utviklings-, produksjons-, lanserings- og etterhåndsstøtte) er i realiteten insentivordninger som stimulerer private aktører til å ta risiko og investere privat kapital i prosjekter. Den statlige støtten utløser mer enn 50 prosent annen kapital. Dette går til prosjekter som i hovedsak har sin produksjon i Norge, og som skaper bransjeutvikling, Norgesprofilering og publikum.

Som det fremgår at den rapporten Produsentforeningen fikk laget fra konsulentsselskapet Ideas2evidence nylig, er det ikke god økonomi i bransjen. Vinneren med dagens system er publikum. En del av de regionale fondene, som f.eks FUZZ er også helt avhengig av dagens etterhåndsstøtte for å kunne klare å få avkastning på sine investeringer. Svekkes denne ordningen svekkes også de regionale fondenes muligheter og eksistensgrunnlag.

## **Næringspolitikk**

Det er en samlet regjering som i sin regjeringserklæring sier den skal legge til rette for norsk og utenlandsk filmproduksjon. Dette kan ikke alene være kulturdepartementets ansvar.

Produsentforeningen mener at en insentivordning for innspill av utenlandske film i Norge først og fremst må vurderes som et næringspolitisk tiltak for å styrke områder som turisme og lokalt næringsliv. Produsentforeningen mener dette ikke er en kulturpolitisk prioritering som må gå på bekostning av de eksisterende insentivordninger for norskspråklig film. Da regjeringen kuttet i filmstøtten i statsbudsjettet for 2014 skapte de usikkerhet rundt viljen til å opprettholde eksisterende støtte for norsk filmproduksjon. Det vil bli svært kritisk for norsk produksjon og norsk publikum om disse ordningene svekkes ytterligere. Vi sier derfor nei til en ordning finansiert over kulturbudsjettet under Kulturdepartementet, og mener dette er en oppgave for Næringsdepartementet og/eller Finansdepartementet.

Tilbakemeldingene fra våre søsterorganisasjoner i land som har insentivordninger som vi her snakker om, gjør oss skeptiske til koblingen med kulturbudsjettet. Det er viktig at politikerne ser forskjell på en ordning som skal skape aktivitet, og en ordning som skal skape innhold og bety noe for publikum.

Kulturdepartementets formål er å støtte norskspråklig film. Det må fortsatt være hovedmålet. Dersom regjeringen mener alvor med regjeringserklæringen må de legge til rette for både norsk og internasjonal filmproduksjon, og bør ikke redusere innsatsen for norsk film til fordel for automatiserte ordninger for utenlandske produksjoner. Dagens filmstøtte har ligget flatt i fem år, og bransjen trenger politiske initiativ som kan gi ny fart og utvikling.

Produsentforeningen har vært positive til en ordning som ikke går på bekostning av eksisterende ordninger. Det har vi vært i ti år, og stadig oppfordret politisk ledelse i Kulturdepartementet til å overtale sine kollegaer i Næringsdepartementet og/eller Finansdepartementet til å ta initiativ til en slik ordning. Når ikke andre deler av regjeringen melder sin interesse for dette spørsmålet bidrar det til å underbygge vår usikkerhet med hensyn til fremtidig finansiering.

## **Kapasitet og kompetanse**

Det stilles spørsmål ved om det er nok kapasitet i det norske markedet til økt aktivitet. Det mener vi det er. Det har vært økt omsetning og utvikling i bransjen de siste ti årene, vesentlig knyttet til tv-produksjon. Kvaliteten på produksjonene er høy, norske fagfolk er flinke og vant til å jobbe med ny teknologi og små team sammenlignet med en del andre land. Det er ikke grunn til å tro at innføringen av en insentivordning umiddelbart vil sprengte kapasiteten i det norske marked. Vi er også allerede i stor grad en del av et samlet nordisk marked, og kan i særskilte tilfeller innhente stab også fra andre land. Etterspørselen etter norske fagfolk internasjonal har også økt og viser at kompetansen finnes.

### **Rapporten fra Oslo Economics**

Rapporten er dessverre ikke så grundig som vi hadde ønsket oss. Det mangler en del tallmateriale som det åpenbart ikke var mulighet å samle inn innenfor rammene av oppdraget. Det fører også til en viss usikkerhet omkring konklusjonene i rapporten. Det var også uheldig at det i spørreskjemaet, som ble gitt til de som ble intervjuet, ble stilt spørsmål om hvilke av dagens ordninger som kunne droppes til fordel for en insentivordning.

Det har vært trukket frem i debatten og i høringssvarene fra en del andre aktører at det er uheldig at norske produksjoner i stadig større grad drar ut og henter finansiering. Vi vil understreke at det er viktig for norsk filmproduksjon, finansiering og kvalitet at norske produksjoner også henter finansiering og samarbeidspartnere utenfor landets grenser og at problemet med såkalt utflagging må analyseres og dokumenteres bedre. Ofte gir tilgang på utenlandske ordninger filmene et samlet større budsjett slik at de kan realiseres med en kvalitet som også kommer det norske publikum til gode. Der norske produsenter legger ut produksjon til utlandet av direkte økonomiske årsaker, eller fordi andre land har insentivordninger vi ikke har, er det relevant å trekke dette inn i vurderingen, men volumet av dette må ikke overvurderes.

Rapporten beskriver i stor grad ordninger i enkelte land der de er innført, men har ikke gått inn i en analyse om hva de ulike ordningene har betydd for nasjonal filmproduksjon, markedsandel og ulike konsekvenser som følge av ordningene. Særlig er det viktig å vurdere forholdet mellom nærings- og kulturpolitikk og hvor den politiske og forvaltningsmessige forankringen av ordningene ligger i de ulike landene.

### **Erfaringer fra andre land**

Sverige og Danmark har ikke innført noen insentivordninger, og det er heller ikke høyt på den filmpolitiske agendaen i disse landene. Produsentforeningen er medlem av FIAPF, den internasjonale spillefilmprodusentforeningen og CEPI, den europeiske tv-produsentforeningen. Vi har opp gjennom årene drøftet filmpolitikk, støtte- og insentivordninger i de ulike landene med mange aktører. I forbindelse med denne rapporten kontaktet vi våre søsterorganisasjoner i Irland, Island, Canada, Australia og Tsjekkia, og fikk også info fra Frankrike og organisasjonssekretariatene. Det eksiterer svært få reelle evalueringer, og hvert land har sine særskilte ordninger og sin særegen historikk for hvordan filmpolitikken har utviklet seg. Mange av landene er svært glad for sine insentivordninger, men de er bekymret for effekten på nasjonal filmproduksjon og markedsandelen for nasjonal film på kino er lav i flere av dem. Irlands produsentforening Screen Producers Irland gir f.eks uttrykk for at de er svært fornøyd med at de har produksjon og en insentivordning som har tiltrukket seg mange internasjonale aktører, men de ville mye heller hatt nasjonale støtteordninger som våre. Det er også klart at det i finanskrisen var lettere å kutte i nasjonale ordninger når man kunne vise til at man opprettholdt insentivordningen, i følge dem.

FIAPF og CEPI gjorde oss oppmerksom på at European Audiovisual Observatory gjør en grundig gjennomgang i år, med bistand av konsultantselskapet Olsberg-SPI, som kunne gitt bedre grunnlag for vår vurdering. Foreløpig virker det som stadig flere land innfører ordninger som igjen svekker den norske konkurranseevnen. Den skal presenteres 20.oktober 2014. Det kan være hensiktsmessig å ha den med før den endelige vurderingen.

### **Oppsummering**

Vi er altså positive til regjeringens vilje til å støtte norsk og utenlandsk filmproduksjon i Norge. Vi mener imidlertid at det ikke kan være en kulturpolitisk viktig prioritering å la norsk filmstøtte finansiere en insentivordning for utenlandsk filmproduksjon. Vi er prinsipielt positive til mer automatiske og forutsigbare ordninger, men fastholder at de skal være basert på kriterier om kvalitet og publikumsinteresse.

Det vil være katastrofalt for nasjonal filmproduksjon og tilbudet til norsk publikum om en ny ordning skal finansieres med midler fra dagens støtteordninger for audiovisuell produksjon. Kuttet på 36.4 millioner kroner i budsjettet for 2014 innebar i realiteten et kutt på nesten 50 millioner sett i forhold til lønns- og prisvekst. Det medfører også et tilsvarende bortfall av privat kapital og har svekket bransjens aktivitetsnivå. Vi ser konsekvensene av det nå høsten 2014 der Norsk Filminstitutt har varslet bransjen om at en del støtteordninger får vesentlig mindre disponibelt, og mange planlagte prosjekter må utsettes, stanses eller helt skrinlegges. Publikum vil oppleve et svekket tilbud i 2015. Produsentforeningens spillefilmgruppe har vedtatt et samlet nei til insentivordning basert på usikkerheten omkring finansiering og konsekvensene for norsk kinofilm.

En ny satsning på norsk film og tv-bransje er nødvendig, og da må det først og fremst skje gjennom en vekst i budsjettene for norsk produksjon.

Forutsatt at regjeringen viser vilje til å etablere og finansiere en slik ordning er vi positive i tråd med det vi beskriver i vedlegget her.

På vegne av medlemmene

Leif Holst Jensen  
Generalsekretær

## **Skisse til en ordning under Næringsdepartementet eller Finansdepartementet**

Hvis det skal utformes og finansieres en ordning uten å redusere støtten til audiovisuell produksjon er vi langt på vei enige med en rekke andre bransjeaktører om at:

- Regjeringen utarbeider en rettighetsbasert ordning, regulert i form av en forskrift, som vedtas i løpet av høstsesjonen og gjøres gjeldende fra 1.1.2015.
- Ordnningen refunderer minimum 25% av godkjente produksjonskostnader i Norge.
- Søker er et norsk selskap, ansvarlig for produksjonen i Norge.
- Den konkurranserettslige begrunnelse for ordningen hentes fra ordningen som er godkjent for Island.
- Ordnningen er åpen for spillefilm, animasjonsfilm, dokumentar og høykvalitets tv-drama som styrker norsk kultur, historie og natur, eller som tilfører økt erfaring, kunnskap og kunstneriske ambisjoner til norske filmarbeidere.
- Terskel på minimum forbruk i Norge settes til NOK 3 millioner, og NOK 1 million for dokumentar.
- For å kvalifisere for ordningen må prosjektet ha et totalbudsjett over NOK 8 millioner (spillefilm), eller over NOK 6 millioner pr visningstime for tv-drama (tilsvarende den britiske ordningen), eller NOK 3 millioner for dokumentar.
- For å sikre forutsigbarhet holdes ordningen uten et øvre tak og uten søknadsfrister.
- Incentivordningen lanseres sammen med en reetablering av en fristilt nasjonal filmkommisjon. Filmkommisjonen vil ha ansvar for å markedsføre ordningen, bistå med å kartlegge lokasjoner og filmressurser for prosjekter, og sikre at ordningen treffer de prosjektene med størst verdiskapingspotensiale for Norge.
  
- Ordnningen etableres foreløpig uten kombinasjonsmuligheter med tilskuddsordningene til NFI (tilsvarende den franske ordningen). 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. Hvordan en incentivordning kan kombineres med kulturstøtten til film, kan vurderes i den kommende filmmeldingen.
- En incentivordning som ikke lar seg kombinere med NFI, vil ikke skape vridningseffekter for den norske spillefilmen.
- En incentivordning må notiseres av konkurransemyndighetene (ESA), faren for innenlandske smittevirkninger (press fra andre bransjer) er derfor meget beskjeden.
- En incentivordning bør i fremtiden vurderes for hele den audiovisuelle sektoren. Fra spillbransjen har vi sett svært uheldige effekter av andre lands incentivordninger som har trukket vesentlig kompetanse og oppgaver ut av landet.