

Høringsnotat – forskrift om endringer i forskrift av 16. desember 2015 nr 1684 om insentivordning for film- og serieproduksjoner

1 Innledning

Kulturdepartementet legger med dette fram forslag til endring av forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner.

Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner trådte i kraft 1. januar 2016, og ordningen forvaltes av Norsk filminstitutt.

Insentivordningen har som formål å bidra til å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge for å fremme norsk kultur, historie og natur. Ordningen skal også bidra til økt erfaring og kunnskap i den norske filmbransjen, stimulere til vekst, en bærekraftig norsk filmnæring og økt internasjonalt samarbeid.

2 Bakgrunn

Kulturdepartementet har gjennomført en gjennomgang av tilskuddsordningene som Norsk filminstitutt disponerer til utvikling, produksjon og lansering av filmer og serier, med sikte på å vurdere om de er tilpasset endringer i markedet og at virkemidlene bidrar til å oppfylle filmpolitiske mål. Menon Economics har som ledd i gjennomgangen evaluert tilskuddsordningene. Med utgangspunkt i evalueringen har departementet og Norsk filminstitutt i samarbeid utarbeidet forslag til endringer av forskriftene som regulerer tilskuddsordningene, herunder insentivordningen.

Den politiske forankringen av insentivordningen ligger i Filmmeldingen - Meld. St. 30 (2014–2015) - samt i Granavolden-plattformen, der det står at Regjeringen vil:

- *Vurdere utvidelse av insentivordningen for film- og TV-produksjon i Norge.*
- *Legge til rette for økt eksport av norsk kunst og kultur gjennom gode insentivordninger og større samling av kompetansen i klyngemiljøer i alle deler av landet.*

Spørsmålet om en utvidelse av insentivordningen er ikke en del av denne høringen. Denne problemstillingen vil bli vurdert i 2021 i forlengelsen av en evaluering av insentivordningen, jf. Prop. 1 S (2020-2021) Kulturdepartementet.

3 Formålet med de foreslåtte endringene

De foreslåtte endringene har som hovedformål å sikre at forvaltningen av tilskuddene til filminsentivordningen er i tråd med Stortingets bevilgningsreglement og å styrke budsjettstyringen av midlene slik at de ikke over tid bindes opp i tilsagn til prosjekter som ikke gjennomføres eller som gjennomføres i en mindre skala enn det som er forutsatt i søknaden. Videre ønsker departementet å styrke måloppnåelsen gjennom å justere kravene til forbruk i Norge og innføre et nytt krav om bruk av praktikanter. Videre foreslås å

forskriftsfeste deler av gjeldende forvaltningspraksis og indeksregulere beløpene i forskriften.

Etter gjeldende regler er vedtaket om tilskudd gyldig i to år (etter søknad tre år) før opptak må være i gang. I tillegg kommer produksjonsperioden og etterfølgende frist på seks måneder for å anmode om utbetaling. Dette har medført forsinkelser i utbetalinger av tilskudd fra kap. 334, post 72 *Insentivordning for film- og tv-produksjoner*, med tilsvarende overføring av ubrukte midler fra foregående budsjettår. Bevilgningen på denne budsjettposten har stikkordsfullmakten "kan overføres", hvilket gir hjemmel for å overføre ubrukt bevilgning til de følgende to budsjettårene, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 5. Stikkordet kan tilføyes særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker. Selv om bevilgningen er overførbar, skal bevilgningen ikke settes høyere enn det som antas å bli faktisk utbetalt for det enkelte budsjettår. Bevilgningen skal med andre ord være basert på realistiske anslag over utgiftene i budsjettåret.

Under gjeldende forskrift er overførte bevilgninger på budsjettposten fra tidligere budsjetterminer blitt akkumulert, slik at man har nærmet seg grensen for hva som vil være overførbar bevilgning til neste budsjettår. Dette har til dels bakgrunn i at det har vært forsinkelser i produksjoner som har fått tilsagn om tilskudd under ordningen, og dels at enkelte produksjoner har vært gjennomført i en mindre skala enn det som var forutsatt i søknaden.

Regjeringen har i budsjettforslaget for 2021 foreslått å endre budsjetteringen av bevilgningsforslaget til insentivordningen, jf. Prop. 1 S (2020–2021) *Kulturdepartementet*. Bevilgningsrammen på posten har tidligere vært budsjettert ut fra rammen for hva som kan innvilges av tilsagn til nye prosjekter i budsjettåret. Basert på erfaringene fra ordningen ser man at bare en mindre del av dette beløpet vil komme til utbetaling i samme budsjettår. En større andel vil først komme til utbetaling i påfølgende budsjettår. I henhold til Bevilgningsreglementet kan staten bare pådras forpliktelser som skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Regjeringen har derfor for 2021 foreslått å knytte en tilsagnsfullmakt til posten, som innebærer at det kan gis tilsagn utover gitte bevilgninger på posten, men slik at samlet ramme for nye tilsagn og gammelt ansvar ikke overstiger 68,6 mill. kroner, jf. forslag til vedtak III i Prop. 1 S (2020–2021) *Kulturdepartementet*. Bevilgningen på posten er samtidig foreslått redusert fra 71,4 mill. kroner i Saldert budsjett 2020 til 41,4 mill. kroner i budsjettforslaget for 2021. Bevilgningsforslaget er basert på at det i hovedsak skal dekke forventede utgifter til utbetalinger i 2021 som det er gitt tilskudd til innenfor rammen av tidligere års bevilgninger. Budsjettforslaget, med tilhørende tilsagnsfullmakt, innebærer at tilsagnsrammen til nye prosjekter vil bli videreført i 2021 på samme nivå som foregående år. Stortinget har sluttet seg til regjeringens forslag, jf. Innst. 14 S (2020–2021).

For å følge opp disse endringene foreslås det at forskriften endres slik at tilsagn får en gyldighet på ett år, og at søker kan be om at gyldighet utvides med ytterligere ett år slik at man har totalt to år, i stedet for tre år som i dag. I tillegg foreslår departementet at det tas inn vilkår om å prioritere prosjekter som er nær ved å realiseres som produksjoner som kan gjennomføres raskt, og følgelig også kan anmode om refusjon innen rimelig tid etter vedtak. Endringene skal sikre at bevilgningene til ordningen nyttes til formålet, i tråd med Stortingets forutsetninger, og skal samtidig bidra til større forutsigbarhet med hensyn til utbetalingstakt og kravet til realistisk budsjettering.

4 Merknader til de enkelte bestemmelsene

I det følgende redegjøres for de materielle forslagene til endring av forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner.

Til § 5. Krav til søknad

I andre ledd med tilhørende underpunkter stilles det minimumskrav om hvilke opplysninger søknader til insentivordningen må inneholde.

Det foreslås tatt inn i § 5 andre ledd bokstav g) et krav om at «opptaksstart» skal datofestes i produksjonsplanen. Forslaget henger sammen med og skal understøtte vilkår om tilskuddsrammens gyldighet, jf. forslag til ny § 10 Vedtakets gyldighet, samt nytt dokumentasjonskrav i § 6 bokstav e) nedenfor. Hensikten med forslaget er å bidra til å korte ned på vedtakets gyldighet gjennom å fastsette en frist for når produksjonen må være kommet i gang. Endringsforslaget har til hensikt å sikre bedre budsjettstyring for ordningen slik at midlene benyttes til produksjoner som er nær ved å realiseres og motvirke at betydelige midler akkumuleres over år på budsjettposten i påvente av utbetaling.

Til § 6. Vilkår for tilskudd

I § 6 første ledd bokstav a) - f) defineres terskler, eller minimumskrav, som vilkår for tilskudd. Kravene som listes opp i bokstav a) – f) bygger opp under ordningens formål.

Det foreslås å heve beløpsgrensen i § 6 bokstav c) for minimumsforbruk i Norge fra NOK 2 mill. til NOK 4 mill. Ved å heve terskelen sikres at produksjoner som får innvilget tilskuddsramme over insentivordningen gjennomfører en vesentlig del av produksjonen i Norge, og at det norske bidraget får et større fotavtrykk i produksjonen for å fremme norsk kultur, historie og natur.

Det foreslås en presisering til § 6 d) som sier at 30 % internasjonal finansiering må kunne dokumenteres på søknadstidspunktet. Dette praktiseres innenfor ordningen i dag og formuleringen foreslås tilføyd for å etablere tydelig hjemmel for praksis.

Det foreslås en presisering til § 6 bokstav e) om at Norsk filminstitutt skal kunne fastsette en frist for levering av dokumentasjon på avtale om internasjonal distribusjon, i de tilfeller der intensjonsavtale om internasjonal distribusjon godkjennes på søknadstidspunktet. Dette skal bidra til å underbygge intensjonen om å tiltrekke store internasjonale produksjoner som er kommet langt i sin finansiering og planlegging, og som derfor kan gjennomføres raskt, og følgelig også kan anmode om tilskudd innen rimelig tid etter vedtak. Prioritering av prosjekter som er nær ved å realiseres understøtter formålet om å stimulere til aktivitet og sikrer at bevilgningene kommer næringslivet til gode uten unødig opphold.

Departementet foreslår å føye til en ny bokstav f), med vilkår om at produksjonen må engasjere praktikanter i tilknytning til sentrale fagfunksjoner. Praktikant skal forstås som en person som læres opp i, og praktiserer, et yrke under oppsyn av arbeidsgiveren. Praktikanten skal være ferdig utdannet innen sitt fagområde, og skal komme i tillegg til, og ikke som erstatning for, filmarbeidere som har opparbeidet seg arbeidserfaring innenfor fagområdet. Krav til engasjement av praktikanter understøtter ordningens formål om å bidra til økt erfaring og kunnskap i den norske filmbransjen og en bærekraftig norsk filmnæring. I tillegg svarer dette kravet på anbefalingen i Olsberg SPIs rapport *Impact of the Norwegian*

Film Incentive om at filmarbeidere må gis opplæring for å øke kapasiteten i den norske filmbransjen og sikre tilstrekkelig tilgang på kvalifisert personell som kan betjene insentivprosjekter.

Til § 7. Tilskuddets størrelse

Det foreslås at § 7 fjerde ledd oppheves. Gjeldende bestemmelse innebærer at Norsk filminstitutt vil kunne akseptere godkjente merkostnader til produksjonen som påløper etter opptaksstart i Norge på inntil 20 % av godkjent budsjett. Regelen fremstår som uhensiktsmessig da den bidrar til unødvendig oppbinding av fondsmidler. Dette ble påpekt av Olsberg SPI allerede ved evalueringen av ordningen i 2017. Utslagene av regelen blir videre tilfeldig og avhenger av hvorvidt produsenten budsjetterer med eller uten uforutsette kostnader, eller ulike satser for dette. Presis budsjettering for aktiviteten i Norge vil gi en mer realistisk tilskuddsramme og samtidig sikre likebehandling av søknader.

Til § 8. Godkjente kostnader

Det foreslås et nytt fjerde ledd til § 8 som presiserer at kun kostnader som er relevante og knyttet til gjennomføring av tiltaket godkjennes som grunnlag for utmåling av tilskudd. Dette er praksis i dag og presiseringen foreslås tilføyd for å etablere hjemmel for denne praksisen.

Til § 10. Vedtakets gyldighet

Det foreslås en innstramming av vedtakets gyldighet ved at vedtak om tilsagn om tildeling av tilskuddsramme skal være gyldig i 12 måneder, mot tidligere i to år. Det foreslås videre at det kan søkes om utsettelse innen utløpet av 12 måneder dersom søker kan dokumentere at det er realistisk at produksjonen kommer i gang i løpet av de påfølgende 12 måneder. Utsettelse kan kun gis en gang, slik at vedtaket maksimalt vil ha en samlet gyldighet på to år. Dette medfører at ordinær gyldighetsperiode går fra to til ett år, og at utvidelse av gyldighet kan søkes om og utvides til totalt to år, i stedet for tre år, slik gjeldende bestemmelse åpner for. Bakgrunnen for forslaget er at det fremstår som lite hensiktsmessig at midlene som bevilges til ordningen bindes opp i inntil tre år for hvert prosjekt. Produksjoner oppfordres til å søke når de er kommet langt i sin finansiering og planlegging, og prosjektet derfor kan gjennomføres raskt. Med muligheten til å søke om en ettårig forlengelse av vedtakets gyldighet ivaretas likevel produksjoner som møter uforutsette hendelser som fører til forsinkelser.

Til ny § 12a. Indeksregulering

Det foreslås tatt inn en ny bestemmelse om indeksregulering av beløp, som innebærer at grenser som er angitt med kronebeløp i forskriften justeres med virkning fra 1. januar hvert år etter Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks (hovedindeksen). Beregningen skal ta utgangspunkt i indeksnivået i januar 2022 og indeksnivået som offentliggjøres i januar måned det aktuelle året. Bakgrunnen for forslaget er at beløpsgrensene angitt i forskrift skal følge generell prisstigning. Norsk Filminstitutt legger opp til å offentliggjøre årlige beløpsgrenser på sin hjemmeside for ordningen.

Til § 17. Sanksjoner

Bestemmelsen endrer overskrift til "stansing og tilbakeholdelse av tilskudd". Et vedtak om å trekke tilbake tilskudd er en omgjøring av vedtaket om innvilgelse av tilskudd. Adgangen til å

omgjøre følger av alminnelig forvaltningsrett, og det er derfor ikke behov for en særregulering i forskriften. Henvisningen til at Norsk filminstitutt kan trekke tilbake tilskudd foreslås derfor tatt ut av forskriftsteksten.

Til § 18 Ikrafttredelse

Kunngjøringen av søknadsrunde for 2021 finner sted i november 2020, med forbehold om Stortingets budsjettvedtak. Norsk filminstitutt vil normalt gjøre vedtak om tilskudd i januar 2021. For å sikre forutsigbarhet om hvilke regler som skal gjelde for denne søknadsrunden legger departementet opp til at nytt regelverk fastsettes med virkning fra 1. mars 2021 slik at de nye reglene vil omfatte påfølgende søknadsrunder.

FORSKRIFT OM ENDRINGER I FORSKRIFT OM AV 16 DESEMBER 2015 NR. 1684 OM INSENTIVORDNING FOR FILM- OG SERIEPRODUKSJONER

Hjemmel: Fastsett av Kulturdepartementet [dato. mnd år] med hjemmel i Stortingets budsjettvedtak

I

I forskrift av 16 desember 2015 nr. 1684 om endringer i forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner gjøres følgende endringer:

§ 5 andre ledd, bokstav g skal lyde:

- g) produksjonsplan for opptakene i Norge med dato for *opptaksstart* og slutføring,

§ 6 skal lyde:

§ 6. Vilkår for tilskudd

En produksjon må oppfylle følgende vilkår for å kunne motta tilskudd fra insentivordningen:

- a) Produksjonen skal produseres helt eller delvis i Norge.
- b) Produksjonen må minimum ha et totalt produksjonsbudsjett på NOK 25 mill. for spillefilm, NOK 10 mill. for dokumentarfilm, NOK 10 mill. per episode for dramaserier og NOK 5 mill. per episode for dokumentarserier.
- c) Produksjonen må ha et budsjett som viser et minimumsforbruk av godkjente kostnader i Norge på NOK 4 mill.
- d) Produksjonen må *dokumentere* en finansieringsplan som består av minimum 30 % internasjonal finansiering *på søknadstidspunktet*.
- e) Produksjonen må kunne dokumentere at den har avtale om internasjonal distribusjon. Intensjonsavtale om internasjonal distribusjon kan etter vurdering godtas. *I de tilfeller der intensjonsavtale om internasjonal distribusjon godkjennes på søknadstidspunktet, vil frist for levering av dokumentasjon på avtale om internasjonal distribusjon angis i vedtaksbrevet.*
- f) *Produksjonen må engasjere praktikanter i tilknytning til sentrale fagfunksjoner*

For å få tilskudd etter insentivordningen må produksjonen oppfylle minimumskravet i kvalifiseringstesten, jf. vedlegg 1 til denne forskriften.

Når Norsk filminstitutt prioriterer og rangerer søknadene som passerer kvalifiseringstesten skal ordningens formål vektlegges.

§ 7 fjerde ledd oppheves

§ 8 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kun kostnader som er relevante og knyttet til gjennomføring av tiltaket godkjennes som grunnlag for utmåling av tilskudd.

Gjeldende § 8 fjerde, femte og sjette ledd blir nytt femte, sjette og sjuende ledd.

§ 9. første ledd skal lyde:

Ordningen forvaltes av Norsk filminstitutt, som også fatter vedtak om tildeling av tilskuddsramme etter forskriften.

§ 10 skal lyde:

§ 10.Vedtaketets gyldighet

Vedtak om *tildeling av tilskuddsramme* skal være gyldig i *12 måneder*. Det kan søkes om utsettelse innen utløpet av *12 måneder* dersom søker kan dokumentere at det er realistisk at produksjonen kommer i gang i løpet av påfølgende *12 måneder*. Utsettelse kan kun gis *en gang*, slik at vedtaket maksimalt har en samlet gyldighet på *to år*.

§ 11 skal lyde:

§ 11.Vedtaksbrev

Vedtak om tildeling av tilskuddsramme skal bekreftes med *vedtaksbrev* fra Norsk filminstitutt, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 6.3.3.

Ny § 12a. skal lyde:

§ 12a. Indeksregulering

Der denne forskriften angir beløpsgrenser i kroner, justeres beløpet med virkning fra 1. januar hvert år tilsvarende endring i Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks (hovedindeksen). Beregningen skal ta utgangspunkt i indeksnivået i januar 2022 og indeksnivået som offentliggjøres i januar måned det aktuelle året.

§ 16 første ledd skal lyde:

Norsk filminstitutt skal sørge for nødvendig kontroll med bruken av *midlene*.

§ 17 skal lyde

§ 17.Sanksjoner

Norsk filminstitutt kan stanse utbetaling av tilskudd eller kreve tilbakebetaling av utbetalt tilskudd dersom

- a) tilskuddsmottaker har brutt opplysningsplikten
- b) tilskuddet ikke blir benyttet i henhold til forutsetningene fastsatt i vedtaksbrevet
- c) tilskuddsmottaker på annen vesentlig måte har brutt bestemmelsene i denne forskrift eller bestemmelser/vilkår fastsatt av Norsk filminstitutt med hjemmel i denne forskrift.

Ved krav om tilbakebetaling kan det fastsettes rente etter lov 17. desember 1976 nr.

100 om renter ved forsinket betaling m.m. for det beløp som kreves tilbakebetalt.

Dersom tilbaketrunkne midler ikke blir tilbakebetalt, kan hovedproduksjonsforetaket utelukkes fra insentivordningen og fra alle øvrige tilskuddsordninger Norsk filminstitutt forvalter i inntil tre år. Dette gjelder også ved gjentatte brudd på regelverk eller forutsetninger som nevnt i første ledd.

Vedtatte sanksjoner må være rimelige og stå i forhold til det aktuelle bruddet på regelverket eller øvrige forutsetninger.

II

Forskriften trer i kraft dato/mnd/2021.