

Kultur- og likestillingsdepartementet

Vår ref.: Åse Kringstad

Saksnr.: 22-

Sted: Oslo

Dato: 16.12.2022

Til	Kultur- og likestillingsdepartementet
Fra	Virke Produsentforeningen
Dato	16.12.2022
Sak	Høring - gjennomføring av endringsdirektivet til AMT-direktivet mv.

Vi viser til høringsbrev fra Kultur- og likestillingsdepartementet 16. september 2022 med forslag til gjennomføring av endringsdirektivet til AMT-direktivet mv. samt endringer i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften som ikke har sammenheng med endringsdirektivet. Virke Produsentforeningen takker for muligheten til å komme med høringssvar.

Innledning

Virke Produsentforeningens høringsinnspill gjelder i hovedsak høringsnotatets kap.12 Medfinansiering. Vi vil takke departementet for god og grundig redegjørelse og vurderinger i dette kapitlet, og hvordan det synliggjør hensikten med, og behovet for, å innføre en medfinansieringsløsning. Departementet beskriver nåsituasjonen ved at *«forutsetningene for stabil og forutsigbar finansiering av norskspråklige audiovisuelle produksjoner er under press»*, viser til at dette kan svekke den filmpolitiske måloppnåelsen, kulturelt mangfold og norsk språk, og mener derfor at *«det er nødvendig med virkemidler som sikrer finansiering av norskspråklige audiovisuelle produksjoner i lys av markedsutviklingen»*. Dette stiller vi oss bak.

Departementet viser til at det både i Norge og i Europa er lang praksis for at aktører som tilbyr audiovisuelt innhold til publikum også bidrar økonomisk til å realisere slike produksjoner. En medfinansieringsløsning som omfatter strømmetjenesteaktører/audiovisuelle bestillingstjenester er følgelig ikke et nytt regulatorisk grep, men bør være en naturlig del av den utviklingen den audiovisuelle bransjen gjennomgår. Dette bidrar også til å skape likere konkurransevilkår for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

* * *

En samstemt audiovisuell bransje

Bransjen har over mange år jobbet for å få innført en medfinansieringsordning i medhold av AMT-direktivet. Dette er en oppfølging av Stortingets bestilling fra filmforliket i 2015, hvor samtlige partier sto bak denne bestillingen. En samstemt audiovisuell bransje vil understreke at innføringen av en medfinansieringsløsning som omfatter audiovisuelle bestillingstjenester vil være det viktigste filmpolitiske grepet på lange tider.

Bransjerådet for film, som består av Dramatikerforbundet, Norsk skuespillerforbund, Norske Filmregissører, Norsk Filmforbund, Norske Filmdistributørers Forening, Film & Kino og Virke Produsentforeningen, mener det overordnede målet for medfinansieringsansvaret må være å bidra til å bygge og styrke hele det audiovisuelle feltet, en bærekraftig bransje, styrke uavhengige produsenter og skapere, og bidra til å ivareta norsk kultur, historie og identitet.

Bransjerådet for film står videre samlet om at følgende prinsipper bør ligge til grunn:

- En bærekraftig bransje som kan tilby sikre arbeidsplasser med gode vilkår vil øke tiltrekningskraften og bidra til å løse mangelen på arbeidskraft som store deler av det audiovisuelle feltet opplever i Norge og internasjonalt.
- Hensikten med å innføre et medfinansieringsansvar skal også være å bidra til å styrke en uavhengig norsk produksjonsbransje, og at bransjen kan produsere, og selv ha rettighetene til, mer norsk kvalitetsinnhold til publikum.
- Strømmeaktørene som tjener penger i det norske markedet pålegges et medfinansieringsansvar for å bidra til nytt norsk innhold.
- Medfinansieringsansvarets økonomiske del skal tilsvare en prosentandel av strømmeaktørens inntekter fra omsetning i det norske markedet.
- Medfinansieringsansvaret bør stimulere til at strømmeaktørene direkteinvesterer i nytt norsk innhold, men at det også sikrer midler til fond.
- Ordningen bør innrettes slik at strømmeaktørenes investeringer i nye norske produksjoner bidrar til å bygge hele bransjen og styrke alle ledd i verdikjeden.
- Medfinansieringsansvaret bør også bidra til kjøp av visningsrett eller midler til produksjon til kinofilmer produsert og eid av norske uavhengige produsenter. Kinoavgiften bør avvikles og kinoene bør, som strømmeaktørene, få et medfinansieringsansvar.
- Det bør foretas fortløpende evaluering av ordningen og justeringer ved behov, i dialog med bransjen.

Bransjerådet for film støtter og står samlet om følgende løsning:

- En dynamisk investerings- og bidragsplikt.
- En bidragsplikt på 5 pst. som minimumsnivå ved implementering av ordningen. Nivået bør revideres ved behov.
- Sikre at eierskapet til immaterialrettighetene til produksjonene blir hos uavhengige norske produsenter og norske rettighetshavere.
- Styrke en bærekraftig bransje med rimelige avtalevilkår gjennom å etablere «Terms of Trade» mellom bransje og kringkastere/audiovisuelle bestillingstjenester.
- Kino bør omfattes av medfinansieringsplikten.

* * *

Modell for medfinansieringsplikten

Departementet foreslår ref. høringsnotatet kap. 12.6.3 to alternative modeller¹ for innretning på medfinansieringsplikten:

1. en dynamisk investerings- og bidragsplikt som innebærer at tilbydere må betale et bidrag til Filmfondet på inntil 5 pst. av årlig omsetning, men slik at gradvis høyere investeringer i norskspråklige audiovisuelle produksjoner reduserer bidragsplikten. Investeringer på et tilstrekkelig høyt nivå innebærer at bidragsplikten bortfaller helt.
2. en plikt til å investere et beløp som tilsvarer minst 5 pst. av årlig omsetning i Norge direkte i norskspråklige audiovisuelle produksjoner.

Virke Produsentforeningen mener det bør tas utgangspunkt i Alternativ 1 for medfinansieringsplikten, da det er den beste modellen både for filmpolitisk måloppnåelse og en nødvendig grad av fleksibilitet for aktørene som pålegges en bidragsplikt. Investeringsplikten må framheves som det viktigste virkemidlet i medfinansieringsansvaret.

Alternativ 1 bør derfor presiseres slik at direkte investeringsbidrag blir tydeligere som den foretrukne løsningen, samtidig som det også sikres bidrag til fond.

Når det gjelder nivået på bidraget kan det til sammenligning vises til at det stilles krav i AMT-direktivets artikkel 17 om at kringkastere skal forpliktes til å bruke minst 10 pst. av sendetiden eller minst 10 pst. av programbudsjettet til verk produsert av uavhengige produsenter. NRK har gjennom NRK-plakaten krav om å legge ut 40 pst. av det frie programbudsjettet for TV til eksterne produsenter. At audiovisuelle bestillingstjenester etter departementets forslag skal pålegges en bidragsplikt på 5 pst. av sin omsetning i Norge er noe lavt. Departementet legger til grunn at 5 pst av norsk omsetning tilsvarer et totalnivå på om lag 200 mill. kroner per år. Strømmeaktørenes investeringer i norsk audiovisuelt innhold i dag ligger langt over dette.

Kravet til investeringer må gi forutsigbarhet for bransjen på at produksjonen kan stabiliseres på det nivået den er på i dag. Da er det vesentlig at en lav prosentsats ikke signaliserer at investerings- og produksjonsvolumet skal ned. Samtidig vil en ordning med hovedvekt på investeringsplikt også kunne stimulere til at strømmeaktørene fortsetter å investere i norsk innhold også ut over det som gir uttelling etter medfinansieringsplikten. Vi ønsker at strømmeaktørene skal ha høy aktivitet i Norge og i investere i norske produksjoner.

Virke Produsentforeningen vil understreke at en bidragsplikt på 5 pst. er et minimumsnivå, og nivået bør derfor kunne revideres ved behov når ordningen har gitt et empiri- og erfaringsgrunnlag.

Overordnet prinsipp om uavhengighet og eierskap til rettigheter

Departementets viser til at «(n)år globale aktører dominerer markedet og i begrenset utstrekning tilbyr norsk innhold, vil det gå ut over publikums tilgang til norske filmer og serier. Det vil også over tid påvirke norske uavhengige produsenters tilgang til finansiering av nye produksjoner. Sees ikke de norske produksjonene, så mister de også viktige inntekter.» Et

¹ I 12.6.3 kalles disse for a) og b), men omtales ellers i høringsnotatet som Alternativ 1 og Alternativ 2, så vi velger å bruke disse tituleringene.

sentralt punkt i utformingen av medfinansieringsansvaret er derfor å bidra til å styrke en norsk uavhengig produksjonsbransje, og vi er glade for at departementet er så tydelige på dette i høringsnotatteksten. Vi vil imidlertid påpeke at prinsippet om uavhengighet ikke er like godt ivaretatt i de konkrete forslagene til ordlyd i kringkastingsloven og forskriften, og vi kommer derfor nedenfor med noen forslag til presiseringer.

Den viktigste måten å gjøre dette på er å sikre at eierskapet til immaterialrettighetene til produksjonene blir hos uavhengige norske produsenter, som samler de primære opphavsrettighetene og som er avtalepart med strømmeaktørene eller kanalene. Departementet foreslår for å sikre det økonomiske grunnlaget for uavhengige produsenter at strømmetilbydere som velger direkte investeringer kan kreve eksklusivitet, men at denne da må være tidsavgrenset og geografisk avgrenset for å kunne kvalifisere som «leveranse» etter medfinansieringsansvaret. Departementet ber høringsinstansene om innspill spesifikt kommentere om et slikt krav til direkte investeringer vil være hensiktsmessig for å styrke uavhengige produsenters stilling, eller om det vil gripe for mye inn i forhandlingssituasjonen.

Virke Produsentforeningen støtter departementets forslag om at strømmetilbydernes eksklusive utnyttelse av rettigheter må være tidsavgrenset og geografisk avgrenset. Eierskapet til immaterialrettighetene til produksjonene skal være hos eller tilbakeføres til uavhengige norske produsenter.

Definisjonen av uavhengig produsent er forankret i kringkastingsforskriften § 2-2 «Fjernsynsprogram produsert av uavhengige produsenter». Tittel og tekst i kringkastingsforskriften bør endres slik at denne uavhengigheten både gjelder fjernsynsselskapene/kringkasterne og de audiovisuelle bestillingstjenestene:

§ 2-2a Definisjon av uavhengig produsent

(dagens § 2-2 beholdes med kun første ledd, resten flyttes over hit):

En produsent er å anse som uavhengig produsent i forhold til § 2-2 første ledd og § 2b-2 dersom:

- a. En kringkaster eller audiovisuell bestillingstjeneste ikke eier aksjer eller andeler i produksjonsselskapet som representerer mer enn 25 prosent av stemmene i selskapet. Der flere kringkaster/audiovisuelle bestillingstjenester er medeiere i et produksjonsselskap må ikke kringkasternes/de audiovisuelle bestillingstjenestenes eierandeler utgjøre mer enn 50 prosent av stemmene i produksjonsselskapet. Tilsvarende gjelder der et produksjonsselskap eier aksjer eller andeler i en kringkaster/audiovisuell bestillingstjeneste.
- b. Produsenten ikke selger mer enn 90 prosent av sin produksjon over en treårsperiode til en og samme kringkaster/audiovisuell bestillingstjeneste, med mindre produsenten produserer bare ett program eller en serie i løpet av denne perioden.
- c. Produsenten innehar sekundærrettigheter til sine produksjoner.

En bærekraftig bransje med rimelige avtalevilkår

Et annet viktig virkemiddel for å sikre finansiering av norskspråklige audiovisuelle produksjoner er å innrette medfinansieringsansvaret på en måte som stimulerer det uavhengige produksjonsmiljøet og gjør det mulig for uavhengige produksjonsselskaper av varierende størrelse å konkurrere på grunnlag av rimelige basisvilkår. Forhandlingsstyrken mellom uavhengige produsenter på den ene siden og kringkasterne og globale strømmeaktører på den

andre er i utgangspunktet skjev. Vi mener derfor at det bør innføres krav i kringkastingsloven om at «Terms of Trade» skal fremforhandles mellom det uavhengige produksjonsmiljøet og tilbydere av hhv. fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Dette ble innført i Storbritannia allerede for snart 20 år siden, gjennom The Communications Act i 2003 (section 285), og har hatt en svært positiv effekt.

Vi foreslår at kringkastingsloven § 2-6 «Europeisk programmateriale i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester» utvides som følger:

2-6. Europeisk programmateriale i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester

Kongen gir nærmere regler om bruk av europeisk programmateriale i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, herunder hvilke programkategorier reglene gjelder for, definisjon av europeisk programmateriale og gjennomføring av reglene.

Det skal fremforhandles overordnede og forpliktende retningslinjer for vilkår for bestilling av europeisk programmateriale til fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester mellom de respektive tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester og de respektive representanter for rettighetshavere i det uavhengige produksjonsmiljøet. Kongen kan i forskrift angi nærmere hva retningslinjene som et minimum må regulere.

I kringkastingsforskriften kan retningslinjenes innhold spesifiseres med ny § 2-2b, slik:

§ 2-2b Retningslinjer for vilkår for bestilling av europeisk programmateriale til fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester

Tjenestetilbyderen og representant for de uavhengige produksjonsselskapene skal fremforhandle, og fra tid til annen revidere, retningslinjer som skal anvendes for inngåelse av avtale om kjøp av rettigheter til uavhengige produksjoner. Slike retningslinjer må som et minimum regulere:

Vilkår for tjenestetilbyderens rettighetsserv, herunder beskrivelse av hvilke rettigheter tjenestetilbyderen skal erverve fra uavhengige produksjonsselskap og hva som vil være et rimelig vederlag for rettighetsservet. Retningslinjene skal angi prinsipper for tjenestetilbyderes mulighet for eksklusivt rettighetsserv, varighet på lisensperioder og betaling for rettigheter.

Nærmere om innretning på medfinansieringsplikten

Direkte investeringsplikt

Vi mener det må legges til rette for at innspilling og produksjon i så stor grad som mulig kan foregå i Norge. Det skal lønne seg, både økonomisk og klimamessig, å produsere i Norge. For å kvalifisere etter medfinansieringsplikten må direkteinvesteringen brukes på audiovisuelle produksjoner der rettigheter eies av uavhengige produsenter, men lisensieres for en periode.

I høringsnotat defineres direkte investering slik: «Med direkte investering menes direkte bidrag til produksjonskostnader, forhåndskjøp og kjøp av visningsrettigheter i norske, uavhengige audiovisuelle verk. Investeringen godskrives det året kostnaden er regnskapsført.»

Det er et vesentlig ordvalg som er gjort her, og som vi stiller oss bak, nemlig at midlene strømmeaktørene investerer skal være et *bidrag*, og ikke en investering som skal gi avkastning eller tilbakebetales. I departementets forslag til § 2-21 er imidlertid ordlyden en noe annen (vår utheving):

§ 2-21

Med direkte investering menes *investeringer* i produksjon, kjøp av visningsrettigheter og tilsvarende i norskspråklige, uavhengige audiovisuelle verk.

Her bør ordlyden endres i tråd med departementets egen tekst i høringsnotatet:

Med direkte investering menes *bidrag til* produksjon, kjøp av visningsrettigheter og tilsvarende i norskspråklige, uavhengige audiovisuelle verk.

Videre defineres norskspråklige uavhengige verk slik i forslaget til § 2-21:

Med norskspråklige audiovisuelle verk menes verk som oppfyller kulturtesten i § 1-4 i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon og som er produsert av produsent som oppfyller vilkårene i § 3-2 i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon. Investeringer i kjøp av visningsrettigheter kvalifiserer dersom verket ikke er eldre enn tre år.

Her bør ordlyden presiseres som følger:

Med norskspråklige *uavhengige* audiovisuelle verk menes verk som oppfyller kulturtesten i § 1-4 i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon og som er produsert av produsent som oppfyller vilkårene i § 3-2 i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon. Investeringer i kjøp av visningsrettigheter kvalifiserer dersom verket ikke er eldre enn tre år.

Nye globale aktører på kort tid styrket sin markedsposisjon i verdikjeden. Samtidig har reduksjon i etterhåndsstøtten fra Norsk filminstitutt medført at investeringer fra private investorer som distributører, kinoer og privatpersoner blitt redusert for kinofilm. Vi foreslår derfor at medfinansieringsplikten også omfatter kino og langfilmformatet ved at en andel av direkte investeringer må gå til kjøp av visningsrett til kinofilmer produsert og eid av uavhengige produsenter for en lisensperiode. Rettighetsbetalingen skal ikke tilbakebetales eller utløse krav om andel av filmens inntekter. Nærmere vilkår bør følge "Terms of Trade" (ref. forslag over).

Midler til fond

For de midlene som innbetales til fond, så mener vi at disse ikke bør gå inn i Filmfondet, men bør samles i en egen fondsløsning, men administrert innenfor eksisterende forvaltningsstrukturer. Det bør også vurderes om en andel av fondsmidlene bør gå til kompetanse- og kapasitetsbygging, noe som vil komme både den norske audiovisuelle bransjen og strømmeaktørene til gode. Ulike løsninger om forvaltning og fordeling av fondsmidler bør vurderes nærmere, og dette bør skje i nær dialog med bransjen. Derfor bør heller ikke «Filmfondet» brukes som begrep i lovtekst og forskrift. Vi foreslår å bruke det nøytrale begrepet «fond» her til dette er nærmere avklart.

Departementets forslag til ordlyd i kringkastingsloven § 2-21, siste ledd, bør justeres som følger:

§ 2-21

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om unntak fra medfinansieringsplikten, nivået på, og vilkår for, direkte investering, bidrag til fond og rapportering. Medietilsynet kan i forskrift gi nærmere regler om rapportering og innkreving av bidrag til fond.

Innretning på medfinansieringsplikten

Departementets Alternativ 1 legger opp til at tilbydere må betale inn et fondsbidrag tilsvarende 5 prosent av omsetningen deres i Norge, men slik at gradvis høyere investeringer i norske produksjoner reduserer bidragsplikten.

Investeringsnivået for å unntas plikt til å betale inn til fond ligger på 100 mill. kroner. Når formålet er å bidra til at produksjon av uavhengige norske audiovisuelle produksjoner opprettholdes på dagens nivå, og at publikums tilgang til norsk innhold ikke reduseres, vil Virke Produsentforeningen påpeke at både forslaget til prosentforpliktelse av omsetning og til beløpsnivå på direkte investeringer er lavt, sett opp mot dagens investeringsnivå.

I høringsnotatet kalles Alternativ 1 for «*en dynamisk investerings- og bidragsplikt*». Dette mener vi også bør reflekteres i bestemmelsens tittel i forskriftens § 2b-2, i stedet for å hete «*Bidrag til Filmfondet*». Vi mener også at forskriftsteksten tydeligere bør reflektere at det er investeringsplikten som er den primære innretningen.

Vi foreslår derfor at ordlyd i kringkastingsforskriften § 2b-2 bør justeres slik:

§ 2b-2 ~~Bidrag til Filmfondet~~ Dynamisk investerings- og bidragsplikt

Tjenestetilbydere plikter å investere direkte i uavhengige norskspråklige audiovisuelle verk, og betale bidrag til fond i henhold til følgende nivå på direkte investeringer i uavhengige norskspråklige audiovisuelle verk (jf. Ny § 2-2a):

- a. 5 prosent ved årlige direkte investeringer under 25 mill. kroner
- b. 4 prosent ved årlige direkte investeringer mellom 25 og 40 mill. kroner
- c. 3 prosent ved årlige direkte investeringer mellom 40 og 55 mill. kroner
- d. 2 prosent ved årlige direkte investeringer mellom 55 og 70 mill. kroner
- e. 1 prosent ved årlige direkte investeringer ~~på~~ mellom 70 og 85 mill. kroner²:
- f. 0 prosent ved årlige direkte investeringer over 100 mill. kroner.

² Merknad: Det er i den foreslåtte trappetrinnsmodellen ikke angitt prosentsats ved årlige investeringer mellom 85 og 100 mill. kroner.

Plikt til å betale bidrag til fond etter første ledd beregnes og innbetales året etter at tjenestens omsetning fra sine audiovisuelle bestillingstjenester i Norge har blitt regnskapsført.

Direkte investeringer i uavhengige norskspråklige audiovisuelle verk godskrives det året kostnaden er regnskapsført. Direkte investeringer kan omfatte avtale med uavhengig produsent som forutsetter utnyttelsesrett eller lisens til salg, distribusjon og visning av det audiovisuelle verket, forutsatt at avtalen er tidsavgrenset og geografisk avgrenset, og i henhold til fremforhandlede retningslinjer.
(jf. lovens § 2-6 annet ledd og forskriftens ny § 2-2b).

Kino som medfinansieringspliktig

Norske kinoer betaler i dag inn en lovpålagt avgift som utgjør 2,5 pst. av billettomsetningen til statskassen. Departementet foreslår i høringen at avgiften på omsetning av videogram i næring oppheves samtidig som medfinansieringsplikten etableres. Vi vil i tillegg foreslå at kino gjøres medfinansieringspliktig slik at kinoavgiften i sin helhet går tilbake som fondsmidler til investeringer og tilskuddsordninger for norsk film- og kinobransje og dermed oppfyller formålet fra filmforliket i 2015.

Forskrift om film- og videogramloven bør justeres i tittelen på § 3-1 til «Betaling av avgift til fond.»

Avslutning

Når det gjelder utforming av regelverket ønsker Virke Produsentforeningen å diskutere enkeltelementer med departementet før forslag legges fram i proposisjon for Stortinget.