



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 25

(2003–2004)

Økonomiske rammebetingelser for
filmproduksjon

Innhold

1	Bakgrunn	5	4.2.3	Sammensetningen av egenfinansieringen	17
2	Norsk filmpolitikk	7	4.3	Billettstøtte	18
2.1	Statlige tilskudd til filmproduksjon	7	4.4	Støtteintensitet	19
2.2	Omleggingen av norsk filmpolitikk	8	4.5	Produsentens inntekter	20
2.3	EØS-avtalens statsstøtteregler og ESAs vurdering av norsk filmstøtte	9	4.6	Avkastningsgrad	21
			4.7	Tilbakebetaling	21
3	Statlige tilskuddsordninger for langfilmproduksjon	11	5	Departementets vurdering	23
3.1	Tilskudd til produksjon av film	11	5.1	Innledning	23
3.2	Produksjonstilskudd	11	5.2	Privat kapital i norsk filmproduksjon	23
3.2.1	Forhåndstilskudd	11	5.3	Billettstøtte og tilbakebetaling	24
3.2.2	Konsulentvurdering	11	5.3.1	Billettstøtte	24
3.2.3	Markedsvurdering	12	5.3.2	Tilbakebetaling	25
3.3	Billettstøtte	12	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
3.4	Tilbakebetaling	13			
3.5	Direkte produsentstøtte	14			
3.6	Andre nordiske land	14			
4	Erfaringer med tilskuddsordningene	16		Vedlegg 1: Brev av 10. oktober 2001 fra Norske film- og TV-Produsenters forening	27
4.1	Omleggingen i 2001	16			
4.2	Privat kapital i norsk filmproduksjon	16		Vedlegg 2: Filmstøtte i andre land	29
4.2.1	Generelt	16		Danmark	29
4.2.2	Andelen egenfinansiering	16		Sverige	29
				Finland	30
				Enkelte andre land i Europa	31



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St. meld. nr. 25

(2003–2004)

Økonomiske rammebetingelser for filmproduksjon

*Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 12. mars 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Bakgrunn

Kultur- og kirkedepartementet legger med dette frem en stortingsmelding om de økonomiske rammebetingelsene for norsk filmproduksjon. Bakgrunnen for meldingen er Stortingets vedtak 11. desember 2003 i forbindelse med behandlingen av Kultur- og kirkedepartementets budsjett for 2004, jf. B.innst.S.nr.2 (2003–2004):

«Stortinget ber Regjeringen innen 1. mars 2004 legge fram for Stortinget egen sak som vurderer de økonomiske rammebetingelser for norsk filmpolitikk.»

Bakgrunnen for vedtaket fremgår av budsjettinnstillingen s. 126, hvor det bl.a. heter at:

«Komiteen mener at utviklingen i norsk filmproduksjon er svært gledelig. Vi er i 2003 vitne til et rekordår, både når det gjelder nye norske filmpremierer og når det gjelder publikumstilstrømning. Komiteen mener at filmåret 2003 viser at det er mulig å nå ambisiøse målsettinger, med 20 nye norske filmer, og rundt 20 % andel av publikum på norske filmer. Dette er det nivået vi bør legge til rette for å holde oss på. Det viser også at det finnes talenter og kompetanse i norsk filmmiljø til en så stor filmproduksjon. Det er ressurstilgangen som avgjør om vi kan holde oss på dette nivået. Komiteen mener også

at den store suksessen viser at omleggingen av norsk filmpolitikk har vært vellykket. De nye støtteordningene har bidratt til å finansiere både de smale filmene og filmer med bredere profil. De har også bidratt til økte privatinvesteringer i filmene, og økt kostnadseffektivitet. Slik kan vi konkludere med at målene med de nye støtteordningene langt på vei er oppnådd.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, vil vise til problemene som momssystemet innebærer for filmbransjen. Da momsreformen ble innført, ble det av kulturpolitiske hensyn bestemt at kinoer ikke skulle ha moms. Dette fordi man ikke ønsket å bidra til en prisøkning på noe man anser som et viktig kulturområde. Nå viser det seg at momsfritaket kanskje likevel ikke hjelper kinoenes økonomi, i og med at momsfritaket også innebærer at kinoene ikke får fradrag for inngående moms. Samtidig innebærer momssystemet mye ekstra byråkrati og problemer for produsentene, i og med at DVD og video har moms, mens kinoene ikke har det. Det betyr at produsentene får fradrag for inngående moms for en del av utgiftene, og et ekstra byråkrati.

Flertallet viser til at NRK nå har fått en momssats på 6 %, noe som gir staten noe inntekter, samtidig som NRK får mulighet til å trekke fra momsutgifter og gjør det lettere å kjøpe eks-

terne tjenester. Flertallet mener det er nødvendig å vurdere en lav momssats også for kino, slik at man rydder opp i økonomien både for kinoer og for filmprodusentene. Flertallet mener dette bør vurderes i forbindelse med arbeidet med kulturmeldingen som skal være ferdig innen april.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen innen 1. mars 2004 legge fram for Stortinget egen sak som vurderer de økonomiske rammebetingelser for norsk filmpolitikk.»

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at mye kan tale for at man bør foreta en samlet vurdering av norsk filmpolitikk og det statlige støttereimet basert på følgende prinsipper:

1. Produksjonsstøtten bør legges opp slik at den utløser størst mulig privat risikokapital, og på et tidligst mulig tidspunkt i produksjonsprosessen.
2. Billettstøtteordningen bør videreføres, men ordningene for avgrensninger oppad og tilbakeføring til fondet gjennomgås.
3. Man bør gjennomgå skatte- og momsregimet med tanke på en best mulig likebehandling sett i forhold til tilsvarende produksjonsmiljøer for andre typer media.»

I debatten i Stortinget presiserte en av forslagsstillerne, representanten Trond Giske følgende:

«Når det gjelder en ekstra sak om film, har vi satt fristen til 1. mars. Vi har også i innstillingen sagt klart hva vi ønsker en gjennomgang av. Vi ønsker en gjennomgang av produksjonsstøtten, slik at man i størst mulig grad inviterer private til å investere i film. Vi ønsker en gjennomgang av billettstøtteordningen. Vi støtter dagens billettstøtteordning, men vi ber om at man ser på tilbakeføringsordninger fra de store suksessene, og vi ber om en gjennomgang av skatte- og momsregimet. Vi ber ikke om en full melding om filmpolitikk. Men vi ber om en gjennomgang av disse områdene, og jeg tror også det skulle ligge materiale i forbindelse med kulturmeldingens forarbeider som kan brukes til dette, og det skulle være fullt mulig å få det på plass til 1. mars. Hvis ikke, kan det gå utover andre saker vi har til behandling her i komiteen.»

Departementet har i arbeidet med meldingen lagt til grunn at dette er Stortingets premisser for de spørsmål man ønsker å drøfte. Meldingen er så-

ledes avgrenset til kun å gjelde sentrale deler av de økonomiske rammevilkår for produksjon av langfilm med hovedvekt på:

- Produksjonsstøtten, slik at man i størst mulig grad tiltrekker privat kapital.
- Avgrensning av billettstøtten.
- Tilbakeføring av tilskudd

Når det gjelder skatte- og merverdiavgiftssystemet, kan departementet opplyse at regjeringen arbeider med en gjennomgang av merverdiavgiftsregelverket på kulturområdet. Det vil i forbindelse med dette også bli foretatt en vurdering av regelverket for filmbransjen og kinoene. Det anses som uheldig kun å vurdere merverdiavgiftsreglene for film og kinobransjen isolert. Dette bør inngå i den bredere vurdering av merverdiavgiftsregelverket på kulturområdet som foregår. Dette er et stort arbeid som ikke kan gjennomføres innen den fastsatte fristen, selv om dette er en prioritert oppgave. Regjeringen kommer derfor tilbake til spørsmålet.

Etter dagens regelverk er salg og utleie av retten til annen kinematografisk film enn reklamefilm unntatt merverdiavgiftsplikt. Dette innebærer at det ikke skal svares utgående merverdiavgift av inntektene fra salg av spillefilm som skal vises offentlig, for eksempel på kino. Som følge av at omsetningen er unntatt fra avgiftsplikt har produksjonsselskapene heller ikke rett til fradrag for inngående merverdiavgift. Produksjonsselskapene har imidlertid i tillegg avgiftspliktige inntekter fra video/DVD m.m. For denne delen av virksomheten vil det foreligge rett til fradrag for inngående avgift. Det vil derfor måtte gjøres et forholdsmessig fradrag for inngående avgift på anskaffelser knyttet til produksjonen av filmen.

Når det gjelder skatteregler for filmbransjen og kinoene, finnes det ikke særskilte skatteregler verken for denne bransjen eller for tilsvarende produksjonsmiljøer for andre typer medier som kan gi grunnlag for ulik behandling av de ulike bransjene.

Det vil i 2005 bli satt i gang en større evaluering av hele filmområdet, jf. St. meld.nr. 48 (2002–2003), Kulturpolitikk fram mot 2014, og St.prp.nr.1 (2003–2004). Resultatene av evalueringen vil på egnet måte bli lagt frem for Stortinget.

Departementet understreker at det som følge av den svært knappe fristen som Stortingets vedtak innebærer, verken har vært mulig med konsultasjoner med berørte parter eller å gjennomføre utredninger med holdbare konsekvensvurderinger.

2 Norsk filmpolitikk

2.1. Statlige tilskudd til filmproduksjon

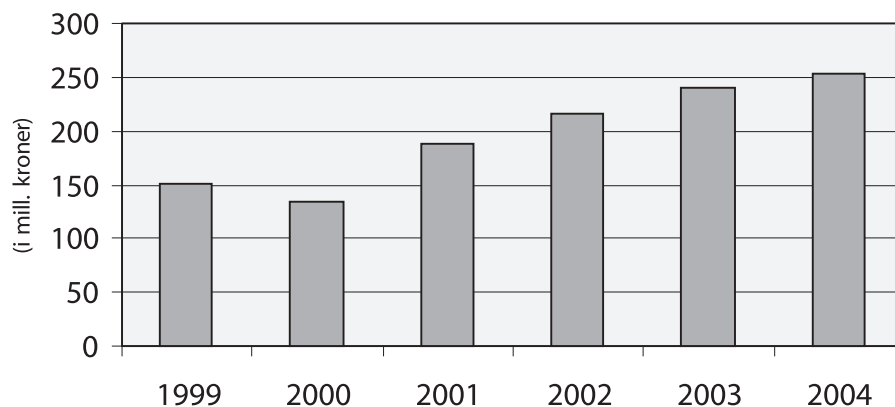
Vurdert i forhold til publikumsoppslutning på kino, video og fjernsyn, er film trolig det viktigste kulturuttrykket i vår tid. Begrunnelsen for det statlige engasjementet i norsk filmproduksjon er av både kulturell og næringsmessig karakter. Film konkurrerer på et globalt marked og blir vurdert ut fra en felles global målestokk når det gjelder kvalitet og publikumsoppslutning, til tross for svært ulike rammevilkår fra land til land. Produksjon av film er kostbart, og norske filmer har et begrenset markedspotensial. Filmer fra små språkområder har langt svakere inntjeningsmuligheter enn filmer fra større land. Offentlige tilskudd er derfor en forutsetning for å kunne produsere film i de fleste europeiske land.

For å få produsert norske filmer med en viss kvalitet og som reflekterer norsk tenke- og væremåte og som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon, er det nødvendig med statlige tilskudd

til norsk filmproduksjon. Tilskudd til filmproduksjon er derfor et sentralt kulturpolitisk virkemiddel.

Publikumsoppslutningen om norsk film har i mange år vært lav. I de siste årene ser det ut til at denne tendensen er snudd. I tillegg til at publikumsoppslutningen øker, produseres det flere filmer, og andelen egenfinansiering i produksjonene øker. Dette betyr at målene for den statlige filmpolitikken i økende grad oppnås. Dette har til en viss grad sammenheng med omleggingen av filmpolitikken, men det må også rettes en betydelig honnør til aktørene i filmbransjen for vilje til omstilling, vilje til nysatsing og vilje og evne til nytenkning.

I perioden 1995–1999 lå de statlige tilskuddene til filmproduksjon årlig på om lag samme nivå. Tilskuddet gikk noe ned i 2000, men fikk en kraftig økning i 2001 og 2002. I 2002 og 2003 er filmstøtten lagt om og nye tilskuddsordninger innført for å sikre mest mulig stabile rammevilkår. I 2004 forvalter Norsk filmfond 226,5 mill. kroner til audiovisuell produksjon. I tillegg kommer midlene fra TV 2, jf. Pkt. 3.1.



Figur 2.1 Statlige tilskudd til audiovisuell produksjon bevilget over statsbudsjettet

Tabell 2.1 viser den samlede bevilgningen til Norsk filmfond i perioden 1999–2004. For perioden før Norsk filmfond ble opprettet 1. juli 2001, inkluderer tallene Norsk filminstituttets bevilgninger til lang- og kortfilm, Audiovisuelt produksjonsfonds bevilgning til filmproduksjon, samt tilskudd til produksjon av film ved tidligere Norsk Film AS. Tilskuddsordningene ved Norsk filmutvikling (tidlige-

re Statens studiesenter for film) og de regionale filmsentrene er ikke tatt med.

I tillegg til de nevnte midlene bevilges det midler til drift av de statlige filmvirksomhetene og medlemskap i MEDIA, EU-programmene for utvikling av europeisk audiovisuell industri, Eurimages og Nordisk Film og TV-Fond.

Tabell 2.1 Samlet tilskudd til audiovisuelle produksjoner 1999–2004. Beløp i 1000 kr.

Tilskudd til audiovisuelle produksjoner	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bevilget over statsbudsjettet	141 350	125 068	183 269	216 733	214 621	226 500
Vederlag fra TV 2	10 000	10 000	5 000	0	25 852	26 175
Bevilgning til internasjonale ordninger (MEDIA, Eurimages og Nordisk film- og TV-fond)	15 682	15 348	16 178	19 942	16 465	20 000
SUM	167 032	150 416	204 447	236 675	256 938	272 675
%-vis endring fra året før	-	-10 %	+36 %	+16 %	+9 %	+6 %

Tallene i tabellen for de internasjonale ordningene angir de norske bevilgningene over statsbudsjettet til disse tre ordningene. Generelt har norske aktører (produsenter, distributører m.v.) totalt sett fått noe mer igjen fra ordningene enn det som er betalt inn fra norsk side.

Tabell 2.2 viser antall norske filmer som hadde premiere i perioden 1999–2003. I perioden 1990 – 1998 hadde gjennomsnittlig 12 norske filmer premiere per år.

Tabell 2.2 Antall norske filmer, publikumsoppslutning og markedsandel 1999–2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Antall premierer norske filmer	11	9	7	14	18
Antall premierer norske barne- og ungdomsfilmene	2	3	0	3	5
Publikumsoppslutning norske filmer (kinobesøk)	1 mill.	0,7mill.	1,9 mill.	0,8 mill.	Ca 2,3 mill.
Markedsandel norske filmer (%)	8,8	6,1	14,9	7,8	Ca. 20

2.2 Omleggingen av norsk filmpolitikk

Etter en omfattende evaluering ble den statlige filmpolitikken lagt vesentlig om i 2001, jf. St.prp.nr.1 (2000–2001). Stortinget støttet departementets forslag til omlegging, jf. Budsjett.innst. S nr. 2 (2000–2001).

I forslaget fra den daværende regjering ble det lagt vekt på følgende (St.prp.nr.1 (2000–2001), s. 106):

«Et av hovedmålene med omleggingen er å gi filmbransjen større ansvar og frihet. Den kunstneriske utviklingen forblir et privat ansvar. Kulturdepartementet ønsker på sin side å legge til rette for utviklingen gjennom støtteordninger som stimulerer til nyskaping, langsiktig idé- og prosjektutvikling og økte private investeringer i norske filmer. Kulturdepartementet legger opp til en styrking av sektoren gjennom dialog med og økt ansvarliggjøring av brukerne. I første omgang legger departementet opp til å hente ut en gevinst gjennom rendyrking og effektivise-

ring av tilskuddsforvaltningen. Departementets forslag til omlegging og effektivisering av støtteordningene og forvaltningen av disse legger til rette for en mer effektiv bruk av statens ressurser samtidig som det åpner for prioritering av nye tiltak. Omleggingen bygger på forutsetningen om at økt aktivitet vil resultere i økt kvalitet og på sikt gi økt publikumsoppslutning. Departementets rolle er i første rekke å legge forholdene til rette. Det er bransjens ansvar å levere et vellykket resultat».

Hovedmålsettingen med omleggingen var å få økt publikumsoppslutning om norske filmer i alle visningsformer. For å oppnå dette ble det vurdert som nødvendig å få en klarere ansvars- og oppgavedeling mellom staten og bransjen, for dermed å gi filmbransjen større ansvar og frihet. Det ble lagt til grunn at statens ansvar er å legge forholdene til rette for bransjen gjennom ulike tilskuddsordninger og andre tiltak, mens staten ikke skal ivareta oppgaver som private kan ivareta på fullgod måte. Det betyr at produksjon – inklusiv idéskaping, prosjektutvikling, markedsføring og salg – er bransjens ansvar. Det ble antatt at dette ville bidra til å styrke og bedre kontinuiteten i bransjen, og at det ville bidra til å øke andelen privat kapital i filmproduksjonene, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001), s. 108:

«Departementet legger videre vekt på tiltak som fremmer kontinuitet og økt aktivitet i produksjonsmiljøene og økt ressursutnyttelse og kostnadseffektivitet i den enkelte filmproduksjon. Det er et mål å øke egenkapitalen og private investeringer og å stimulere til sterkere innsats for prosjektutvikling og markedsføring.»

Omleggingen omfattet både tilskuddsordningene og forvaltningen av disse. Filmforvaltningen ble omorganisert slik at virksomhetene ble rendyrket ut fra de målgrupper virksomhetene skal betjene og hvilke funksjoner de skal ivareta. To nye tilskuddsordninger ble opprettet: Tilskudd etter markedsvurdering og direkte produsentstøtte. Eksisterende tilskuddsordninger ble også endret, herunder billettstøtten, jf. St.prp.nr.1 (2000–2001), s. 109:

«Billettstøtteordningen videreføres med formål å stimulere til økt produksjon av filmer med et stort publikumspotensial og til satsing av privat kapital i produksjon av filmer. Ordningen skal fortsatt stimulere til produksjon av barnefilm.

Departementet vil rendyrke den nåværende ordningen ved at støtten forbeholdes uavhengige produsenter og slik at den samsvarer bedre med formålet om å styrke tilgangen på privat kapital og å øke publikumstilstrømmingen. Det er også et viktig hensyn å hindre at enkeltfilmer og samproduksjoner med utlandet taper dispon-

nible midler til produksjon av nye norske filmer og å hindre at produsenter kan få mer i offentlig støtte enn de samlede produksjonskostnadene. Videre foreslås en generell reduksjon av beregningsgrunnlaget og innføring av en terskel før billettstøtte kommer til utbetaling. For å forhindre at enkeltproduksjoner tar en uforholdsmessig andel av støtten, innføres det et tak for statlig støtte per film og en begrensning for hvor lenge etter premieren billettstøtte blir utbetalt. Endringene i ordningen gjennomføres i løpet av 2000.»

For å sikre en mest mulig hensiktsmessig fordeling av tilskuddsmidlene og at midlene bidrar til økt volum i norsk filmproduksjon, ble det foreslått enkelte innstramminger i ordningene, og det ble innført en mild tilbakebetalingsordning (St.prp. nr. 1 (2000–2001), s. 108):

«Departementet foreslår at det innføres et tak for offentlig støtte til en og samme filmproduksjon. Det er viktig å sikre at offentlige midler kommer flest mulige filmer til gode og dermed bidrar til økt volum i norsk filmproduksjon. Det er også viktig å sikre at det er et element av risiko forbundet med produksjon av film og at det gis incentiver for en satsing på kommersiell utnyttelse av filmen. For å sikre at offentlige støtteordninger ikke blir for gode er det lagt opp til å innføre en ordning med tilbakebetaling av støtte. Ordningen vil fungere slik at produsenten vil måtte betale tilbake en andel av netto inntekter fra det tidspunkt en film har tjent inn godkjent egenkapital.»

Samlet sett ble det forutsatt at omleggingen skulle føre til en mer effektiv bruk av statens ressurser. Sammen med et økt nivå i bevilgningene til filmformål ble det videre antatt at *«økt aktivitet vil resultere i økt kvalitet og på sikt gi økt publikumsoppslutning»* (St.prp. nr 1 (2000–2001), s. 106). Det ble uttalt at de nye ordningene skal evalueres innen fem år etter iverksetting, noe som også var en forutsetning for ESAs godkjenning av ordningene.

Stortinget sluttet seg til prinsippene som lå til grunn for omleggingen, jf. B.innst.S.nr.2 (2000–2001). Hovedprinsippene er senere videreført av nåværende regjering, jf. St.prp.nr.1 (2001–2002), St.prp.nr.1 (2002–2003) og St.prp.nr.1 (2003–2004)

2.3 EØS-avtalens statsstøtteregler og ESAs vurdering av norsk filmstøtte

Bestemmelsene om offentlig støtte i EØS-avtalen innebærer at all offentlig støtte til næringslivet, som

virr eller kan vri konkurransen, er forbudt i den grad handelen mellom EØS-landene påvirkes. Regelverket inneholder imidlertid flere generelle unntaksbestemmelser, samt muligheter til å gi dispensasjoner i enkelttilfeller.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) er ansvarlig for en korrekt gjennomføring av EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Alle planer om innføring av nye offentlige støttetiltak utenom eksisterende støtteordninger skal derfor forhåndsmeldes til ESA for godkjenning. Det samme gjelder endringer i eksisterende ordninger. Nye støttetiltak/endringer kan ikke iverksettes før tiltaket er godkjent av ESA.

Tilskuddsordningene på filmfeltet (Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner fastsatt 8. februar 2002 senest endret i forskrift fastsatt 20. november 2003), har vært notifisert til ESA. I brev datert 20. februar 2002 har ESA godkjent tilskuddsordningene frem til og med februar 2007. Før den tid må norske tilskuddsordninger notifiseres og godkjennes på nytt.

ESAs vurdering av tilskuddsordningene tar utgangspunkt i EU-kommisjonens retningslinjer for vurdering av statsstøtte til filmområdet (jf. COM (2001) 534 final). Av Kommisjonens retningslinjer følger det en rekke kriterier som må være oppfylt for at tilskudd til filmproduksjon skal være i overensstemmelse med det indre marked:

- Støtten må ha en kulturell begrunnelse,
- Det ikke er tillatt å sette vilkår som begrenser filmprodusentens rett til fritt å bruke minst 20 pst. av produksjonsbudsjettet i andre EØS-land,
- Nasjonale offentlige tilskudd kan ikke overstige 50 pst. av en films produksjonsbudsjett, med unntak for «vanskelige filmer» og filmer med lavt budsjett, og
- Støttens proporsjonalitet må kunne godtgjøres.

ESA legger til grunn at norske filmer må anses å falle inn under kategorien «vanskelige filmer» og kan dermed gis høyere støtteintensitet. Videre legger ESA til grunn at siden det ikke stilles krav om at filmens produksjonsbudsjett skal brukes i Norge, kan støtteintensiteten økes ytterligere. ESA la implisitt til grunn for godkjennelsen at et øvre tak på samlet tilskudd og innføringen av en tilbakebetalingsordning innebærer at en støtteintensitet på 75 pst. ville være en øvre grense for hvor mye tilskudd en enkelt film kunne få.

I retningslinjene varsler Kommisjonen at kriteriene for vurdering av statsstøtte til filmområdet vil bli gjennomgått og revidert i løpet av 2004. Etter det departementet kjenner til, ser det i skrivende stund ikke ut til at Kommisjonen vil foreta vesentlige endringer i eksisterende retningslinjer.

3 Statlige tilskuddsordninger for langfilmproduksjon

3.1 Tilskudd til produksjon av film

Tilskudd til produksjon av film bevilges over kapittel 334, post 50 i statsbudsjettet. I tillegg innbetaler TV2 fra og med 2003 25 mill. kroner til staten (kap. 334 post 71), som i sin helhet bevilges til audiovisuelle produksjoner over kap. 334, post 51. Denne bevilgningen følger av TV2s konsesjon som pålegger TV2 å innbetale et inntektsuavhengig vederlag på 25 mill. kroner årlig som skal benyttes til audiovisuelle produksjoner. Beløpet justeres årlig for vekst i konsumprisindeksen. Bevilgningene tildeles i sin helhet Norsk filmfond, som forvalter de ulike tilskuddsordningene til audiovisuell produksjon. Styret i fondet fordeler midlene mellom de ulike ordningene.

Bevilgningene over postene 50 og 51 dekker samtlige tilskuddsordninger på filmfeltet. De ordningene som vurderes i denne meldingen, er produksjonstilskudd (forhåndstilskudd) og billettstøtte (etterhåndstilskudd), til langfilm for kinodistribusjon.

Billettstøtten er en rettighetsbasert ordning, og nivået på tilskudd etter denne ordningen avhenger bl.a. av brutto billettinntekter (billettomsetningen på kino). Billettstøtten lar seg derfor ikke budsjettere på vanlig måte. Det faktum at tilskudd etter alle ordningene går over samme post i statsbudsjettet, betyr at dersom utbetalingene til billettstøtte øker, blir disponible midler til de øvrige tilskuddsordningene – bl.a. produksjonstilskuddet – lavere.

Tabell 3.1: Produksjonstilskudd og billettstøtte til filmer med premiere i perioden 1994–2003. Beløp i mill. kroner

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Produksjonstilskudd	74	116	63	119	108	104	103	79	107	131
Billettstøtte	14	24	16	14	39	24	14	18	29	64

Tilskudd til filmproduksjon gis etter bestemmelsene i *forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner* fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet 20. november 2003. Forskriften omtaler også andre tilskuddsordninger som forvaltes av Norsk filmfond. Disse tilskuddsordningene omtales ikke i denne meldingen.

3.2 Produksjonstilskudd

3.2.1 Forhåndstilskudd

Produksjonstilskudd til langfilm er en forhåndsstøtte som gis i forkant av et filmprosjekt. Tilskuddet gis til uavhengige produksjonsselskap. I henhold til filmforskriften kan det gis produksjonstilskudd enten etter konsulentvurdering eller etter markedsvurdering.

3.2.2 Konsulentvurdering

Tilskuddsordningen med produksjonstilskudd etter konsulentvurdering skal sikre et bredt tilbud av norske filmer innen ulike genre og til ulike målgrupper. Ordningen er basert på at en av flere filmkonsulenter i Norsk filmfond vurderer søknaden, og innstiller til direktøren i Norsk filmfond. Direktøren innstiller videre til styret i Norsk filmfond hvilke prosjekter som bør få produksjonstilskudd.

I henhold til bestemmelsene i kapittel 2 i forskriften skal prosjektene vurderes ut fra kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier. Tilskuddets størrelse fastsettes ut fra en samlet vurdering av disse kriteriene. Det skal videre være et rimelig forhold mellom produsentens egenfinansiering, tilskudd fra Norsk filmfond og eventuell annen finansiering. Regelverket stiller krav om minimum 25 pst. egenfinansiering av filmens godkjente budsjett.

3.2.3 Markedsvurdering

Tilskudd etter markedsvurdering har som formål å stimulere til produksjon av filmer med økt publikumspotensial og økt privat investering i filmproduksjon. I tråd med forskriftens kapittel 4 omfatter ordningen filmer hvor det forventede besøkstallet minimum er 100 000. Det stilles krav om at egenfinansieringen minimum beløper seg til 50 pst. av filmens budsjett. Filmprosjektet vil dermed få den resterende andelen i offentlig tilskudd. Forhåndstilskudd per film kan likevel ikke overstige en øvre grense på 10 mill. kroner i 2002-kroner.

Norsk filmfond foretar en vurdering av prosjektets tekniske, markedsmessige og økonomiske sider. Det er en forutsetning at produsenten kan dokumentere tilstrekkelig profesjonell erfaring med filmproduksjon. Ut over dette skal det ikke foretas vurderinger av kunstnerisk eller repertoarmessig art. Når det lar seg gjøre å skaffe til veie minimum 50 pst. egenfinansiering, er det rimelig å anta at filmen har et markedspotensial som innebærer at en inngående konsulentvurdering kan unnlates.

3.3 Billettstøtte

Billettstøtten er en etterhåndsstøtte som utbetales etter at filmen har hatt premiere på kino. Tilskuddet utbetales på grunnlag av brutto billettinntekter. Ordningen skal bidra til å stimulere til økt produksjon av filmer med et stort publikumspotensial. Ordningen skal også stimulere til privat kapital i norsk filmproduksjon.

Enhver norsk film som vises på kino, uavhengig av om produksjonen har fått tilskudd fra staten eller ikke, kan søke om billettstøtte. Produsenten må før opptaksstart ha søkt og fått godkjent av Norsk film-

fond egenfinansieringen som skal legges til grunn for beregning av billettstøtten.

I henhold til kapittel 8 i forskriften får filmer som har mottatt produksjonstilskudd etter konsulentvurdering utbetalt billettstøtte fra første solgte kinobillett. Filmer etter markedsvurdering får først utbetalt billettstøtte etter 30 000 solgte kinobilletter. Ved 30 000 solgte billetter eller mer, beregnes tilskuddet fra første solgte billett.

For hver solgte kinobillett mottar produsenten et tilskudd på 55 pst. av billettprisen. For filmer som i innhold og språk klart retter seg mot og er særlig egnet for barn under 11 år, er tilskuddet på 100 pst. Begrunnelsen for den høyere satsen er å stimulere til økt produksjon av barnefilm. Billettstøtte utbetales fra og med filmens ordinære premieredato i Norge og 12 måneder fremover i tid. Billettstøtten opphører når produsentens inntekter tilsvarende godkjent egenfinansiering pluss et påslag på 20 pst. til administrasjonskostnader.

Produsentens inntekter utgjør i denne sammenheng summen av billettstøtte og filmleie. Filmleien er produsentens andel av inntektene fra solgte kinobilletter. Andelens størrelse varierer noe fra film til film, avhengig av produsentens avtale med distributøren. Ved beregning av billettstøtte benytter Norsk filmfond i henhold til forskriften en fast sats på 25 pst. for produsentens andelen av filmleien.

Hvor mye en film maksimalt kan få utbetalt i billettstøtte avhenger av størrelsen på filmens godkjente egenfinansiering. For barnefilm utgjør maksimal billettstøtte 96 pst. av egenfinansieringen, mens maksimal billettstøtte for annen film tilsvarende 82,5 pst. av egenfinansieringen. Jo høyere egenfinansiering, desto høyere blir maksimal billettstøtte. Summen av forhåndstilskudd og billettstøtte kan likevel ikke overstige 30 mill. kroner.

Boks 3.1 Billettstøtte

Billettstøtte (i 12 mnd. etter filmens premiere):

Antall solgte kinobilletter . 55 pst. (annen film) av billettpris

Antall solgte kinobilletter . 100 pst. (barnefilm) av billettpris

Maksimal billettstøtte:

Billettstøtte + Estimat filmleie (25%) = Egenfinansiering + 20 pst. (adm. kostnader)

Boks 3.2 Maksimal billettstøtte*Eksempel 1 (Konsulentvurdering)*

En film har et budsjett på 15 mill. kroner. Filmen har 5 mill. kroner i godkjent egenfinansiering og mottar 10 mill. kroner i produksjonstilskudd. Billettstøtten utgjør 55 pst av billettprisen

Maksimal billettstøtte filmen kan motta er:

4,125 mill. kroner

Eksempel 2 (Markedsvurdering)

Som ovenfor har filmen et budsjett på 15 mill. kroner. Men i dette tilfellet mottar filmen produksjonstilskudd etter markedsvurdering og godkjent egenfinansiering er på 7,5 mill. kroner.

Filmen vil i dette tilfellet først få utbetalt billettstøtte etter 30 000 solgte kinobilletter, men da med det beløpet som om den hadde fått billettstøtte fra første dag.

Maksimal billettstøtte filmen kan motta er:

6,188 mill. kroner

Eksempel 3 (Barnefilm)

Som i eksempel 1 har filmen et budsjett på 15 mill. kroner, 5 mill. kroner i godkjent egenfinansiering og mottar 10 mill. kroner i produksjonstilskudd. Men det dreier seg i dette tilfellet om en barnefilm og billettstøtten utgjør 100 pst av billettprisen.

Maksimal billettstøtte filmen kan motta er:

4,8 mill. kroner

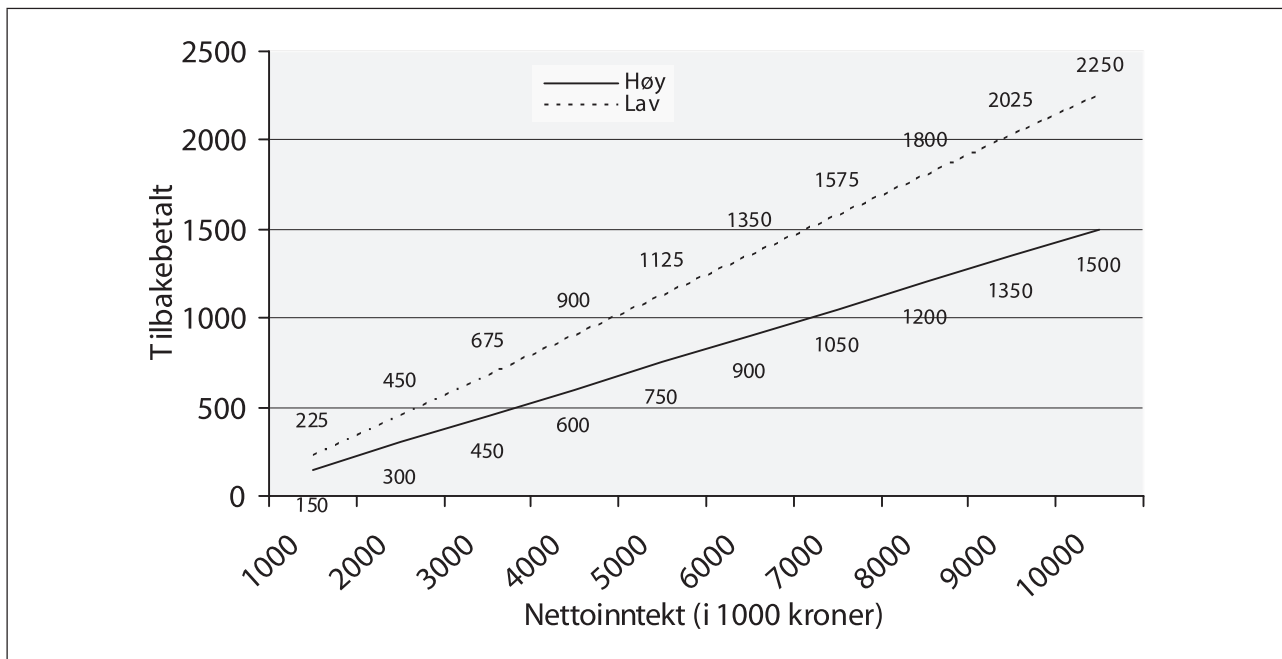
3.4 Tilbakebetaling

Etter gjeldende regler skal produsentene betale tilbake statlige tilskudd.

Etter § 1–6 i filmforskriften skal produsenten begynne tilbakebetalingen når en film får nettoinntekter. Filmens nettoinntekter tilsvarer inntekter som overstiger godkjent egenfinansiering pluss et påslag på 30 pst. Påslaget skal dekke kostnader til lansering, markedsføring, salg, kopier osv. Som grunnlag for tilbakebetaling regnes alle inntekter fra filmen i Norge og i utlandet, herunder inntekter fra kinodistribusjon, billettstøtte, utleie og salg av videogram/DVD, salg av rettigheter til fjernsynsvisning og inntekter fra distribusjonsavtaler i andre medier.

Grunnlaget for tilbakebetaling er 30 pst. av nettoinntektene multiplisert med produksjonstilskuddets andel av filmens godkjente produksjonsbudsjett. Dette innebærer at dersom andelen offentlig tilskudd utgjør 75 pst., må produsenten tilbakebetale 22,5 pst. (0.3×0.75) av nettoinntektene, mens dersom andelen offentlig tilskudd utgjør 50 pst., er tilbakebetalingsprosenten 15 pst. (0.3×0.5).

Det er kun produksjonstilskuddet, dvs. forhåndsstøtten, som skal betales tilbake. Kravet om tilbakebetaling opphører etter at produksjonstilskuddet filmen har mottatt er tilbakebetalt, og senest fem år etter at filmen har hatt premiere.



Figur 3.1 Tilbakebetaling med høy og lav egenfinansiering

Figur 3.1 viser at filmer med høy egenfinansiering har en lavere tilbakebetalingsgrad enn filmer med lav egenfinansiering. Med utgangspunkt i nettoinntekter på 5 mill. kroner vil en film som har mottatt 50 pst. i produksjonstilskudd måtte tilbakebetale 750 000 kroner. Dersom produksjonstilskuddet utgjør 75 pst. vil beløpet som skal tilbakebetales øke til 1,125 mill. kroner.

Ved nettoinntekter på 10 mill. kroner vil Norsk filmfond kunne få tilbakebetalt maksimalt 2,25 mill. kroner, avhengig av hvor mye filmen har fått i produksjonstilskudd.

3.5 Direkte produsentstøtte

Ordningen har som formål å sikre økt kontinuitet blant norske filmprodusenter. Ordningen har dels en næringsmessig begrunnelse. Målet er at ordningen på sikt skal ha strukturelle virkninger for bransjen gjennom oppbygging av stabile produksjonsmiljøer som har muligheter og ressurser til å tenke langsiktig og bidra til å bygge opp kompetanse og kontinuitet i miljøene.

Særlig er den direkte produsentstøtten ment å styrke produksjonsselskapenes arbeid med å utvikle, finansiere og markedsføre filmprosjektene sine. Muligheten til å ha flere prosjekter under arbeid samtidig vil redusere produsentens samlede risiko.

Ordningen innebærer at det gis tilskudd i form av rene tilskudd eller rentefrie lån til utvikling av forretningsvirksomhet innenfor audiovisuell sektor eller utvikling av et sett av filmprosjekter. Tilskudd

etter denne ordningen gis for en periode på inntil fire år.

3.6 Andre nordiske land

Tabellene nedenfor gir en kortfattet sammenlikning mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige i perioden 2000 – 2003. Tabellene viser at Norge har høyest statlig tilskuddsandel per film. Den gjennomsnittlige markedsandelen for nasjonale filmer er lavere i Norge enn i de andre landene. Norge har også gjennomsnittlig et lavt antall nye produksjoner per år sammenliknet med Danmark og Sverige. Samtidig ligger det norske nivået for tilskudd til langfilmproduksjon gjennomsnittlig om lag på nivå med Danmark og Sverige. Gjennomsnittlig publikumsoppslutning og antall nye produksjoner i Norge i perioden ligger om lag på samme nivå som i Finland. Statlige bidrag til langfilmproduksjon i Finland ligger i samme periode på 27 pst. av de norske.

Tabell 3.2 Gjennomsnittlig støtteintensitet i pst. av total kostnad

	2000	2001	2002	2003
Norge	71	86	50 ¹	80
Danmark	39	49	45	40
Finland	47	47	44	32
Sverige	n/a	n/a	n/a	n/a

¹) Ekskl. filmen *Jeg er Dina* blir støtteintensiteten 72 pst. i 2002.

Tabell 3.3 Samlet tilskudd til langfilm (mill. NOK, beløp omregnet etter Norges Banks årsmiddelkurs)

	2000	2001	2002	2003
Norge	107	172	197	198
Danmark	157	179	158	222
Finland	51	45	39	47
Sverige	182	155	181	176

Gjennomsnittlige årlige bevilgninger i perioden er for Norge 168,5 mill. kroner, for Danmark 179 mill. kroner, for Finland 45,5 mill. kroner, og for Sverige 173,5 mill. kroner.

Tabell 3.4 Markedsandel nasjonale filmer (i pst. av samlet kinobesøk)

	2000	2001	2002	2003
Norge	6	15	8	19
Danmark	17	28	24	25
Finland	15	10	18	21
Sverige	26	24	17	19

Gjennomsnittlig markedsandel for nasjonale filmer i årene 2000–2003 er for Norge 12 pst., Danmark 23,5 pst., Finland 13,5 pst., og Sverige 21 pst.

Tabell 3.5 Antall kinopremierer årlig (ekskl. samproduksjoner)

	2000	2001	2002	2003
Norge	9	7	14	18
Danmark	17	19	19	25
Finland	9	12	10	11
Sverige	38	25	21	27

Gjennomsnittlig antall kinopremierer per år i perioden 2000–2003 er i Norge 12, i Danmark 20, i Finland 10,5, og i Sverige 28.

4 Erfaringer med tilskuddsordningene

4.1 Omleggingen i 2001

Etter omleggingen i 2001 kan norske filmer vise til bedre besøkstall på kino enn på lenge, jf. tabell 2.2 2003 ble et av de beste i norsk films historie. Dette skyldes både økt aktivitet med flere filmer, men også at flere filmer har hatt høyere besøkstall enn tidligere. I tidligere år har det ofte vært slik at høyt samlet besøkstall skyldes enkeltfilmer. I 2003 hadde hele 10 av 18 filmer et besøk på over 100.000. Norsk films omdømme er styrket hos publikum, også blant den yngre generasjonen. I 2003 har det også vært flere barnefilmer enn på lenge. Disse har hatt et betydelig publikumsbesøk.

Produksjon av film er en langvarig prosess. Det tar dermed noe tid før man får generelle erfaringer fra gjeldende tilskuddsordninger, som trådte i kraft i forbindelse med omleggingen i 2001. Det er først filmene som hadde premiere i 2003 som i sin helhet har mottatt tilskudd etter det nye tilskuddsystemet. Departementet vil i lys av dette peke på at det er for tidlig med en fullstendig gjennomgang av tilskuddsordningene allerede ett år etter at endringene har fått full effekt. Departementet foreslår likevel noen justeringer i regelverket, jf. kap. 5.

I tabellene i dette kapitlet har departementet valgt å benytte filmene med premiere i 2003 som illustrasjon bl.a. på de store variasjonene i egenfinansiering, statlige tilskudd, støtteintensitet og avkastning. Grunnen til dette er som nevnt ovenfor at det er disse filmene som i sin helhet har mottatt tilskudd etter systemet som ble vedtatt i 2001.

4.2 Privat kapital i norsk filmproduksjon

4.2.1 Generelt

Etter regelverket regnes privat kapital som den delen av finansieringen som ikke er statlig støtte, dvs. prosjektets egenfinansiering. Som egenfinansiering regnes kontante innskudd fra produsentene eller andre investorer, ulike former for kreditter (arbeidskreditter, produksjonskreditter og leverandørkreditter), forhåndssalg og investeringer fra distributørene.

Samlet egenfinansiering i norske filmer med premiere i 2003 var om lag 89 mill. kroner (jf. tabell 4.1). For filmer med premiere i 2002 var samlet egenfinansiering på om lag 62 mill. kroner. Foreløpige tall for filmer som vil få premiere i 2004 viser at samlet egenfinansiering er om lag 78 mill. kroner.

4.2.2 Andelen egenfinansiering

Andelen egenfinansiering i forhold til filmenes produksjonsbudsjett har økt i 2003, jf. tabell 4.2. Dette har bl.a. sammenheng med innføringen av tilskudd etter markedsvurdering. Av filmene med premiere i 2003 hadde fire filmer fått tilskudd etter markedsvurdering, hvorav alle hadde en godkjent egenfinansiering i henhold til forskriften på minimum 50 pst. For alle filmer med premiere i 2003 utgjorde egenfinansieringen i gjennomsnitt 37 pst. av det samlede budsjettet, mens andelen var på 21 pst. for filmene med premiere i 2002. Foreløpige tall for filmer med forventet premiere i 2004 viser at andelen privat kapital ligger på ca. 37 pst.

Tabell 4.1 Oversikt over egenfinansiering for filmer med premiere i 2003. Beløp i 1000 kroner

	Budsjett	Egenfinan- siering	Egenfinan- siering i %1
Play	5 113	2 064	40 %
Salmer fra kjøkkenet	18 629	4 529	24 %
Pelle politibil	14 442	5 946	41 %
7. Himmel	2 579	1 242	48 %
Villmark	8 600	2 299	27 %
Olsenbanden jr. går under vann	18 000	9 000	50 %
Jonny Vang	17 021	4 120	24 %
Ulvesommer	25 600	11 595	45 %
United	11 450	3 850	34 %
Bazo	16 000	3 506	22 %
Svidd Neger	9 910	4 250	43 %
Mot Moskva	10 500	2 844	27 %
Mors Elling	15 600	7 800	50 %
Buddy	17 000	5 795	34 %
Lille Frøken Norge	16 900	5 655	33 %
Gunnar goes comfortable	3 858	824	21 %
Fia og Klovnene	15 067	5 375	36 %
Kvinnen i mitt liv	17 667	8 834	50 %
SUM	243 936	89 528	37 %

1) Flere av filmene har mottatt annen offentlig støtte bl.a.fra Norsk filmutvikling, Vestnorsk filmsenter AS, Fond for lyd og bilde, Nordisk film- og TV-fond, m.m. Ved vurdering av støtte til filmprosjekter trekker Norsk filmfond annen offentlig støtte fra filmens budsjett. For enkelte filmer blir dermed egenfinansieringsandelen som legges til grunn høyere enn den som fremkommer i tabellen.

Kilde: Norsk filmfond

Tabell 4.2 Gjennomsnittlig egenfinansiering for filmer med premiere i 1999- 2003. Beløp i 1000 kroner

	Budsjett	Egenfinan- siering	Gj.snittlig egenfinan- siering i %1
2003	243 936	89 528	37 %
2002	290 000	62 000	21 %
2001	113 000	31 000	27 %
2000	163 000	42 000	26 %
1999	219 000	59 000	27 %

Kilde: Norsk filmfond

4.2.3 Sammensetningen av egenfinansieringen

Det er store variasjoner fra prosjekt til prosjekt med hensyn til sammensetningen av egenfinansieringen. Dette gir igjen utslag i variasjoner fra år til år (jf. tabell 4.3). Sammensetningen avhenger blant

annet av hvilke aktører som er involvert i de ulike prosjektene. Andelen av egenfinansieringen som stammer fra kontant kapital øker når produsenter med økonomi til å foreta tunge investeringer er involvert.

Tabell 4.3 Sammensetning av egenfinansiering

	Arbeids- kreditt	Produsent- kreditt	Kontant	Leverandør- kreditt	Forhånds- salg	Distributør	Sponsor
2003	8 %	8 %	53 %	8 %	7 %	20 %	0,42 %
2004	10 %	18 %	34 %	10 %	8 %	24 %	0 %

Kilde: Norsk filmfond

4.3 Billettstøtte

Totalt utbetalt billettstøtte i 2003 var 64 mill. kroner (ekskl. samproduksjoner).

Tabell 4.4 gjengir de faktiske utbetalingene av billettstøtte til den enkelte film. For perioden 1999–2002 kan disse utbetalingene ha funnet sted på et

senere tidspunkt enn det året filmen hadde premiere. Tallene sier derfor ikke noe om utbetalingene fra tilskuddsordningene for det enkelte året, kun hvor mye som er utbetalt til den enkelte film. Filmene med premiere i 2003 vil i svært liten grad få utbetalt billettstøtte i 2004.

Tabell 4.4 Billettstøtteutbetaling til filmer som hadde premiere i 2003. Beløp i 1000 kroner

	Budsjett	Egen-finansiering	Billettstøtte	Billettstøtte i % av budsjett
Play	5 113	2 064	191	4 %
Salmer fra kjøkkenet	18 629	4 529	3 613	19 %
Pelle politibil	14 442	5 946	5 649	39 %
7. Himmel	2 579	1 242	327	13 %
Villmark	8 600	2 299	1 897	22 %
Olsenbanden jr. går under vann	18 000	9 000	8 640	48 %
Jonny Vang	17 021	4 120	2 793	16 %
Ulvesommer	25 600	11 595	11 131	43 %
United	11 450	3 850	3 176	28 %
Båzo	16 000	3 506	262	2 %
Svidd Neger	9 910	4 250	1 089	11 %
Mot Moskva	10 500	2 844	140	1 %
Mors Elling	15 600	7 800	6 435	41 %
Buddy	17 000	5 795	4 781	28 %
Lille Frøken Norge	16 900	5 655	5 429	32 %
Gunnar goes comfortable	3 858	824	85	2 %
Fia og Klovnene	15 067	5 375	1 252	8 %
Kvinnen i mitt liv	17 667	8 834	7 288	41 %
SUM	243 937	89 528	64 078	26 %

Kilde: Norsk filmfond

Økningen i billettstøtteutbetalingene for filmer med premiere i 2003 i forhold til tidligere år skyldes i hovedsak to forhold: Økt publikumsoppslutning og økt andel egenfinansiering. Spesielt gjelder dette for filmer som har fått tilskudd etter markeds-vurdering.

Fire av filmene med premiere i 2003 har fått tilskudd etter markeds-vurdering. Disse filmene er

Olsenbanden jr. går under vann, Ulvesommer, Mors Elling og Kvinnen i mitt liv. Billettstøtten til disse fire filmene utgjør 33 mill. kroner eller om lag 50 pst. av de samlede utbetalingene i 2003. Dette skyldes kombinasjonen av høy egenfinansiering og høy publikumsoppslutning. Alle de fire filmene har nådd grensen for maksimal billettstøtte. Samlet tilskudd fra Norsk filmfond for disse filmene ligger mellom

Tabell 4.5 Billettstøtteutbetaling til filmer som hadde premiere i 1999–2003

	Budsjett	Egen-finansiering	Billettstøtte	Billettstøtte i % av budsjett
2002	243 937	89 528	64 078	26 %
2002	290 000	62 000	29 000	10 %
2001	113 000	31 000	18 000	16 %
2000	163 000	42 000	14 000	9 %
1999	219 000	59 000	24 000	11 %

Kilde: Norsk filmfond

83 pst. og 98 pst. av filmens budsjett (jf. tabell 4.6). Støtteintensiteten vil bli noe redusert som følge av krav om tilbakebetaling av tilskudd. Dagens tilbakebetalingsordning er imidlertid svært mild og fører kun til en beskjeden reduksjon i støtteintensitet.

I tillegg har flere andre filmer med premiere i 2003, som har fått tilskudd etter konsulentvurdering, hatt svært god publikumsoppslutning og mottatt maksimal billettstøtte. Dette gjelder filmene *Pelle politibil*, *Villmark*, *United*, *Buddy*, *Salmer fra kjøkkenet* og *Lille Frøken Norge*. Filmene har mottatt samlet tilskudd fra Norsk filmfond som utgjør fra 72 pst. til 97 pst. av budsjett.

4.4 Støtteintensitet

Som en direkte konsekvens av økt egenfinansiering i det enkelte filmprosjektet har forhåndsstøtten prosentvis gått ned. Samlet støtteintensitet har imidlertid økt på grunn av den kraftige økningen i billettstøtte.

Billettstøttens andel av produksjonsbudsjett varierer fra film til film. For filmer med premiere i 2003 utgjør billettstøtten fra 1 pst. til 48 pst. av filmenes godkjente budsjett. For barnefilmer som har mottatt tilskudd etter markedsvurdering utgjør billettstøtten opp til 48 pst. av filmens samlede budsjett. Samlet kan dermed støtteintensiteten for barnefilmer som har mottatt tilskudd etter markedsvurdering komme opp i 98 pst. av filmens produksjonsbudsjett. For andre filmer kan samlet støtteintensitet komme opp i 91 pst. av produksjonsbudsjett. For filmer som har mottatt tilskudd etter konsulentvurdering, og som minimum har 25 pst. i egenfinansiering, kan støtteintensiteten komme opp i henholdsvis 99 pst. og 96 pst. for barnefilm og andre filmer.

Et trekk som kommer klart frem blant filmene med premiere i 2003 er at sammenliknet med produksjonstilskudd, fører billettstøtten til økt forskjell mellom kommersielle suksesser og andre filmer. Som det fremgår av tabell 4.6 får de mest kommersielle prosjektene både mest tilskudd i kroner og høyest støtteintensitet.

Tabell 4.6 Oversikt over støtteintensitet. Beløp i 1000 kroner

	Budsjett	Prod. Støtte	Bill. Støtte	Andre off. tilskudd ¹	Sum tilskudd ²	Støtteintensitet
7. Himmel	2 579	600	327	0	927	36 %
Båzo	16 000	6 882	262	3 521	7 144	45 %
Play	5 113	2 900	191	0	3 091	60 %
Svidd Neger	9 910	5 460	1 089	0	6 549	66 %
Mot Moskva	10 500	6 900	140	740	7 040	67 %
Gunnar goes comfortable	3 858	2 587	85	448	2 672	69 %
Jonny Vang	17 021	9 250	2 793	2 500	12 043	71 %
Fia og Klovnene	15 067	9 488	1 252	0	10 739	71 %
Salmer fra kjøkkenet	18 629	9 800	3 613	2 100	13 413	72 %
Ulvesommer	25 600	10 000	11 131	4 020	21 131	83 %
Buddy	17 000	9 500	4 781	1 200	14 281	84 %
Lille Frøken Norge	16 900	9 200	5 429	0	14 629	87 %
Mors Elling	15 600	7 800	6 435	0	14 235	91 %
Kvinnen i mitt liv	17 667	8 834	7 288	0	16 121	91 %
United	11 450	7 600	3 176	0	10 776	94 %
Villmark	8 600	6 300	1 897	0	8 197	95 %
Pelle politibil	14 442	8 471	5 648	625	14 119	98 %
Olsenbanden jr. går under vann	18 000	9 000	8 640	0	17 640	98 %

¹⁾ Omfatter tilskudd fra Norsk filmutvikling, Vestnorsk filmsenter AS, Fond for lyd og bilde, Nordisk film- og TV-fond, Svensk Filminstitutt, MEDIA og Eurimages.

²⁾ Omfatter kun tilskudd fra Norsk filmfond.

Kilde: Norsk filmfond

4.5 Produsentens inntekter

I tillegg til billettstøtten har en filmprodusent inntekter fra kinovisning av filmen. Dette er den såkalte filmleien, som i gjennomsnitt er beregnet til å utgjøre 25 pst. av inntektene fra kinovisning.

I tillegg til disse inntektene får produsenten inntekter fra sekundærmarkedene bl.a. i form av salg og utleie av video/DVD, TV-rettigheter, m.v. I lang tid har kinovisning vært så godt som den eneste inntekstkilden for en film. I dag representerer sekundærmarkedene en stor andel av produsentens inntekter. Den store økningen i sekundærmarkedene har ført til en økning i produsentens samlede inntekter. DVD er fortsatt i kraftig vekst og det er sannsynlig at sekundærinntektene vil øke ytterligere i de kommende år.

Det finnes per i dag ingen statistikk som indikerer hvor stor andel sekundærinntektene utgjør av de samlede inntektene for norske filmer. Etter regelverket for tilskudd til filmproduksjon skal produsentene oppgi slike inntekter til Norsk filmfond. Dette er tatt inn i regelverket for filmer som har fått innvilget støtte etter februar 2002 for at staten skal få oversikt over de samlede pengestrømmene i bransjen. Ifølge Norsk filmfond har produsentene så langt i liten grad oppgitt slike opplysninger. Departementet har derfor liten oversikt over de samlede, faktiske inntektene til norske filmproduksjoner opp gjennom årene. Departementet legger til grunn at Norsk filmfond fremover sørger for at produsentene oppgir opplysninger i tråd med regelverket.¹⁾

Når det ikke gis opplysninger om inntekter fra sekundærmarkedene, må departementet derfor forholde seg til andre kilder. I et brev av 10. oktober 2001 til Skattedirektoratet om merverdiavgifts-

problematikken, gir Norske film- og TV produsenters forening et anslag over inntektsfordelingen mellom kino og andre inntekter. Brevet er tatt inn som trykt vedlegg 1 til meldingen. Det gis «forsiktige» og «maksimale» anslag for perioden 1990–2000. Inntektene fra kinovisning (filmleien) anslås til mellom 18 pst. og 22 pst. av totalinntektene. I det forsiktede anslaget utgjør sekundærinntektene 78 pst. og i det maksimale 82 pst.

Tabell 4.7 viser en oversikt over sekundærinntektene for utvalgte filmer basert på Produsentforeningens «forsiktige» og «maksimale» anslag. Produsentens totale inntekter består av filmleie pluss sekundærinntektene, dvs. dersom sekundærinntektene utgjør 82 pst. vil filmleien utgjøre 18 pst., hvis sekundærinntektene utgjør 78 pst. vil filmleien utgjøre 22 pst. Departementet har som nevnt ovenfor ikke grunnlag for å kontrollere Produsentforeningens opplysninger. Selv om man skulle legge til grunn at sekundærinntektene utgjør 50 pst. av de samlede inntektene, viser tabell 4.7 at disse likevel er betydelige.

Det er derfor vanskelig å si noe generelt om inntektsfordelingen og forventede inntekter fra sekundærmarkedene. Det finnes heller ingen sammenlignbar statistikk for land i Norden og EU. Mens kinoomsetningen i Danmark og Finland i perioden 2000–2002 har vist en fremgang i forhold til omsetning av video/DVD, fikk video/DVD i samme periode større betydning for inntektene i Sverige og EU-området totalt.

Selv om det ikke kan dokumenteres statistisk, må det ut fra økningen i omsetningen i DVD-markedet og Produsentforeningens egne tall kunne fastslås at produsentenes sekundærinntekter utgjør en viktig og raskt voksende inntektskilde. Forventede inntekter fra sekundærmarkedene har så langt

Tabell 4.7 Anslag sekundærinntekter. Beløp i 1000 kroner

	Filmleie	Sekundær- inntekt 82 %	Sekundær- inntekt 78 %	Sekundær- inntekt 50 %
Olsenbanden jr. går under vann	4 408	20 081	15 628	4 408
Ulvesommer	3 186	14 514	11 296	3 186
Mors Elling	5 682	25 885	20 145	5 682
Kvinnen i mitt liv	3 609	16 441	12 796	3 609

¹⁾ Ved eventuelt brudd på forskriften forutsetter departementet at Norsk filmfond tar i bruk gjeldende sanksjonsbestemmelser. I henhold til dagens regelverk kan Norsk filmfonds styre ved brudd på bestemmelsene i forskriften ilegge sanksjoner, herunder stanse utbetaling av tilskudd til gjeldende prosjekt eller til produsentens øvrige prosjekter, kreve hele eller deler av tilskuddet tilbakebetalt, overta rettigheter til filmen eller ilegge produksjonsselskapet en karantenetid på inntil 3 år hvor produsenten ikke tildeles tilskudd.

hatt liten betydning for tilskuddsordningenes innretning. Dette skyldes at veksten i sekundærinntektene i all hovedsak har funnet sted i løpet av de to-tre siste årene. Gjeldende regelverk ble fastsatt mens inntektene fra kino fortsatt utgjorde produsentens hovedinntektskilde.

4.6 Avkastningsgrad

Veksten i sekundærmarkedene har ført til en økning i produsentens samlede inntekter.

Tabell 4.8 gir en oversikt over avkastningsgraden for et utvalg av filmene med premiere i 2003, både før og etter at man tar hensyn til inntekter fra sekundærmarkedene. For enkelthets skyld opererer departementet med stipulerte inntekter fra sekundærmarkedene på 50 pst. av samlede inntekter. Høyst sannsynlig er disse høyere, jf. Produsentforeningens egne tall, se trykt vedlegg 1 samt tabell 4.7.

For filmer som hadde premiere i 2003 har 12 filmer positiv avkastning. Laveste avkastning blant disse er 29 pst. og den høyeste er 147 pst.

4.7 Tilbakebetaling

Krav om tilbakebetaling trådte i kraft for filmer som er satt i produksjon etter 2002. Kriteriene for tilba-

kebetaling fremgår av pkt. 3.4. Det er først for filmene som hadde premiere i 2003, og som har fått tilskudd etter regelverket som trådte i kraft i 2002, at det kan bli aktuelt å tilbakebetale støtte. En fullstendig oversikt over hvilke filmer dette vil gjelde for, vil først være klar når Norsk filmfond får inn oversikt over filmenes samlede inntekter, herunder inntekter fra video/DVD-salg, TV-rettigheter, m.v.

Hvis man legger til grunn meget forsiktige anslag over sekundærinntektene i forhold til Produsentforeningens egne anslag, og legger til grunn at disse utgjør 50 pst. av produsentens inntekter, kan vi allerede nå få en viss oversikt over hvilket omfang dette dreier seg om. Departementet har som nevnt i pkt. 4.5 p.t. ikke dokumentasjon som viser de faktiske inntektene.

Filmene i tabell 4.9 som har mottatt tilskudd etter markedsvurdering har til sammen mottatt om lag 69 mill. kroner i tilskudd. Gitt forutsetningen om størrelsen på sekundærinntektene nevnt ovenfor, vil de fire filmene ha inntekter på om lag 34 mill. kroner ut over de statlige tilskuddene. Samlet krav om tilbakebetaling vil i henhold til gjeldende regler kun utgjøre om lag 2,75 mill. kroner.

Dagens regelverk innebærer således en meget mild tilbakebetalingsordning. I tillegg kommer det faktum at filmer med høy egenfinansiering har en lavere tilbakebetalingsgrad enn filmer med lav egenfinansiering.

Tabell 4.10 viser at støtteintensiteten fortsatt vil være svært høy for enkelte filmer.

Tabell 4.8 Avkastningsgrad før og etter sekundærinntekter. Beløp i 1000 kroner

	Egenkapital	Sum innt. + bill.støtte før	Avk. grad ¹	Sum innt. + bill.støtte etter ²	Avk. grad ¹
Olsenbanden jr. går under vann	9 000	13 047	45 %	17 455	84 %
Ulvesommer	11 595	14 317	23 %	17 503	48 %
Mors Elling	7 800	12 117	55 %	17 799	113 %
Kvinnen i mitt liv	8 834	10 897	23 %	14 506	59 %
Pelle politibil	5 946	7 255	22 %	8 863	46 %
United	3 850	5 009	30 %	6 841	68 %
Salmer fra kjøkkenet	4 529	4 931	9 %	6 248	37 %
Svidd Neger	4 250	1 584	- 63 %	2 078	- 51 %
Mot Moskva	2 848	204	- 93 %	268	- 91 %

¹⁾ Avkastningsgrad etter beregnet tilbakebetaling, jf. tabell 10

²⁾ Anslag over inntekter fra video/DVD-salg, TV-rettigheter, m.v.
Kilde: Norsk filmfond

Tabell 4.9 Anslag over tilbakebetaling av tilskudd. Beløp i 1000 kroner

	Prod. Støtte	Bill. Støtte	Filmleie 25%	Sek. innt. ¹	Sum innt. ²	Til- bake- bet.	I % av forhånds- støtte	i % av samlet tilskudd
Olsenbanden jr. går under vann	9 000	8 640	4 408	4 408	17 455	863	10 %	5 %
Ulvesommer	10 000	11 131	3 186	3 186	17 503	285	3 %	1 %
Mors Elling	7 800	6 435	5 682	5 682	17 799	1 149	15 %	8 %
Kvinnen i mitt liv	8 834	7 287	3 609	3 609	14 506	453	5 %	3 %
Pelle politibil	8 471	5 648	1 607	1 607	8 862	199	2 %	1 %
United	7 600	3 176	1 832	1 833	6 841	366	5 %	3 %
Salmer fra kjøkkenet	9 800	3 613	1 318	1 318	6 249	57	1 %	<0,1 %
Svidd Neger	5 460	1 089	495	495	2 078	0	0	0
Mot Moskva	6 900	140	64	64	268	0	0	0
SUM	73 865	47 060	22 201	22 201	91 463	3 355	5 %	3 %

¹⁾ Anslag over inntekter fra video/DVD-salg, TV-rettigheiter, m.v.

²⁾ Sum inntekter er filmleie + annen inntekt + billettstøtte

Kilde: Norsk filmfond

Tabell 4.10 Støtteintensitet etter tilbakebetaling 2003. Beløp i 1000 kroner

	Budsjett	Sum tilskudd	Tilbake- betaling	Støtteintensitet etter tilbake- betaling
Olsenbanden jr. går under vann	18 000	17 640	863	93 %
Ulvesommer	25 600	21 131	285	81 %
Mors Elling	15 600	14 235	1 149	84 %
Kvinnen i mitt liv	17 667	16 121	453	89 %
Pelle politibil	14 442	14 119	199	96 %
United	11 450	10 776	365	91 %
Salmer fra kjøkkenet	18 629	13 412	57	72 %
Svidd Neger	9 910	6549	0	66 %
Mot Moskva	10 500	7 040	0	67 %

Kilde: Norsk filmfond

5 Departementets vurdering

5.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder departementets vurdering og forslag til hvilke endringer som bør gjennomføres i forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner.

Departementet understreker at vurderingene av tidsmessige grunner kun gjelder de konkrete områder Stortinget har bedt om. Dette er:

- Produksjonsstøtten, slik at man i størst mulig grad tiltrekker privat kapital.
- Avgrensning av billettstøtten.
- Tilbakeføring av tilskudd

Som nevnt i kap. 1 vil regjeringen foreta en gjennomgang av merverdiavgiftsregelverket på kulturområdet. Det vil i forbindelse med dette også bli foretatt en vurdering av regelverket for filmbransjen og kinoene. Dagens regelverk innebærer at det ikke skal svares utgående merverdiavgift av inntektene fra salg av spillefilm som skal vises offentlig, samt at produksjonsselskapene ikke har fradragsrett for inngående avgift for denne delen av virksomheten. Produksjonsselskapenes har i dag i tillegg avgiftspliktige inntekter fra video/DVD, m.m.. For denne delen av virksomheten vil det foreligge rett til fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser knyttet til produksjonen av filmen. Dette kan være vanskelig fordi det på produksjonstidspunktet ofte er usikkert hvordan forholdet mellom de avgiftsfrie og avgiftspliktige inntektene vil være. Departementet ser at dette kompliserer produsentens planleggingsmuligheter. Regjeringen vil imidlertid foreta en samlet vurdering for hele kulturområdet, og kommer derfor tilbake til dette spørsmålet.

Departementet konstaterer at omleggingen av tilskuddsordningene i 2001 så langt har gitt gode resultater i samsvar med de overordnede mål som er satt, jf. pkt. 2.2. Det produseres flere filmer, norske filmer har høyere publikumsoppslutning enn tidligere og andelen egenfinansiering i norsk filmproduksjon har økt. Departementet legger til grunn for vurderingen at de overordnede målene og prinsippene for filmpolitikken ligger fast.

Som det fremgår av meldingens innledende kapitler, består tilskuddsordningene til filmproduks-

jon av to hovedelementer; tilskudd som gis i forkant av en produksjon (produksjonstilskudd), og tilskudd som gis etter at filmen er ferdig produsert (billettstøtte).

I det følgende redegjør departementet for hvilke endringer som eventuelt kan og bør gjøres i regelverket for disse tilskuddsordningene for at andelen privat kapital i norsk film kan økes. Deretter gjøres en vurdering av regelverket for billettstøtten. Avslutningsvis vurderer departementet dagens regelverk for tilbakebetaling av tilskudd.

Departementet legger til grunn at endringene ikke får betydning for kunstnerisk smal film med lav publikumsoppslutning.

Endringene i regelverket skal først og fremst bidra til å sikre en jevnere fordeling fra år til år mellom produksjonsstøtte og billettstøtte.

5.2 Privat kapital i norsk filmproduksjon

Dagens regelverk for tilskudd til filmproduksjon forutsetter at andelen privat kapital minimum skal utgjøre 25 pst. av filmens samlede produksjonsbudsjett. For filmer som mottar tilskudd etter markeds-vurdering, er kravet til egenfinansiering minimum 50 pst.

Dagens regelverk er ikke til hinder for at andelen privat kapital er høyere enn de angitte minimumsgrensene.

Som det fremgår av pkt. 4.2.3, er privat kapital i en norsk filmproduksjon normalt sammensatt av flere elementer; investeringer i form av kontanter, ulike former for kreditter, inntekter fra forhåndssalg, m.v. Norske filmproduksjoner er i meget liten grad finansiert ved kapital fra tradisjonelle investormiljøer. Kontante investeringer kommer i dag i stor grad fra produksjonsselskapet selv. Dagens regelverk favoriserer ikke en bestemt kapitalkilde fremfor andre.

Sett i forhold til hvilken avkastning det har vært på investeringer i norske filmer med premiere i 2003, er det i utgangspunktet ingen entydig forklaring på hvorfor andelen av kapital fra de tradisjonelle investormiljøene er så lav som den er. Flere av filmene som hadde premiere i 2003 har en beregnet avkastningsgrad på egenfinansieringen på over 50 pst.

Det er antakelig flere faktorer som påvirker andelen og sammensetningen av privat kapital i norske filmer. En kan for eksempel ikke se bort fra at norsk film ikke anses som et kommersielt interessant investeringsobjekt, dersom det kun er snakk om investering i en enkeltfilm. Dersom det imidlertid investeres i flere filmer, vil investorer kunne spre risikoen. På den måten kan investeringer i film bli mer attraktivt. Departementet vil imidlertid presisere at det er lite staten i denne sammenhengen kan gjøre for at private investorer faktisk investerer i norske filmproduksjoner. Det må være opp til filmbransjen selv å ta ansvaret for eventuelt å tiltrekke seg investorer.

Departementet legger vekt på at det fortsatt skal være mulig å produsere filmer med et begrenset publikumspotensial og lav forventet inntjening. For slike prosjekter vil det være vanskelig å tiltrekke seg en høy andel privat kapital.

Departementet vil peke på at man kan endre regelverket slik at kravet til egenfinansiering økes fra dagens minimumsnivå på 25 pst. til en høyere andel. Departementet vil imidlertid ikke foreslå dette før det er gjennomført en nærmere konsekvensutredning.

Det vil bli igangsatt en omfattende evaluering av bl.a. tilskuddsordningene for film tidlig i 2005. Muligheten for å øke kravet til andelen av privat kapital i norsk filmproduksjon vil bli et sentralt tema i evalueringen.

5.3 Billettstøtte og tilbakebetaling

5.3.1 Billettstøtte

Billettstøtten er et tilskudd som gis etter at en film er ferdig produsert og vises på kino, jf. pkt. 3.3.

Ved omleggingen av tilskuddsordningene i 2001 ble det lagt vekt på å sikre en mest mulig hensiktsmessig fordeling av tilskuddsmidlene. Bl.a. ble det gjennomført innstramninger i billettstøtten. Billettstøtten ble begrenset til 12 måneder etter filmens premieredato. I tillegg ble beregning av maksimal billettstøtte endret slik at øvre grense for hvor mye hver enkelt film kan motta i billettstøtte ble redusert. Det ble også innført en øvre begrensning for samlet offentlig tilskudd per film på 30 mill. kroner. Begrunnelsen for innstramningene var å hindre at enkeltfilmer tapper disponible midler til produksjon av nye filmer, slik at tilskuddsmidlene skulle komme flest mulig filmproduksjoner til gode. Når man ved omleggingen i 2001 ikke gikk lengre, var dette begrunnet i at bransjen sett under ett var liten og sårbar med mange små selskaper, og at endringer i de økonomiske rammevilkårene

derfor burde gjøres gradvis. Departementet anser at dette var en fornuftig tilnærming.

Begrunnelsen for billettstøtten er å stimulere til produksjon av publikumsvennlige filmer, og å stimulere til privat kapital i norsk filmproduksjon. Selv etter omleggingen i 2001 gjør ordningen det likevel mulig for produsenten å få tilbake henimot 100 pst. av egenfinansieringen fra billettstøtten alene. I tillegg innebærer ordningen at filmer som har høy publikumsoppslutning og høy egenfinansiering også får mest i støtte i prosent av filmens produksjonsbudsjett. Praksis har vist at summen av produksjonstilskudd og billettstøtte kan gi en støtteintensitet på opp til 98 pst., jf. pkt.4.4, særlig tabell 4.6.

Den øvre grensen for hvor mye en film kan motta i billettstøtte beregnes i dag utelukkende ut fra inntektene fra solgte kinobilletter. Det tas ikke hensyn til hvilke inntekter produsentene har fra sekundærmarkedene i form av salg og utleie av videogram/DVD, rettigheter til fjernsynsvisning, m.v. Inntektene fra sekundærmarkedene – særlig fra omsetningen av DVD – har trolig økt betydelig de siste årene. Spesielt må filmer med høy publikumsoppslutning på kino forventes å gjøre det bra også i sekundærmarkedene. Dette er inntekter som kommer i tillegg til inntektene fra kinovisning og billettstøtten.

Dagens regelverk innebærer i realiteten at staten fullfinansierer enkelte filmer gjennom produksjonstilskudd og billettstøtten, mens inntektene fra både kinovisning og sekundærmarkedene kommer på toppen og går rett til produsenten. Som tabell 4.6 viser, har de mest suksessfylte filmene en støtteintensitet gjennom statlige tilskudd på over 90 pst. av filmenes produksjonsbudsjett. Flere av disse filmene kan rimeligvis forvente betydelige inntekter fra sekundærmarkedene, jf. her særlig tabell 4.7. Dette betyr igjen at investeringer i slike filmer gir en svært høy avkastning på investert egenkapital. Denne muligheten for avkastning er således i realiteten finansiert gjennom bevilgninger over statsbudsjettet.

Dagens ordninger kan synes urimelig generøse når det gjelder å generere inntekter til private. Departementet mener derfor at avgrensning av billettstøtten, og grunnlaget for tilbakebetaling bør endres.

Departementet finner det rimelig at det også tas hensyn til inntektene fra sekundærmarkedene ved beregning av den øvre grensen for hvor mye billettstøtte en film kan få. Dette er ikke tilfelle med dagens regelverk.

Konkret foreslår departementet at taket for billettstøtten skal beregnes på grunnlag av en produ-

sents samlede inntekter fra filmproduksjonen i inn- og utland. Dette betyr samtlige inntekter fra kino-visning, salg av TV-rettigheter, salg og utleie av videogram og DVD, inntekter fra rettigheter i ulike sammenhenger, m.v.

Hovedtrekkene bør være at taket for billettstøtten beregnes slik som i dag, men at det tas hensyn til filmens totale inntekter, dvs. inntektene fra sekundærmarkedene, i tillegg til billettstøtte og filmleie. Ettersom sekundærinntektene først blir kjent på et senere tidspunkt enn det som er tilfellet med filmleien, bør ordningen legges opp slik at den ikke skaper likviditetsproblemer for produsentene.

Departementet legger for øvrig til grunn at formålet med billettstøtteordningen fortsatt skal være å stimulere til økt produksjon av filmer med stort publikumspotensial, privat kapital i norsk filmproduksjon og produksjon av barnefilm.

Nødvendige endringer i regelverket vil bli fastsatt etter drøftinger med bransjen og etter at endringer i regelverket har vært på bred høring.

5.3.2 Tilbakebetaling

Dagens regelverk for tilskudd til filmproduksjon forutsetter at produksjonstilskuddet (forhåndstilskuddet) skal tilbakebetales fra det tidspunkt filmen har inntekter ut over godkjent egenfinansiering pluss et påslag på 30 pst. Kravet om tilbakebetaling opphører når produksjonstilskuddet er tilbakebetalt.

Begrunnelsen for å innføre en ordning med tilbakebetaling av produksjonstilskudd var å sikre at deler av overskuddet som genereres som følge av statlige tilskudd til filmproduksjon pløyes tilbake til ny filmproduksjon. Dagens regelverk innebærer at produsenten maksimalt skal betale 22,5 pst. av nettoinntektene (dvs. inntekter utover egenfinansie-

ring pluss 30 pst.) tilbake til Norsk filmfond. Som departementet har gjort rede for i pkt. 4.7, varierer prosentandelen av nettoinntektene som skal tilbakebetales fra film til film. Andelen er lavere jo høyere andel egenfinansiering filmen har. Ordningen med tilbakebetaling får dermed den utilsiktede konsekvens at med like mye i nettoinntekter vil filmer som har høy egenkapital prosentvis betale mindre tilbake enn filmer med lavere egenkapital. Dette betyr i praksis at de mest kommersielle filmene med høy egenfinansiering, høye nettoinntekter og høy støtteintensitet forholdsmessig betaler mindre tilbake til Norsk filmfond enn andre filmer. Departementet kan ikke se at dette er rimelig.

Departementet foreslår derfor at tilbakebetaling av tilskudd skal skje etter en fast prosentsats som skal gjelde for alle filmer. Dette vil bety at alle filmer som genererer nettoinntekter skal betale den samme prosentsatsen av inntektene tilbake til Norsk filmfond.

Departementet ser at det kan være grunner som taler for å benytte progressive prosentsatser; dvs. satser som blir høyere jo høyere produsentens nettoinntekter er. Departementet vil vurdere dette i forbindelse med den forestående evalueringen av regelverket om tilskudd til audiovisuelle produksjoner.

Departementet foreslår videre at tilbakebetalingsordningene utvides til å omfatte billettstøtten. Dermed vil tilbakebetaling av tilskudd gjelde uavhengig av opprinnelig tilskuddsform. Forslaget innebærer at enhver film som generer nettoinntekter skal tilbakebetale en fast prosentsats inntil samlet tilskudd er tilbakebetalt.

Nødvendige endringer i regelverket vil bli fastsatt etter drøftinger med bransjen og etter at endringer i regelverket har vært på bred høring.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i meldingen vil medføre at filmprodusenter som i dag har store nettoinntekter som følge av statlige tilskudd, vil få nettoinntektene redusert. Dernest innebærer forslagene en omfordeling av eksisterende midler til filmproduksjon, slik at større deler av overskuddene føres tilbake til ny filmproduksjon i forhold til dagens ordning. Forslagene får ingen økonomiske konsekvenser for kunstnerisk smal film med lavt publikumsbesøk.

Forslagene i meldingen får ingen administrative

konsekvenser av betydning, verken for det offentlige eller for private.

Kultur- og kirkedepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av
12. mars 2004 om økonomiske rammebetingelser
for filmproduksjon blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Brev av 10. oktober fra Norske film- og TV-Produsenters forening**

Skattedirektoratet
Avgiftsavdelingen
Postboks 6300 Etterstad
0604 Oslo

For: kontorsjef Turid Pettersen

Oslo, den 10. oktober 2001

Filmproduksjonsselskaper uttalelse vedr. avgiftssituasjonen for norske

Bakgrunnen for denne henvendelse er at det i mange år har hersket sterk tvil om den korrekte håndtering av fradrag for inngående merverdiavgift til produksjon av spillefilm for kino og video.

Denne tvil har eksistert både hos våre medlemmer og også hos avgiftsmyndighetene, med den følge at praksis har variert ved enkelte fylkesskattekontor.

Oslo byretts dom av 29.05.2001; AS Filmproduksjon 1 mot Staten ved Finansdepartementet, var i så måte klargjørende.

Imidlertid, det er nå likevel ønskelig for Produsentforeningen og våre medlemmer å oppnå avgiftsmyndighetenes aksept for en fast fordelingsnøkkel for inngående avgift på anskaffelser til kino/video m.v., eller i hvert fall oppnå et klart prinsipp for det forholdsmessige fradrag. Det er på denne bakgrunn foreningen nå henvender seg til Skattedirektoratet.

Det er foreningens håp at man ved å anvende en bestemt fordelingsnøkkel vil kunne forenkle avgiftsbehandlingen både for foreningens medlemmer, samt for den enkelte saksbehandler ved de respektive fylkesskattekontor.

Ved utarbeidelsen av denne henvendelse til Skattedirektoratet har foreningen samarbeidet og rådført seg med to advokater som er spesialister på dette rettsområdet.

Oslo byretts dom av 29.05.2001 – vedlegg 1

Som det fremgår av vedlagte dom fant byretten at Klagenemndas vedtak av 4. Desember 1999 måtte oppheves i det vedtaket var ugyldig fordi det bygget på feil lovanvendelse.

Retten mente videre at saksøker hadde krav på et forholdsmessig fradrag basert på at kinodelen ligger utenfor avgiftsområdet, mens videodelen ligger innenfor.

Ved selve gjennomføringen av den forholdsmessige fradragsrett, mente retten at forskrift nr. 18 skulle legges til grunn ved fastsettelsen av fradraget for inngående merverdiavgift.

Som byretten viser til, er det i § 1 i forskrift nr. 18 bestemt at utgangspunktet for det forholdsmessige fradrag skal være en fordeling av inngående avgift basert på «antatt bruk av den del av virksomheten som faller inn under loven».

Det fremgår av merknadene i § 1 i forskrift nr. 18, at «antatt bruk» er et skjønnsmessig begrep. Den enkelte næringsdrivende må ved beregningen av det forholdsmessige fradrag nytte et «forsvarlig forretningsmessig skjønn». Her vil tidligere erfaringer om bruken av tilsvarende anskaffelser kunne være til nytte ved utøvelsen av et forsvarlig skjønn.

Som det fremkom under hovedforhandlingen i byretten, har flere medlemmer av Produsentforeningen allerede fått aksept ved Akershus fylkeskattekontor for et fordelingsgrunnlag basert på tall for kinoomsetning og deretter foretatt en uttaksberegning. Resultatet er at man oppnår fradrag for anskaffelser vedrørende videodelen etter å ha anvendt et forsvarlig forretningsmessig skjønn.

Øvrige vedlegg

Til ytterligere hjelp for direktoratet, vedlegger vi også følgende informasjon/dokumentasjon:

Vedlegg 2;

Punkt 1: Oversikt over billettinntekter, herunder gjennomsnittlig inntekt pr. film, for norske filmer i

årene 1990–2000. (Kilde: Film&Kino, Årbok 2000)

Punkt 2: Filmleie til produsent fra visning på kino, dvs. produsentens omsetning som ligger utenfor MVA-området. I henhold til Retningslinjer for offentlig støtte til norsk filmproduksjon er filmleien til produsent satt til 25% av filmens omsetning på kino.

Punkt 3: Omsetning innenfor MVA-området, dvs. videoutleie, fjernsyn, pay TV, salg til utlandet. Omsetningen fra disse områdene er satt ved en forsvarlig vurdering av foreningen basert på tall innhentet fra produksjonsselskapene, og i samarbeid med Filmavdelingen ved Norsk filminstitutt og Film & Kino.

Punkt 4 og 5: Gjennomsnittlig totalomsetning for norsk spillefilm

Vedlegg 3: NOU 2001:5-Kino i en ny tid: pkt 6.43, merverdiavgift, s. 60–74

Vedlegg 4: Kulturdepartementet, Medieavdelingen; gjennomgang av støtteordningene til norsk spillefilm, 22.01.1999. Utredning fra Ernst&Young Management Consulting (EYMC) s. 15,16,58 og 59.

Produsentforeningens forslag til løsning:

Vi viser til vedlegg 2, punkt 4 og 5, hvor det fremgår at den prosentvise omsetning innenfor MVA-området er beregnet til 78% etter et forsiktig anslag og 82% etter et maksimalt anslag.

Omsetningen innenfor MVA-området, jfr. vedlegg 2, punkt 3, viser en klart økende tendens i forhold til omsetningen utenfor MVA-området, jfr. vedlegg 2 punkt 2. Dette er også et generelt utviklingstrekk internasjonalt. Foreningen foreslår imidlertid en fordelingsnøkkel på 78% relatert til fra-

dragsberettiget MVA innenfor avgiftsområdet. Vi vil i denne sammenhengen også nevne at kjøpevideo ikke er tatt med i våre beregninger over omsetning av norske filmer innenfor MVA-området, jfr. vedlegg 2, punkt 3. De norske spillefilmene som er lansert på kjøpevideomarkedet har hatt stor suksess, men i og med at det dreier seg om et utvalg titler har vi valgt å holde dette markedet utenfor. Dersom vi hadde inkludert denne omsetningen ville den prosentvise omsetning innenfor MVA-området vært enda større.

På bakgrunn av ovennevnte, samt vedlagte opplysninger og dokumentasjon, mener vi at det her er benyttet et forsvarlig forretningsmessig skjønn i samsvar med forskrift nr. 18 og byrettens bemerkninger, se vedlegg 1.

Produsentforeningens medlemmer kan ikke lenger leve med den usikkerhet som har vært ridende når det gjelder filmproduksjon og merverdiavgift. Det er nå avsagt en dom, jfr. vedlegg 1, og etter denne skal det legges en forholdsmessig fradragrett til grunn. Foreningen har derfor informert medlemmene (produksjonsselskapene) om å legge ovennevnte forsiktige fordelingsnøkkel på 78% relatert til fradragberettiget MVA innenfor avgiftsområdet til grunn ved sine filmproduksjoner. Vi er takknemlige for Skattedirektoratets uttalelse så snart det er mulig.

Vennligst ta kontakt hvis noe er uklart eller det skulle være ønskelig med ytterligere informasjon.

Med vennlig hilsen

Tom G. Eilertsen

Direktør

Vedlegg

Vedlegg 2**Filmstøtte i andre land**

Dette vedlegget inneholder en kort oppsummering av hvilke ordninger som gjelder for tilskudd til filmproduksjon i enkelte andre land.

1 Danmark

I Danmark forvaltes støtte til film av Det danske filminstitut (DFI), som også har filmkulturelle oppgaver. DFIs midler til tilskuddsordninger bevilges over statsbudsjettet, på grunnlag av et »filmforlik» som inngås mellom regjeringen og Folketinget ved inngangen til en ny valgperiode. I tillegg finansierers støtte til film av midler fra offentlig TV-selskaper

Filmstøtten i Danmark består av følgende tilskuddsordninger:

60/40-ordningen tilsvarende den norske ordningen med støtte etter markedsvurdering: Produsenter som stiller med 40% egenkapital, får 60% støtte uten forutgående konsulentvurdering. Prosjektene må godtgjøre å ha potensiale til å nå en 175 000 besøk. Omfanget på støtte innenfor denne ordningen er ca. 40 mill. kroner pr. år.

Konsulentordningen tilsvarende den norske ordningen for tilskudd til langfilm. En filmkonsulent vurderer prosjektene og kommer med innstilling om støtte. Omfang av støtte innenfor denne ordningen er på vel 90 mill. kroner pr. år.

I Danmark gis ikke etterhåndsstøtte (billettstøtte) til langfilm på kino.

Tabell 2.1 Danmark (Beløp i 1000 kroner)

	2000	2001	2002	2003
<i>Offentlig filmstøtte</i>				
Støttemidler fra:				
Staten	113 173	136 093	126 288	170 182
Offentlig TV	43 528	43 204	31 319	51 700
Privat TV	–	–	–	–
Skatt/avgift	–	–	–	–
Annet	n/a	n/a	n/a	n/a
Samlede støttemidler pr. år	156 401	179 297	157 607	221 882
Gjennomsnittlig støtteintensitet (% av totalkostnad)	39 %	49 %	45 %	40 %
Antall nasjonale produksjoner	17	19	19	25
Markedsandel, nasjonale filmer (%)	17 %	28 %	24 %	25 %

Kilde: DFI. Beløp omregnet etter Norges Banks årsmiddelkurs

2 Sverige

I Sverige er Svenska filminstitutet (SFI) ansvarlig for tilskudd til filmproduksjon. SFI er en offentlig stiftelse, der styre og direktør oppnevnes av den svenske staten. Virksomheten finansieres gjennom en avtale mellom staten, filmbransjen og fjernsynsorganisasjonene (SVT og TV4), »filmavtalet», som har en løpetid på fire år.

Det gis støtte til film i Sverige innenfor følgende ordninger:

Produksjonsstøtte er selektiv og tilsvarende den norske ordningen med tilskudd til langfilm. Prosjektene evalueres av en konsulent, som fremmer

innstilling om støtte til prosjektet. Årlig omfang på støtte innenfor ordningen er ca. 80 mill. kroner, som også omfatter samproduksjoner med utlandet.

Publikumsrelatert støtte er automatisk og tilsvarende (delvis) den norske billettstøtten, dvs. at den er knyttet til hvilket besøk filmene får på kino. Støtten avhenger av hvor stor andel produksjonsstøtte som filmen har mottatt, og den avtrappes opp til et tak på maksimum 50 pst. av egenkapitalen eller 7 millioner kroner i brutto billettinntekter. Omfanget for ordningen er ca. 50 mill. kroner årlig, men varierer etter hvor mange kvalifiserte filmer det er hvert år og hvor stort besøket på disse filmene er.

Tabell 2.2 Sverige (Beløp i 1000 kroner)

	2000	2001	2002	2003
<i>Offentlig filmstøtte</i>				
Støttemidler fra:				
Staten	100 191	82 289	94 086	93 606
Offentlig TV	21 860	18 632	21 712	22 960
Privat TV				
Skatt/avgift	52 828	46 650	57 899	54 751
Annet	7 287	7 782	7 237	5 298
Samlede støttemidler pr. år	182 166	155 263	180 934	176 615
Gjennomsnittlig støtteintensitet (% av totalkostnad)	–	–	–	–
Antall nasjonale produksjoner	38	25	21	27
Markedsandel, nasjonale filmer (%)	25,7 %	23,5 %	16,8 %	19,1 %

Kilde: SFI. Beløp omregnet etter Norges Banks årsmiddelkurser

3 Finland

Offentlig støtte til filmproduksjon i Finland administreres gjennom Finlands Filmstiftelse (Suomen Elokuvasäätiö, SES), som formelt er en privat stiftelse. Støttemidler bevilges over statsbudsjettet, med hjemmel i lov om fremme av filmkunsten.

Det finnes følgende tilskuddsordninger i Finland

Forhåndsstøtte til filmproduksjon er selektiv og basert på konsulentvurdering av prosjektene. Den er således sammenlignbar med den norske ordningen med tilskudd til langfilm. Ordningen har et omfang på ca. 50 mill. kroner pr. år.

Etterhåndsstøtte til filmproduksjon er automatisk

og kan delvis sidestilles den norske billettstøtten. En film må ha hatt minimum 45.000 besøk første visningsår for å oppnå etterhåndsstøtte på 3,50 (kr. 28,50) per solgte billett. Maksimum etterhåndsstøtte er 350.000 (2,85 mill. kroner) og maksimum 50% av produksjonskostnadene. Dersom filmen har fått forhåndsstøtte, er maksimal kumulert støtte ? 700.000 (5,7 mill kroner) og 70% av godkjente totalkostnader. Utbetaling av etterhåndsstøtte har svingt mellom 4 og 6,5 millioner kroner de senere årene.

Pohjojoinen Elokuva ja Mediakeskus (Det nordlige film- og mediesenteret, POEM) kan også støtte spillefilmproduksjon.

Tabell 2.3 Finland (Beløp i 1000 kroner)

	2000	2001	2002	2003
<i>Offentlig filmstøtte</i>				
Støttemidler fra:				
Staten	46 398 000	37 262 000	34 328 000	38 250 000
Offentlig TV	4 588 000	7 539 000	4 686 000	8 558 000
Privat TV	–	–	–	–
Skatt/avgift	–	–	–	–
Annet	–	–	–	–
Samlede støttemidler pr. år	50 986 000	44 801 000	39 014 000	46 808 000
Gjennomsnittlig støtteintensitet (% av totalkostnad)	47 %	47 %	44 %	32 %
Antall nasjonale produksjoner	9	12	10	11
Markedsandel, nasjonale filmer (%)	15,0 %	10,2 %	17,8 %	21,0 %

Kilde: SES. Beløp omregnet (fra Euro) etter Norges Banks årsmiddelkurser

4 Enkelte andre land i Europa

Finansieringskildene for spillefilmproduksjon er vesentlig annerledes i mange andre land i Europa enn i Norge. Tabellen nedenfor viser forholdene i

tre av de fem »store» produksjonslandene¹. Det mest påfallende trekket er de *mange* finansieringskildene, som antyder at filmproduksjon i disse landene er et betydelig stykke «financial engineering».

Tabell 2.4 Finansieringskilder for spillefilm 2002 (%)

	Tyskland	Spania	Frankrike
Produsentens egenkapital	46,5	23,7	31,5
Andre investorer	–	2,4	20,3
Automatisk off. støtte	8,8	25,0	7,6
Selektiv off. støtte	6,6	–	3,2
Annen off. støtte	31,1	–	–
Betal-fjernsyn	–	15,6	–
Offentlig fjernsyn	7,1	14,9	29,7
Privat-/reklamefjernsyn	–	6,4	–
Distribusjonsgarantier (MG's)	–	7,5	7,5
Video/DVD-rettigheter	–	2,6	–
Utenlandssalg	–	1,9	–

Kilde: European Audiovisual Observatory

Et annet uttalt trekk er fjernsynets betydning som finansieringskilde, særlig i Spania og Frankrike. Mens Frankrike bevisst har skjøvet deler av finansieringsansvaret for filmproduksjon over på fjernsynsselskapene gjennom kjøps- og investeringskrav knyttet til konsesjonsbetingelsene, er situasjonen i Spania først og fremst resultat av en langvarig konkurransesituasjon, dels mellom to ledende ka-

bel-TV-selskaper, dels mellom det statlige fjernsynsselskapet og de private konkurrentene.

Også investorkapital, enten det er produsentens egen (nær halvparten av kostnadene i Tyskland) eller produsentens og andre investorers innsatskapital (over halvparten av kostnadene i Frankrike), utgjør et betydelig innslag i finansieringspakkene.

¹ Sammenlignbare tall mangler for Italia og Storbritannia.