

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep.

0030 Oslo

Deres ref./dato:
16/2684

Vår ref.:
ONYH/ASTO

Dato:
1. juni 2016

Høringsuttalelse – forskrifter om tilskudd til audiovisuell produksjon

1. Innledning

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 1. mars 2016 der ny forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk er sendt på høring.

NRK støtter intensjonen om å forenkle regelverket slik at alle de forskrifter som nå gjelder på området, erstattes med tre forskrifter; én overordnet forskrift som utarbeides av departementet og to "underforskrifter" som utarbeides av NFI. Å tilstrebe forenkling og et mer oversiktlig regelverk, er viktig.

NRK har imidlertid tre vesentlige innvendinger til forslaget til nytt regelverk. Forslaget er etter vårt syn

- for lite plattformnøytralt,
- for svakt formulert i forhold til prioritering av norsk innhold og
- utformet med en struktur og begrepsbruk som medfører manglende tydelighet – særlig i forhold til hvilke prioriteringer som skal legges til grunn ved tildeling av støtte.

Det norske publikums mediebruk er i betydelig endring. Disse endringene er imidlertid ikke i tilstrekkelig grad hensyntatt i forslaget til nytt regelverk.

Filmmeldingen¹, som regjeringen fremmet i fjor, markerte mye tydeligere et skifte i tilnærmingen til støtte, blant annet med et klart fokus på plattform-

¹ Meld. St. 30 (2014-2015) En framtidrettet filmpolitikk

nøytralitet. Tidligere favorisering av kinosalvisning skulle erstattes av likestilling mellom nye og gamle visningsplattformer.

NRK mener forslaget til nye forskrifter ikke reflekterer endringene i plattformbruk, i utviklingen av innholdsformater og sjangerforskyvninger. Dette er en utvikling som klart vil fortsette og som derfor også bør legges til grunn for utformingen av regelverket.

Forslaget tar heller ikke tilstrekkelig hensyn til den betydelige veksten i tilbudet av globalt innhold overfor norsk publikum. Behovet for tilskudd til unikt norsk innhold er derfor større enn noen gang tidligere. Vi mener dette bør komme til uttrykk som en tydeligere prioritering.

Etter NRKs syn preges forskriftsutkastet fremdeles i for stor grad av å prioritere kunstnerisk utforming og norsk deltakelse i et globalt filmmarked, i stedet for å sikre at tilskuddene i større grad rettes mot produksjoner for et norsk publikum. Målet bør primært være å styrke norsk og samisk kultur og språk, samt å gi innsikt i historie og samfunnsforhold.

NRK mener det er positivt å bidra til økt internasjonal distribusjon av norske produksjoner, men dette bør ikke være tilskuddsordningens primære oppgave. Vi anerkjenner verdien av suksess utenfor det norske kulturområdet for norsk-produsert innhold. Det er viktig for norske produksjoner å være tilgjengelig i det internasjonale markedet. Men å likestille eller å prioritere produksjon innrettet mot et marked i utlandet, vil lett gå på bekostning av å sikre vesentlig norsk innhold for det norske publikummet.

Slik NRK ser det, følger ikke det forslaget til nytt regelverk opp de føringer som kom i Filmmeldingen og stortingets behandling av denne.²

NRK ser det som positivt at NFI får overført større myndighet på området. Samtidig må NFIs oppgave tydeliggjøres med hensyn til å følge de overordnede føringer som er gitt fra stortinget og regjeringen. Slike føringer er som nevnt både kommet til uttrykk i Filmmeldingen og stortingets behandling av denne. I stortingets innstilling (side 11) er dette formulert slik: "*Ansvar for iverksetting av den statlige, nasjonale filmpolitikken er i hovedsak delegert fra departementet til Norsk filminstitutt.*"

NRK ber Kulturdepartement sørge for at de forskrifter som vedtas på området, er i samsvar med de føringer som er gitt i Filmmeldingen og av stortinget, se nærmere om dette under punkt 2 og 3.

² Innst. 83 S (2015 – 2016)

2. Filmmeldingen - norsk innhold og plattformnøytralitet

NRK mener som nevnt at forslaget til nytt regelverk ikke i tilstrekkelig grad følger opp føringene i Filmmeldingen og stortingets behandling av denne. Vi finner derfor grunn til å gjengi enkelte av de utsagn vi mener har særskilt relevans i denne sammenheng. I Innst. 83 S (2015 – 2016), kapittel 1, står bl.a. følgende:

"Regjeringen vil legge til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon. Hovedbegrunnelsen for norsk filmpolitikk er av kulturpolitisk art. Samtidig er film også av næringspolitisk betydning.

Et demokratisk samfunn forutsetter at kunst- og kulturlivet evner å bidra til en levende og kritisk offentlighet. Filmbransjen er en vesentlig arena for ytring og del av demokratiets infrastruktur.

Det norske markedet er av en så begrenset størrelse at det ikke alene kan bære en nasjonal filmproduksjon. Interessen for norskspråklig film utenfor våre egne landegrenser er økende, men likevel begrenset. Samtidig må norske filmer og serier konkurrere på et internasjonalt marked. Uten statlige tilskudd ville det neppe blitt laget norsk film i det volumet og den kvaliteten som i dag er tilfellet. For å sikre norske filmproduksjoner av høy kvalitet basert på norsk språk og kultur, har det derfor blitt ansett som nødvendig med offentlig støtte til slik virksomhet. En tilsvarende begrunnelse for offentlig støtte til filmproduksjon finnes også i de fleste andre europeiske land.

...

Det er av stor betydning for vår felles norske identitet at det skapes norske filmer og serier som styrker, bevarer og formidler norsk språk, identitet og kultur. Det er derfor en prioritet for regjeringen å legge til rette for en bærekraftig norsk filmindustri som har forutsetninger for å lage gode filmer og serier som holder høy internasjonal standard. Regjeringen ønsker et enkelt, effektivt og transparent tilskuddssystem, der tilskuddsordningene er fleksible og forutsigbare på samme tid. For å tilrettelegge for et variert filmtilbud på de plattformene som publikum foretrekker, bør det tilstrebes størst mulig grad av plattformnøytralitet i virkemidlene. Tilskuddssystemet bør også i større grad stimulere til at filmbransjen utnytter filmenes inntjeningspotensial til fulle.

...

Kulturell verdi handler om å skildre og fortolke den kultur og det samfunn vi lever i, bearbeide kulturelle fenomener, historiske begivenheter og sosiale konflikter, og gjøre det på en slik måte at publikum blir engasjert, underholdt og begeistret.

...

Departementet forventer at kino også framover vil være en viktig arena for visning av film, men at det i takt med utviklingen i publikumsatferd og teknologi ikke er hensiktsmessig eller framtidsrettet at tilskuddsordninger forbeholdes kinofilm.

...

Norsk film skal nå et norsk publikum. Den skal også hevde seg internasjonalt."

I Innst. 83 S (2015 – 2016) kapittel 2, stortingskomiteens merknader, er videre uttalt følgende:

"Komiteen viser til at film er et av våre viktigste kunst- og kulturuttrykk. Film kombinerer på en unik måte andre kunstformer som musikk, drama, litteratur og levende bilder. Film representerer på samme tid underholdning, et selvstendig kunstuttrykk og et medium som gjenspeiler historien og samtiden. Film handler også om identitet, fellesskap og tilhørighet, og er et av de kulturtilbudene som den norske befolkningen bruker mest. Et demokratisk samfunn forutsetter at kunst- og kulturlivet evner å bidra til en levende og kritisk offentlighet. Filmbransjen er en vesentlig arena for ytring og del av demokratiets infrastruktur. Komiteen viser til at dokumentarfilm, kortfilm, spillefilm og serier på ulike måter evner å speile samfunnet vi lever i. De ulike formatene har alle betydning for hvordan vi fortolker oss selv, vår samtid og vår historie. Samtidig er det gjennom serier den største delen av det norske publikummet får kontakt med ny norsk dramatik. Komiteen deler derfor regjeringens ambisjon om å legge til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon også i fremtiden.

...

Komiteen viser til at norsk films posisjon står sterkt. Mange år med høy publikumsandel i hjemmemarkedet og stadig økende interesse for norske historier, filmer og serier har bidratt til dette. Mulighetsrommet for norsk film er større enn noen gang. Samtidig står filmbransjen overfor store utfordringer. Markedet for filmer og serier er i voldsom endring.

...

Det er av stor betydning for vår felles norske identitet at det skapes norske filmer og serier som styrker, bevarer og formidler norsk språk, identitet og kultur. Komiteen viser videre til at regjeringen ønsker et enkelt, effektivt og

transparent tilskuddssystem, der tilskuddsordningene er fleksible og forutsigbare på samme tid. Komiteen slutter seg til dette."

Herav fremgår at hovedbegrunnelsen for støtteordningene på dette området å styrke norsk kultur, identitet og språk. Det påpekes at de ulike formatene – både dokumentar, spillefilm og serier – er viktige for å speile det samfunnet vi lever i, samt at bransjenes bidrag til en levende og kritisk offentlighet er viktig for et demokratisk samfunn.

Videre fremheves at det må tilstrebes størst mulig grad av plattformnøytralitet, og at det ikke er hensiktsmessig eller framtidsrettet å forbeholde tilskuddsordninger for kinofilm.

Endelig fremgår det klart at hovedformålet med støtteordningene er å støtte innhold som når et norsk publikum. Det er samtidig et ønske om at innholdet kan konkurrere på et internasjonalt marked, men det er begrunnet i at det norske markedet er av en så begrenset størrelse at det ikke alene kan bære en nasjonal filmproduksjon, og at norsk innhold skal holde høy internasjonal standard/kvalitet.

NRK mener som påpekt, at disse grunnleggende føringene ikke er fulgt opp i tilstrekkelig grad i departementets forslag. Vi mener hovedformålet med støtteordningen bør inntas uttrykkelig både i departementets forskrift og NFIs forskrift. Dette vil bidra til å sikre riktig prioritering av støtte, og fremme produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold. Det bør også uttrykkes eksplisitt at støtteordningene skal være mest mulig plattformnøytrale.

I tillegg mener vi det er viktig å stille krav til åpenhet om de vurderinger som legges til grunn for tildeling av støtte i konkrete saker.

3. Nærmere om struktur og begrepsbruk

Som det fremgår av sitatene overfor understrekes det i Filmmeldingen at målet er *"et enkelt, effektivt og transparent tilskuddssystem, der tilskuddsordningene er fleksible og forutsigbare på samme tid"*. Videre er det samme sted påpekt at: *"Det er viktig at tilskuddssystemet er transparent, rettferdig og forutsigbart for søkerne."*

NRK mener forslaget til regelverk har en struktur og begrepsbruk som gjør det uklart hvilke hensyn som skal prioriteres og vektlegges ved tildeling av støtte. Strukturen og begrepsbruken medfører etter vårt syn også at regelverket er vanskelig tilgjengelig.

NRK vil derfor oppfordre departementet til å gjennomgå regelverkets struktur og begrepsbruk på ny, særlig med tanke på å tydeliggjøre de hensyn som skal

prioriteres ved tildeling av støtte. Hensikten er å gjøre regelverket generelt mer tydelig, forutsigbart og enklere å forstå.

Nedenfor under punkt 4 redegjør vi mer konkret for våre merknader i forhold til enkelte bestemmelsene i departementets forskrift. De tre forskriftene som nå er foreslått og som er tenkt å utgjøre regelverket på dette området, må naturligvis sees i sammenheng. Når departementets forskrift sammenholdes med NFIs forskrifter, blir behovet for en samlet enhetlig gjennomgang ytterligere forsterket. Det gjelder som fremhevet særskilt behovet for å tydeliggjøre hvilke kriterier som skal legges til grunn ved tildeling av støtte.

NRKs høringsuttalelse til NFIs forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon vedlegges derfor.

4. Kommentarer til de enkelte forskriftsbestemmelsene

§ 1:

Som det fremgår av sitatene fra stortingsinnstillingen ovenfor, er støtteordningens overordnede mål å styrke norsk språk, identitet og kultur.

Dette formålet er imidlertid oppført sist i oversikten i § 1 som bokstav e). Videre er ikke dette formålet visst til i noen av de øvrige bestemmelsene om tilskudd (§§ 3 – 5). Det er derimot de formål som er gjengitt i § 1 bokstav a) – d).

NRK mener formålet i bokstav e) om å styrke norsk innhold og samisk språk, identitet og kultur, må skilles ut som et overordnet mål som skal vektlegges og være styrende for alle tilskuddsordningene i §§ 3 - 5. Vi mener dette følger av de føringer som er gitt i Filmmeldingen og stortingets behandling av denne.

Videre vil vi fremheve at dagens norske profesjonelle produsenter er høyt ansett i det internasjonale produksjonsmarkedet, og at produksjonene stort sett kjennetegnes av høy kunstnerisk kvalitet. Vi anerkjenner dette som viktig, men vil samtidig peke på risikoen ved et overdimensjonert fokus på dette, er å svekke vektleggingen av publikums behov for innhold med rot i norsk virkelighet.

Bestemmelsen gir uttrykk for at tilskudd skal bidra til å oppfylle "gjeldende mål på det audiovisuelle området". Også dette er for utydelig. Er det gjeldende mål fastsatt av Stortinget, av regjeringen, av departementet eller av NFI? En slik lovgivningsteknikk sikrer ikke en tydelig og forutsigbar forvaltning av felleskapets midler. Under enhver omstendighet må det tydelig fremgå av regelverket at Filmmeldingens fastsatte hovedformål – å styrke norsk identitet, kultur og språk – skal være hovedprioriteringen.

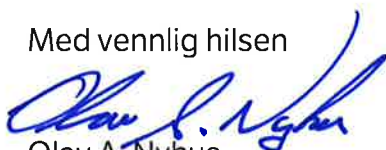
§§ 3 – 5:

Disse bestemmelsene har alle henvisninger til deler av de formål som er listet opp i § 1 bokstav a) – d). Vi mener dette er en uheldig og uvanlig lovgivningsteknikk som skaper uklarhet. Regelutformingene reiser en rekke fortolknings spørsmål: Skal det kun legges vekt på de formål som er særskilt nevnt i den enkelte bestemmelse? Eller skal de formål som er særskilt nevnt, vektlegges i tillegg og/eller tyngre enn de øvrige formålene? Eller alternativt, skal alle formål nevnt i § 1 a) – e) vektlegges likt ved alle tilskuddsordningene? Som påpekt, er det eneste formålet som ikke nevnes i noen av bestemmelsene, det formålet som i Filmmeldingen og av stortinget har fremhevet som hovedformålet med støtteordningene. NRK mener dette må endres.

Vi vil videre peke på at NFIs forskrift også har en hovedbestemmelse om hvilke formål som skal prioriteres (§ 3-5) og i tillegg til at diverse formål gjengitt i mange av enkeltbestemmelsene i forskriften. (Ettersom fristen for høringsuttalelse til NFIs forskrift er utsatt, vil denne bli ettersendt.)

Denne strukturen medfører at det blir svært utydelig hvilke prioriteringer som skal gjelde. Konsekvensen er at NFI kan få nær full frihet til å prioritere uten at stortingets føringer legges til grunn, ettersom disse ikke er implementert i regelverket.

Med vennlig hilsen



Olav A. Nyhus

Direktør

Juridisk, rettigheter og personal

olav.nyhus@nrk.no

