



Innst. 83 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Meld. St. 30 (2014–2015)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om en framtidens rett til filmpolitikk

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning, bakgrunn og sammendrag

1.1.1 Regjeringens filmpolitikk

Regjeringens kulturpolitikk tar utgangspunkt i den egenverdien kultur har for den enkelte.

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.

Filmbransjen er av de dyktigste innen kunst- og kulturfeltet til å skaffe privat finansiering. Sammen med betydelige offentlige tilskudd bidrar dette til å sikre et tilbud av gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon. Regjeringen ønsker å tilrettelegge for en bredere finansiering av kulturlivet, herunder økt privat kapital. Flere alternative finansieringskilder bidrar til å sikre faglig uavhengighet, fremme mangfold i kunst- og kulturproduksjonen og styrke sivilsamfunnets engasjement og forståelse for kunst og kulturliv i samfunnet. Samtidig ser regjeringen at markedet ikke alene kan sørge for den bredde og kvalitet som innbyggere i det moderne Norge vil ha. Regjeringen legger derfor også i årene som kommer opp til en betydelig statlig finansiering av norsk film, og vil fortsatt bidra til at viktige filmtilbud og filmkulturelle tiltak kan opprettholdes.

Regjeringen vil legge til rette for norsk og internasjonal filmproduksjon i Norge. Norge skal være et attraktivt innspillingssted både for nasjonal og utenlandsk bransje. 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.

Filmpolitikken har de siste åtte årene i hovedsak vektlagt produksjon, volum og besøkstall på kino. I

Kulturutredningen fra 2013 framhevet Engerutvalget at trykket i filmpolitikken lenge har vært på kommersielle filmer snarere enn kunstnerisk dristige og nyskapende filmer. Filmpolitikken har etter 2005 i første rekke vært rettet mot produksjonsleddet og mindre mot formidlingen av film. Denne regjeringen vil vektlegge både kvalitet og formidling for å sikre godt innhold og økte inntekter, og på den måten også styrke økonomien i bransjen samt bransjens muligheter til å investere i nytt innhold.

Høy kvalitet er en forutsetning for at norske filmer og serier skal kunne konkurrere med tilbudet av store internasjonale produksjoner, både her hjemme og utover Norges grenser. Kvalitet er krevende å måle, men det er likevel viktig å legge til rette for at bransjen hele tiden utfordres på og konkurrerer om å skape stadig bedre filmer.

Regjeringens kulturpolitikk skal stimulere til et kulturliv som vokser ut fra et lokalt engasjement. Regjeringen vil dyrke fram sterke regioner i norsk kulturliv som kan gi flere fagmiljøer større tyngde. Ved å stimulere til skapende, kreative filmmiljøer og filmvirksomheter i regionene ønsker regjeringen å bidra til økt konkurranse, større mangfold og bedre kvalitet i norsk film.

Regjeringen vil føre en filmpolitikk som bidrar til å styrke filmmiljøer i regionene. En eventuell insentivordning for film- og serieproduksjoner vil sannsynligvis være et sterkt tiltak for å stimulere til mer produksjonsaktivitet i filmnæringen og tilgrensende næringer i regionene. En konsolidering av regionale filmfond vil være et viktig trekk for å øke regionenes påvirkning på nasjonal filmproduksjon, og det vil også gi et bedre grunnlag for å etablere bærekraftige regionale filmnæringsklynger.

Regjeringen vil stimulere til vekst nedenfra framfor å styre ovenfra. Maktspredning og mangfold skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger og med armlengdes avstand til kunsten og aktørene. Regjeringen ønsker færre mål og føringer fra det offentlige i kultursektoren. Dette vil gi bransjen større frihet til å løse oppgavene framover, i tillegg til at det vil bety forenkling og færre rapporteringskrav. Som et ledd i frihetsreformen vil regjeringen også legge færre detaljerte føringer for hvordan midlene på filmområdet fordeles.

1.1.2 Ansvarsdeling mellom stat og bransje

Regjeringen understreker at det er statens oppgave å sørge for stabile og forutsigbare rammebetingelser, mens det er bransjens oppgave å utvikle, produsere, markedsføre og selge filmene. Filmbransjen har endret seg siden de statlige filmvirkemidlene ble gjennomgått sist, og på mange områder har bransjen blitt mer profesjonell. Dette må også få betydning for grensesnittet mellom stat og bransje, slik at profesjo-

naliseringen av bransjen fortsetter. Statens oppgave er å sørge for at de statlige tilskuddsordningene utformes slik at de i størst mulig grad gir muligheter og insitamenter til at bransjen selv ivaretar alle oppgavene i verdikjeden. Også organisering og utøving av de statlige filmforvaltningsoppgavene må støtte opp under en slik utvikling. Dersom bransjestruktur, små selskaper og fraværet av administrative ressurser er en utfordring, er det bransjens eget ansvar å sørge for konsolidering, deling eller andre former for samarbeid for å sikre tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og forhandlingsmakt.

Selv om regjeringen også i årene som kommer legger opp til en betydelig statlig finansiering av norsk film, er det en klar målsetting at bransjen på sikt blir mindre avhengig av staten, og at norsk filmbransje utvikler flere økonomisk solide produksjons-selskaper som har kapasitet og kompetanse til å fremme norsk film og konsum av norske filmer nasjonalt og internasjonalt.

1.1.3 Ny tid, nye finansieringsmodeller

Det har vært et rådende prinsipp i filmpolitikken i de fleste europeiske land, også i Norge, at de ulike leddene i verdikjeden som tjener penger på å formidle film og audiovisuelt innhold, og som har økonomiske fordeler av seernes forbruk av film og audiovisuelle produkter, skal bidra til å finansiere ny filmproduksjon og nye tiltak som fremmer filmin-teressen. Det er derfor nødvendig å diskutere hvordan både operatører innen strømmetjenester og andre sentrale aktører kan bidra til finansiering av ny film- og dramaproduksjon. De digitale omveltningene har gjort det nødvendig å finne nye, robuste forretningsmodeller i film- og tv-bransjen.

Flere europeiske land arbeider nå for å finne forretningsmodeller for samarbeid, innovasjon og produksjon av nasjonalt og europeisk audiovisuelt innhold i en digital tid. Det pågår en omfattende omlegging av finansieringsmodellene i en rekke land. Flere land har lagt avgifter på nasjonale tilbydere av strømmetjenester.

1.1.3.1 BREDT BRANSJESAMARBEID OM NYE FORRETNINGSMODELLER

For å sikre fortsatt produksjon av, og tilgang til, norsk kvalitetsinnhold er det viktig med bærekraftige forretningsmodeller som gjør at de ulike partene med økonomiske interesser i produksjon, distribusjon og salg av slik produksjon ser nytten av gode samarbeidsløsninger. Regjeringen har tatt initiativ til drøftinger med nye og gamle aktører i film- og tv-bransjen for å sette nye forretningsmodeller på dagsordenen.

Bransjen har respondert positivt og konstruktivt på invitasjonen, og har påtatt seg å føre prosessen

videre og arbeide for å finne gode løsninger som aktørene kan enes om. Departementet vil følge dette arbeidet, og har forventninger til at det er mulig å videreutvikle dagens forretningsmodeller.

1.1.3.2 NÆRINGSPOLITISK RÅD FOR KULTURELL OG KREATIV NÆRING

Regjeringserklæringen slår fast at kultur som næring skal vektlegges i større grad og at mulighetene for entreprenørskap i kultursektoren skal styrkes. Nærings- og fiskeridepartementet og Kulturdepartementet skal i samarbeid etablere et råd som skal sørge for kunnskap fra næringen som skal bidra til å styrke utvalgte kulturelle og kreative bransjer og bidra til økt verdiskaping. Dette erstatter det gamle bransjerådet. Rådet vil ha særlig fokus på utfordringer og muligheter som digitaliseringen representerer. Rådets virksomhet rettes inn mot bransjer med kommersielt potensial med mulighet for internasjonalisering og skalering. Dette gjelder i første omgang bransjene film, spill, musikk, litteratur, arkitektur og design. Koblinger mot IKT vil vektlegges.

Rådet skal etter planen være klart før sommeren 2015, og oppnevnes av departementene, etter innspill fra de kreative bransjene.

1.1.4 Sammenheng

Meldingens kapittel 2 presenterer regjeringens filmpolitiske mål. Mål 1: Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, mål 2: God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum, mål 3: Solid publikumsoppslutning, og mål 4: En profesjonell filmbransje med sunn økonomi.

Kapittel 3 gjennomgår økonomien og markedsforholdene i filmbransjen, og utfordringene ved overgangen fra et fysisk til et digitalt filmmarked. I det digitale markedet er det viktigere enn tidligere at det eksisterer økonomisk solide produksjonsselskaper med kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det internasjonale markedet.

Kapittel 4 gjør rede for status for norsk filmtilbud i dag, hva slags innhold som lages, hvordan dette formidles og bevares og hvordan det tas imot av publikum i Norge og internasjonalt.

Kapittel 5 gir en gjennomgang av de statlige tilskuddsordningene for film. Det legges opp til et enkelt, fleksibelt og plattformnøytralt tilskuddssystem med færre ordninger og mer effektiv tilskuddsforvaltning. Tilskuddssystemet innrettes etter type tilskudd (tilskudd før, til og etter produksjon). Tilskudd før produksjon målrettes slik at en større del ender i faktiske produksjoner. Tilskudd til produksjon skal fortsatt gis både etter kunstnerisk vurdering og markedsvurdering. Det opprettes en hurtigløseordning for etablerte produksjonsselskaper og film-skapere. Kravet om teksting endres til å gjelde alle

format. Det innføres krav om at alle kinofilmer som mottar tilskudd, skal synstolkes.

Kapittel 6 omhandler Norge som innspillingsland. Departementet arbeider videre med å vurdere om det skal innføres en refusjonsbasert rammestyrte insentivordning for nasjonale og internasjonale film- og serieproduksjoner med virkning f.o.m. 2016, med følgende innretning: Tilskudd fra insentivordningen kan ikke kombineres med produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt, men kan kombineres med førproduksjonstilskudd og etterproduksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt. Tilskudd fra insentivordning kan kombineres med tilskudd fra regionale filmfond. Administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning legges til Bergen som en del av NFI. Det vil være opp til regionene å avgjøre hvordan arbeidet med å legge til rette for og tiltrekke flere film- og serieproduksjoner til regionen bør prioriteres, organiseres og finansieres.

Kapittel 7 omhandler de regionale filmvirksomhetene. Det legges til rette for sterkere regionale filmmiljøer. De regionale filmsentrene får et tydeligere ansvar for barn og unge, inkludert talentutvikling og kompetansehevingstiltak fram til høyere utdanning. Tilskuddene til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres i sin helhet til de regionale filmsentrene. Sentrene skal fortsatt bidra til utvikling av den lokale og regionale filmbransjen gjennom tildeling av tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm. For å bidra til mer bærekraftige regionale filmmiljøer avvikles dagens prøveordning med tilskudd til regionale filmfond, og erstattes av en ny ordning hvor det gis statstilskudd til 2–3 konsoliderte regionale filmfond.

Kapittel 8 omhandler filmformidling. Det foreslås at avgiftsmidlene i Norsk kino- og filmfond flyttes til statsbudsjettet under Kulturdepartementet. Lov om film- og videogram med tilhørende forskrifter endres i tråd med dette. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag om egnet innretning i ordinært framlegg om statsbudsjettet. Avgiftsmidlene brukes til formidling av filmkultur, herunder distribusjon og lansering av audiovisuelle produksjoner på relevante plattformer. NFI får det nasjonale ansvaret for formidling og tilgjengeliggjøring, herunder bl.a. filmfestivaler, cinemateker og dubbing av barnefilm. Tilskudd til filmfestivaler og cinemateker tildeles av et eget utvalg.

Kapittel 9 tar for seg NFIs rolle og ansvar. Det nasjonale statlige ansvaret for formidling av filmkultur legges i sin helhet til NFI. Tilskuddsforvaltningen til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres til de regionale filmsentrene. Cinematekdrift vurderes skilt ut fra NFI. Filmmuseet overføres til en annen virksomhet med tyngre kompetanse på museumsdrift. Filmkommisjonsoppga-

vene avvikles i NFI. Administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning bør legges til NFI, men lokaliseres i Bergen. Oppgaver i NFI som er relevant for regional utvikling, legges til Bergen.

Kapittel 10 omhandler Internasjonalt samisk filminstitutt (ISFI). Det foreslås at ISFI skilles tydeligere fra de regionale filmsentrene siden ISFI har et annet formål. Tilskuddet til ISFI videreføres. Vilkår for bruk av det statlige tilskuddet utvides til også å åpne for at ISFI kan gi produksjonstilskudd til spillefilm og serier. Det statlige tilskuddet kan ikke nyttes til drift.

Kapittel 11 gir en omtale av de administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene i meldingen.

1.2 Filmpolitiske mål

Regjeringen vil sette følgende mål for filmpolitikken framover:

1.2.1 *Mål 1: Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet*

Kvaliteten i norske filmer og serier skal styrkes. Norske filmer og serier skal holde høy internasjonal standard. Kvalitet i norsk film omfatter både kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet. 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. Kunstnerisk kvalitet handler om originale verk som estetisk og fortellermessig er med på å utvikle og fornye filmspråket og som utfordrer, beriker og gir rom for ettertanke.

1.2.2 *Mål 2: God formidling og tilgjengelig-gjøring for publikum*

Formidling er en viktig del av den nasjonale filmpolitikken. Alle grupper i samfunnet bør ha tilgang til gode kunst- og kulturopplevelser. Norske filmer og serier bør være tilgjengelige for alle målgrupper – på kort og lang sikt. Innholdet bør være tilgjengelig på relevante plattformer.

Distribusjonsleddet er helt sentralt i prosessen med å få filmen ut til sitt publikum. Det er et mål at alle norske filmer som mottar statlig støtte er tilgjengelige i markedet, slik at publikum har mulighet til å se dem. Markedsføring og promotering er viktig for at publikum skal være informert om det tilbudet som til enhver tid finnes, og for at filmene skal realisere sitt kulturelle og økonomiske potensial.

For at det skal være mulig å drive filmformidling også i tiden etter ferskvareperioden må filmene være tilgjengelige og i brukbar stand. Det er derfor viktig

at filmarven fortløpende blir restaurert og deretter oppbevart slik at den er tilgjengelig for framtiden.

1.2.3 *Mål 3: Solid publikumsoppslutning*

Den høye norskandelen i kinomarkedet bør opprettholdes, og norskandelen på andre plattformer bør økes. Bransjen bør legge større vekt på promotering og salg av innholdet, også i tiden etter premierevisning, og tilskuddsordningene bør i større grad oppmuntre til dette.

1.2.4 *Mål 4: En profesjonell filmbransje med sunn økonomi*

Regjeringen vil i større grad vektlegge film som næring, og vil legge til rette for at filmbransjen har kompetanse og økonomi til å drive på en god måte. Sunn økonomi i filmnæringen er en forutsetning for å utnytte potensialet for sysselsetting og innovasjon.

Selv om det eksisterer større produksjonsselskaper med stabil økonomi, framstår den norske bransjen som relativt fragmentert med overvekt av små og økonomisk svake selskaper. Det er betydelig risiko knyttet til å investere i norsk film. De fleste norske kinofilmer går med underskudd, og lønnsomheten er jevnt over lav. I det digitale markedet er det enda viktigere enn tidligere at det eksisterer økonomisk solide produksjonsselskaper, som har kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det internasjonale markedet. Dette vil gjøre bransjen mindre sårbar for endringene i den internasjonale audiovisuelle industrien og bedre i stand til å dra nytte av de mulighetene omveltningene skaper.

Det er et mål for regjeringen at den private finansieringen i filmsektoren opprettholdes og på sikt økes. En sunnere bransjeøkonomi og mer målrettede tilskuddsordninger vil kunne redusere risikoen ved å investere i norske filmer og serier – og dermed øke investeringsviljen fra private aktører.

Regjeringens filmpolitikk skal stimulere til en filmbransje som vokser ut fra et lokalt engasjement og tilrettelegge for sterke fagmiljøer på filmområdet også regionalt. Regjeringen vil tilrettelegge for solide, regionale kraftsentre som kan utgjøre en reell motvekt til miljøet i det sentrale Østlandsområdet. Det er derfor ønskelig med en konsolidering av de mer næringsorienterte regionale filmmiljøene.

Regjeringen vil legge til rette for internasjonal filmproduksjon i Norge. Flere utenlandske filminnspillinger vil kunne føre til styrket kompetanse og erfaring hos norske filmskapere og filmarbeidere gjennom samarbeid med utenlandske aktører.

Målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi framstår slik som en avgjørende faktor for den samlede måloppnåelsen, og det er her utfordringene og utviklingsbehovet er størst.

1.3 Økonomi og marked

1.3.1 Oppsummering

- At vi har store og økonomisk solide produksjonsselskaper er av stor betydning for produksjonsaktiviteten, sysselsettingen og økonomien i norsk filmbransje.
- I det digitale markedet er det enda viktigere enn tidligere at det eksisterer økonomisk solide produksjonsselskaper med kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det internasjonale markedet.
- Selv om det eksisterer store produksjonsselskaper med høyt aktivitetsnivå, preges spillefilm- og dokumentarbransjen av mange små og økonomisk svake selskaper.
- En utfordring med små selskaper er at disse ofte har begrenset mulighet til å knytte til seg den nødvendige formelle kompetansen som kreves for virksomhetsstyring. Dette er særlig problematisk i overgangen fra det fysiske til det digitale markedet, hvor det er behov for å utarbeide nye forretningsmodeller og strategier.
- En problemstilling knyttet til økonomisk svake produksjonsselskaper er at selskapene vil ha få midler til disposisjon i utviklingsfasen av et prosjekt. Dette kan føre til at filmprosjekter skyves inn i produksjon før prosjektet er godt nok utviklet, noe som igjen kan påvirke filmens kvalitet og inntjeningsmuligheter.
- Kinoene står foreløpig sterkt i det digitale markedet. En økt tendens mot at yngre aldersgrupper går mindre på kino enn før, tyder imidlertid på at også kinoene står overfor framtidige utfordringer.
- Tv-selskapene utfordres av at stadig mer mediebruk skjer på nett. Flere norske tv-selskaper har etablert egne strømmetjenester for tv-innhold for å svare på dette.
- Forbrukernes forventninger og behov ivaretas ikke av eksisterende forretningsmodeller for distribusjon av kinofilm.
- Dominansen av internasjonale aktører på strømmetjenestemarkedet utfordrer finansiering, produksjon og distribusjon av norsk film. Utfordringen er spesielt stor for filmer rettet mot et smalt publikum.
- For å sikre at norske filmer og serier når ut til sitt publikum er det behov for at forretningsmodellene i den norske filmbransjen tilpasses det digitale markedet.
- Fragmenteringen av den norske filmdistribusjonsbransjen kan føre til svekket forhandlingsmakt overfor store, internasjonale visningsaktører.
- Nettoeksport av produksjonsaktiviteter til utlandet fører til at aktivitetsnivået i den norske film-

bransjen reduseres, noe som på sikt kan utfordre økonomien i den norske filmbransjen og kvaliteten på norske filmproduksjoner.

- Opphavsretten utfordres av det pågående teknologiskiftet i distribusjon av filmer og serier.

1.4 Et framtidsrettet tilskuddssystem

1.4.1 Departementets vurderinger

Både evalueringen gjennomført av ideas2evidence og departementets høring viser at mange mener at dagens tilskuddssystem på flere måter har fungert godt, men at det er behov for å gjøre endringer for å møte utfordringene filmbransjen står overfor.

Departementet mener at tilskuddssystemet bør endres slik at det i større grad legger til rette for at en mer profesjonell bransje selv tar ansvar for utvikling, produksjon, markedsføring og salg uavhengig av produksjonsplattform.

Som vist i meldingen er store deler av norsk filmbransje fremdeles svært fragmentert og preget av små selskaper med svak økonomi. Produksjonsselskapene lever i økende grad av marginene på produksjonsaktivitet og ikke av inntektene fra filmene de produserer. Som ideas2evidence påpeker er målsettingen fra forrige filmmelding i 2007 om en styrking og konsolidering av filmbransjen ikke nådd. Lønnsomheten blant spillefilmprodusentene er lav, og opp mot halvparten av selskapene går med underskudd.

Bransjen står overfor store utfordringer som følge av teknologiske og markedsmessige endringer.

Departementet vil legge bedre til rette for rammevilkår hvor filmselskapene kan utvikles og styrkes. Departementet vil derfor gjøre nødvendige endringer til et tilskuddssystem som i størst mulig grad bidrar til sunn økonomi i norsk filmindustri. Tilskuddssystemet bør i større grad enn i dag bidra til konsolidering av bransjen. Dagens system, med oppdeling i et stort antall ordninger rettet mot bestemte formater og visningsvinduer, er ikke tilstrekkelig fleksibelt til å møte dagens og morgendagens utfordringer. Det er også behov for å gjøre tilskuddsforvaltningen mindre byråkratisk og mer effektiv. Departementet vil derfor forenkle og forbedre tilskuddsordningene. Ordningene skal samtidig ivareta bransjens behov for forutsigbarhet og mulighet for langsiktig planlegging, og statens behov for tilstrekkelig oppfølging og kontroll med tilskuddene.

1.4.1.1 ET PLATTFORMNØYTRALT TILSKUDDSSYSTEM

Utredningen til ideas2evidence viser til at dagens virkemiddelapparat og tilskuddssystem ikke har tatt høyde for hvordan den digitale revolusjonen har endret film- og tv-industrien. Ideas2evidence konk-

luderer blant annet med at hele tilskuddssystemet bør gjennomgås for å myke opp eller fjerne alle formelle krav og definisjoner som bremser nødvendig omstilling og utprøving av nye forretningsmodeller. Dette fikk også støtte i høringen. Departementet slutter seg til dette. Endringer i format, distribusjon og forbruk tilsier at tilskuddssystemet bør ha en plattformnøytral innretning. Dagens tilskuddsordninger er i stor grad innrettet mot film produsert for kino som visningsplattform. 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 beholdes kinofilm. Likeledes vil departementet påpeke at det framstår som utdatert at tilskuddsordninger til utvikling og produksjon av serier knyttes til tv som visningsplattform. Dagens forbrukermønster viser at serier i økende grad etterspørres på andre plattformer enn lineær tv.

1.4.1.2 ET FLEKSIBELT TILSKUDDSSYSTEM

Den teknologiske utviklingen holder en høy endringstakt. Med dagens detaljerte tilskuddssystem vil det bli stadig mer krevende å sørge for et til enhver tid oppdatert system som gir norsk film best mulig rammebetingelser. Departementet mener ordningene bør være mindre detaljerte og mer fleksible.

Departementet foreslår derfor at tilskuddssystemet innrettes slik at NFI får størst mulig fleksibilitet i tilpasningen av virkemidlene for å nå målene, med framtidsrettede ordninger der midlene ikke bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene. Det er også vesentlig at tilskuddssystemet fremmer nyskaping og kvalitet. For å møte den nye virkeligheten kreves en aktiv filmpolitikk med dynamiske og fleksible tilskuddsordninger. Det er behov for ordninger som dyrker fram talenter, og bidrar til ytterligere kompetanse og profesjonalitet slik at en norsk filmbransje med sunn økonomi kan produsere konkurransedyktig innhold til et digitalt marked.

1.4.1.3 ET ENKLERE TILSKUDDSSYSTEM

Departementet finner det formålstjenlig at forskriften om tilskudd til audiovisuelle produksjoner blir mindre detaljstyrende enn i dag. Forskriftskompetansen bør fortsatt deles med NFI, men Kulturdepartementets forskrift om hva det kan gis tilskudd til bør gjøres mer overordnet og forenklet, så langt som mulig plattformnøytral, og innrettet mot de overordnede kategoriene for tilskudd.

Departementet foreslår at tilskudd til audiovisuelle produksjoner deles inn etter følgende tre stadier i produksjonsprosessen: tilskudd før produksjon, tilskudd til produksjon og tilskudd etter produksjon. Nedenfor følger en omtale av disse overordnede

kategoriene for tilskudd. Departementet vil i tråd med dette foreslå ny forskrift i en ordinær høring.

1.4.1.4 TILSKUDD FØR PRODUKSJON

Formålet med å gi tilskudd til før-produksjon er å stimulere til utvikling av manuskripter og prosjekter av høy kunstnerisk og profesjonell kvalitet. Etter departementets vurdering bør tilskuddssystemet i større grad bidra til å styrke før-produksjonsfasen. En styrking vil føre til økt kvalitet på sluttproduktet, og dermed bidra positivt til det filmpolitiske målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet. NFI bør innrette midlene til manusutvikling mer målrettet mot produksjon slik at midlene legger til rette for at produsentene og manusforfatterne kan arbeide tettere.

1.4.1.5 TILSKUDD TIL PRODUKSJON

Forhåndstilskudd

Departementet mener det er vesentlig at prosjekter for forhåndstilskudd også framover kan vurderes etter to ulike metoder: kunstnerisk vurdering eller markedsvurdering. Disse ordningene er de viktigste for å kunne prioritere tildeling av midler i henhold til filmpolitiske målsettinger.

Etterhåndstilskudd

Etterhåndstilskuddet kan betraktes som en del av produksjonstilskuddet, som utbetales etterskuddsvis. Ordningen ble innført for å stimulere til økt privatkapital til filmproduksjon, til fokus på at filmene skal nå et stort publikum og til økte markedsinntekter for filmene. Etterhåndstilskuddet har vært vellykket som virkemiddel for å styrke privatkapitalen i norsk filmbransje, og det har også bidratt til å styrke markedsinntektene. Ordningen har ikke i samme grad vært vellykket som virkemiddel for å stimulere til å nå et stort publikum, utover terskelkravet på 10 000 solgte billetter.

I dag er denne ordningen rettet mot kinofilm, ved at hovedkriteriet for å kvalifisere til tilskudd fra ordningen er basert på antall solgte kinobilletter. Departementet er enig med ideene i at etterhåndstilskuddet bør gjøres plattformnøytralt ved å vurdere om lansering i andre kanaler enn det norske kinomarkedet kan fungere som terskel for etterhåndstilskudd. Etter departementets vurdering er det imidlertid lite realistisk å få dette til på kort sikt, men departementet vil vurdere hvordan dette kan gjennomføres.

I januar 2015 sendte departementet på høring et forslag om å heve terskelen for etterhåndstilskudd fra 10 000 til 35 000 solgte kinobilletter. Høringsinstansene støttet i hovedsak at terskelen justeres, men enkelte aktører mente terskelen ikke burde heves så mye. Departementet vil sikre at filmer som vurderes

til å ha høy kunstnerisk verdi, men som har en lav publikumsoppslutning, også kan motta etterhåndstilskudd. Departementet legger derfor opp til at NFI gis adgang til å fastsette en lavere terskel for å oppnå etterhåndstilskudd for filmer som har mottatt forhåndsstøtte etter kunstnerisk vurdering.

Etter departementets vurdering er det behov for å se på ytterligere justeringer av ordningen med etterhåndstilskudd. I dag er det ikke krav om å dokumentere faktisk salg for å få etterhåndstilskudd, det er tilstrekkelig at produsentene legger såkalte minimumsgarantier (MG-er) til grunn.

Departementet mener at dagens praksis hvor MG-er gir grunnlag for etterhåndstilskudd har flere negative enn positive effekter. Det er viktig at tilskuddssystemet er transparent, rettferdig og forutsigbart for søkerne. Departementet vil utrede dette nærmere i samarbeid med NFI og bransjen.

1.4.1.6 TILSKUDD ETTER PRODUKSJON

Norsk film skal nå et norsk publikum. Den skal også hevde seg internasjonalt. Filmbransjen bør i større grad enn i dag være orientert mot marked og distribusjon av filmen både som kunstnerisk produkt og kommersiell vare. Med tilskudd etter produksjon menes her alle typer tilskudd som utløses i den fasen som etterfølger produksjonsprosessen, i første rekke lanseringstilskudd. Det er viktig at tilskuddsordningene utformes på en måte som gir produsentene insentiv til å hente ut de inntektsmulighetene som faktisk finnes.

Departementet ser det som lite framtidsrettet å basere tilskuddsordningene på at første visningsvindu nødvendigvis skal være begrenset til kino. NFIs tilskuddsordninger på dette området bør utformes på en måte som stimulerer til testing og utvikling av nye forretningsmodeller for filmdistribusjon. Dette vil kunne gi økt synlighet for norske produksjoner i strømmetjenester og på andre plattformer.

1.4.1.7 HURTIGSLUSEORDNING FOR ETABLERTE FILMPRODUSENTER

Departementet foreslår at det innføres et hurtigslusesystem («fast track») for søknadsbehandling som et ledd i forenklingen av tilskuddsforvaltningen for etablerte filmprodusenter. Ordningen vil være innrettet mot etablerte, profesjonelle og suksessfulle produksjonsselskaper og filmskaperne som kan måles ut fra tidligere oppnådde resultater («track record»). Departementet vil komme tilbake til innretningen av et norsk hurtigslusesystem i forskriftsarbeidet.

1.4.1.8 UNIVERSELL UTFORMING

Tilskuddssystemet bør bidra til at norsk film i størst mulig grad er tilgjengelig for alle. Tilgang til

norsk film er med på å oppfylle det enkelte menneskets behov for identitet og tilhørighet. Alle grupper i samfunnet bør få like muligheter til gode kunst- og kulturopplevelser.

Det er nedfelt i forskrift om audiovisuelle produksjoner at alle filmer som skal i ordinær kinodistribusjon og som har mottatt tilskudd fra NFI, skal tekstes slik at det kun er mulig å vise filmen med tekst. Når tilskuddssystemet nå gjøres mer plattformnøytralt, bør det etter departementets vurdering følge av dette at kravet om teksting utvides til å gjelde norsk film uavhengig av form og plattform.

Synstolking er et lydspor med beskrivelse av levende bilder som supplerer filmens talesekvenser, slik at synshemmede kan få bedre utbytte av filmens handling. Departementet mener synstolking er et viktig tiltak for å gjøre filmer tilgjengelig også for blinde og svaksynte, og foreslår at det innføres et krav om synstolking av filmer i forskriften om tilskudd til audiovisuelle produksjoner.

1.4.2 Departementets anbefalinger

DEPARTEMENTETS KONKLUSJONER OM TILSKUDDSSYSTEMET

- Tilskuddssystemet gjøres fleksibelt og plattformnøytralt.
- Tilskuddssystemet innrettes etter type tilskudd, dvs. tilskudd før produksjon, tilskudd til produksjon og tilskudd etter produksjon.
- Tilskuddssystemet gjøres enklere med færre ordninger og mer effektiv tilskuddsforvaltning.
- Tilskudd før produksjon målrettes slik at en større del ender i produksjoner.
- Tilskudd til produksjon skal gis både etter kunstnerisk vurdering og markedsvurdering.
- Tilskudd etter produksjon skal stimulere til at filmprosjekter tar ut filmens inntjeningspotensial i markedet.
- Det opprettes en hurtigsluseordning for etablerte produksjonsselskaper.
- Kravet om teksting endres til å gjelde alle format.
- Det innføres krav om at alle kinofilmer som mottar tilskudd skal synstolkes.

1.5 Norge som attraktivt innspillingsland

1.5.1 Departementets vurderinger

Kulturdepartementet vil arbeide videre med spørsmålet om det skal innføres en insentivordning i Norge. Det kan se ut til at en insentivordning kan stimulere til vekst i den norske filmnæringssektoren, og bidra til å oppfylle en kulturpolitisk målsetting om en mer profesjonell filmbransje med styrket økonomi. Videre kan en insentivordning legge til rette for sterkere filmregioner, noe som på sikt vil gi større maktspredning. Økt produksjonsvolum og tettere

samarbeid med internasjonale aktører vil være positivt for markedsføringen av norsk film og filmbransje internasjonalt.

En insentivordning for film- og serieproduksjoner i Norge vil kunne bidra til å gjenopprette balansen mellom import og eksport av filminnspillinger i Norge, og samtidig stimulere til økt internasjonalt samarbeid i norsk filmbransje, med de positive effektene dette medfører. En insentivordning kan styrke norsk filmbransje i et internasjonalt marked og utnytte Norges konkurransefortrinn som innspillingsland. De positive effektene må imidlertid vurderes opp mot kostnadene ved en insentivordning.

Departementet har tidligere vurdert muligheten for å innføre territoriale forbrukskrav på NFIs tilskuddsordninger. Dette vil innebære at det settes krav til at filmproduksjoner som mottar tilskudd gjennom NFIs tilskuddsordninger, må bruke en viss andel av sitt budsjett i Norge. Slike krav vil imidlertid redusere de positive effektene ved økt eksport av norske filmproduksjoner, noe som vil være i strid med målet om økt fleksibilitet. Departementet vil derfor ikke følge opp dette videre.

I det videre arbeidet vil departementet vurdere nærmere en refusjonsbasert insentivordning for nasjonale og internasjonale produksjoner med virkning f.o.m. 2016. Forskrift som omtaler innretning av insentivordningen utarbeides av departementet og sendes på høring høsten 2015.

En eventuell insentivordning bør også gjelde for nasjonale produksjoner. Departementet mener imidlertid at det som hovedregel ikke skal være adgang til å kombinere tilskudd fra en insentivordning med produksjonstilskudd fra NFI. Dette vil forhindre at en eventuell insentivordning stimulerer til merproduksjon av norske lavbudsjettfilmer som ellers ikke ville blitt produsert, og at insentivordningen fører til et større press på NFIs tilskuddsordninger. Prosjekter som har fått før-produksjonstilskudd hos NFI bør imidlertid også kunne søke om tilskudd gjennom en slik insentivordning, og prosjekter som har mottatt tilskudd gjennom en insentivordning bør kunne søke om etter-produksjonstilskudd hos NFI.

En insentivordning vil sannsynligvis ha stor betydning for regionene ved å stimulere til økt produksjonsaktivitet i de regionale filmbransjene og økt etterspørsel etter andre varer og tjenester. Regionenes tiltrekningskraft overfor internasjonale film- og serieproduksjoner vil i stor grad avhenge av arbeidet den enkelte region legger ned for å tilrettelegge for internasjonale produksjoner. For ytterligere å øke regionenes tiltrekningskraft og påvirkningsmuligheter bør tilskudd fra regionale filmfond til norske filmproduksjoner kunne kombineres med tilskudd fra en eventuell insentivordning. Dette gir regionene større innflytelse over hvilke norske filmprosjekter som blir

realisert, og det kan stimulere til at filmfondene investerer mer i samproduksjoner mellom utenlandske og norske produksjonsselskaper.

Departementet viser til at budsjetttrimmen til en eventuell insentivordning må innrettes etter de årlige budsjettprosessene. Av den grunn vil det være behov for å prioritere mellom kvalifiserte søkere dersom totalt søknadsbeløp overstiger fastsatt budsjett-ramme.

Departementet anser at Norsk filminstitutt, som har høy kompetanse på filmfeltet og forvalter de tilskuddsordningene som insentivordningen avgrenses mot, vil være best egnet til å administrere og forvalte en mulig insentivordning.

Departementet foreslår at oppgavene knyttet til administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning legges til Bergen, som en del av NFI.

Departementet vurderer at lokale krefter er best egnet til å markedsføre og tilrettelegge for filmproduksjon i egen region. En eventuell insentivordning vil gi regionene vesentlig bedre vilkår for å tiltrekke seg nasjonale og internasjonale filmproduksjoner, og gi regionene bedre avkastning på ressursene avsatt til filmkommisjonsarbeid. Departementet anser at dette er et regionalt tiltak som er av stor betydning for den regionale filmkulturen og -næringen. Etter departementets vurdering er regionene bedre egnet enn staten, både til å legge premissene for, og for å utøve filmkommisjonsarbeid. Hvis det blir innført en insentivordning vil regionene selv ha de nødvendige insentivene for å utarbeide gode filmkommisjonsløsninger for framtiden. Departementet mener at uavhengig av om det vil komme en insentivordning eller ikke så bør det nasjonale (statlige) filmkommisjonsarbeidet i NFI avvikes.

1.5.2 Departementets anbefalinger

DEPARTEMENTETS KONKLUSJONER OM NORGE SOM ATTRAKTIVT INNSPILLINGSLAND

- Departementet arbeider videre med spørsmålet om en refusjonsbasert rammestyrte insentivordning for nasjonale og internasjonale film- og serieproduksjoner med virkning f.o.m. 2016, med følgende innretning:
 - Tilskudd fra en insentivordning kan ikke kombineres med produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt.
 - Tilskudd fra en insentivordning kan kombineres med før-produksjonstilskudd og etter-produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt.
 - Tilskudd fra en insentivordning kan kombineres med tilskudd fra regionale filmfond.
- Administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning legges til Bergen, som en del av NFI.

- Det vil være opp til regionene å avgjøre hvordan arbeidet med å legge til rette for og tiltrekke flere film- og serieproduksjoner til regionen bør prioriteres, organiseres og finansieres.

1.6 Sterkere regionale filmmiljøer

1.6.1 Departementets vurderinger

Regjeringens kulturpolitikk skal stimulere til et kulturliv som vokser ut av et lokalt engasjement. Det er viktig å dyrke frem sterke regioner i norsk kulturliv som kan gi flere fagmiljøer med større tyngde. Ved å stimulere skapende, kreative miljøer og institusjoner i regionene ønsker regjeringen å bidra til økt konkurranse og bedre kvalitet i hele kulturlivet. Maktspredning og mangfold skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger. Dette gjelder også i filmpolitikken, som må stimulere til en filmbransje som vokser ut av et lokalt engasjement og tilrettelegger for sterke fagmiljøer på filmområdet også lokalt.

Departementet mener det er viktig at utvikling av filmkultur og filmtalenter skjer lokalt. Det er også viktig at det legges til rette for noen solide, regionale kraftsentra som kan utgjøre en reell motvekt til det dominerende filmmiljøet på det sentrale Østlandsområdet. De regionale filmvirksomhetene bidrar, gjennom nærhet til talenter og filmskapere, og gjennom sine ulike miljøer og ulike historier, til å sikre et mangfold av stemmer for norsk filmproduksjon. Departementet mener at de regionale filmvirksomhetene er viktige virkemidler for å oppnå disse mål, og foreslår derfor at virksomhetene styrkes. Samtidig er det et mål at bransjen skal bli mer bærekraftig, og bidra til å styrke aktørenes økonomi og utviklingsmuligheter. Innretningen og strukturen for de regionale filmvirksomhetene må tilpasses dette målet.

1.6.1.1 DE REGIONALE FILMSENTRENE

De regionale filmsentrene har en viktig funksjon når det gjelder bredderekuttering og kompetanseutvikling blant barn og unge, og skal fungere som regionale ressursentre for denne målgruppen. Filmsentrene i de ulike regionene har ansvar for tiltak for barn og unge, og skal samordne prosjekter fra ulike aktører i sin region. Departementet foreslår at midler til regionale filmtiltak til barn og unge som i dag ligger hos NFI, fordeles direkte til de regionale filmsentrene og til Internasjonalt Samisk Filminstitutt. Dette vil rendyrke arbeidsdelingen mellom NFI og de regionale sentrene på området.

Filmsentrene har også viktige oppgaver for utvikling av lokal og regional filmbransje gjennom tildeling av tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm. De regionale filmsentrene er sentrale for oppbygging av filmkunnskap og filmkompetanse lokalt, for å bygge opp talenter regionalt,

utvikle en regional bransje, og å øke interessen for filmkultur lokalt. Filmskaperes kompetanse bygges best gjennom faktisk produksjon. Midler til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm vil derfor være det viktigste virkemidlet de regionale filmsentrene har til å drive kompetanseutvikling. Departementet vil utrede nærmere med sikte på at det senere kan være aktuelt å flytte hele eller deler av NFIs kortfilmbevilgning til de regionale sentrene.

Regionale filmsentre, lokale filmverksteder, ungdomshus og fritidsklubber tilbyr ulike former for filmverksteder, hvor barn og unge lokalt kan jobbe praktisk med filmmidiet. Målet med verkstedene er at så mange som mulig skal få muligheten til å utvikle og stimulere sin interesse for film gjennom praktisk produksjon og eksperimentering med mediet.

Den kulturelle skolesekken (DKS) skal gi skoleelever i Norge et profesjonelt kunst- og kulturtilbud, og skal bidra til at de lettere får tilgang til, gjør seg kjent med og utvikler forståelse for ulike kunst- og kulturuttrykk. Etter at Film & Kino har valgt å fjerne finansieringen av DKS for film, vurderes det å gi de regionale filmsentrene en styrket og formalisert rolle i DKS.

Det er en målsetting at kriteriene for tilskudd til regionale filmsentre gir forutsigbarhet for driftssituasjonen. Det nåværende beregningsgrunnlaget er imidlertid fortsatt ikke optimalt. Det er derfor allerede satt i gang et arbeid med å gjennomgå beregningsgrunnlaget. Departementet vil endre beregningsmodellen fra og med 2016.

1.6.1.2 DE REGIONALE FILMFONDENE

Departementet mener det er viktig å legge til rette for solide, regionale kraftsentra som en reell motvekt til filmmiljøet i det sentrale Østlandsområdet. Dagens prøveordning med tilskudd til regionale filmfond utløper 31. desember 2015. Departementet vil videreføre tilskuddene til regionale fond, men finner det nødvendig å justere ordningen for en bedre måloppnåelse.

Departementet foreslår at dagens prøveordning avvikes og at det innføres en ny ordning med statlige tilskudd til 2–3 konsoliderte filmfondsvirksomheter. Det foreslås at regionale fond kun tildeles midler fra den nye ordningen dersom de har konsolidert seg med andre fond. Departementet er kjent med at det i enkelte regioner allerede foregår sonderinger med tanke på konsolidering. Formålet for den nye tilskuddsordningen bør være:

- Stimulere til mer privat og regional kapital til norsk film
- Skape regionale kraftsentra og stimulere til levedyktige regionale filmmiljøer.

- Skape regionale filmmiljøer med tilstrekkelig tyngde til å tilrettelegge for filminnspillinger i regionen, gjerne med finansiering via en eventuell insentivordning.

En konsolidering av de regionale fondene vil i tillegg bidra til å profesjonalisere tilskuddsbehandlingen i fondene. Departementet mener følgende forutsetninger bør legges til grunn for den nye ordningen:

- Det gis tilskudd til regionale fond i regioner som har vist at de har levedyktige miljøer, og som har gjennomført konsolideringsprosesser med andre regionale fond. Målet er å styrke disse regionene ytterligere, for å kunne bygge bærekraftige og levedyktige regionale filmmiljøer.
- Et hovedmål med de regionale filmfondene er å øke andelen privat og regional kapital til norsk filmproduksjon. Dette innebærer at kravet om matchingsmidler videreføres.
- Departementet foreslår at de regionale filmfondene som mottar statstilskudd skal ha anledning til å gi tilskudd til alle typer audiovisuelle produksjoner, og på alle stadier i prosessen. Dette innebærer at de regionale filmfondene får tilsvarende regelverk som Norsk filminstitutt.
- De regionale filmfondene kan legge inn krav om at deler av midlene må brukes i regionen, dersom de ønsker dette. Dette må i så fall gjøres i tråd med begrensningene i retningslinjene fra ESA. Departementet vil imidlertid ikke gi adgang til å fastsette krav om bruk av særskilte produksjonsfasiliteter knyttet til de statlige tilskuddsmidlene.
- Departementet foreslår å iverksette den nye ordningen fra og med 2016, slik at det i 2016 kun blir gitt statlig tilskudd til inntil tre konsoliderte regionale fond. Dette vil bli fulgt opp videre i statsbudsjettet for 2016.

1.6.2 Departementets anbefalinger

DEPARTEMENTETS KONKLUSJONER OM REGIONALE FILMVIKRSOMHETER

- Det legges til rette for sterkere regionale filmmiljøer.
- De regionale filmsentrene får et tydeligere ansvar for barn og unge, inkludert talentutvikling og kompetansehevingstiltak fram til høyere utdanning.
- Tilskuddene til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres i sin helhet til de regionale filmsentrene og Internasjonalt Samisk Filminstitutt.
- Sentrene skal fortsatt bidra til utvikling av den lokale og regionale filmbransjen gjennom tildeling av tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm.

- For å bidra til mer bærekraftige regionale filmmiljøer avvikles dagens prøveordning med tilskudd til regionale filmfond. Ordningen erstattes av en ny ordning hvor det gis statstilskudd til 2–3 konsoliderte regionale filmfond.

1.7 Filmformidling og tilgjengeliggjøring for publikum

1.7.1 Departementets vurderinger

Endringene i kinolandskapet og omdanningen av Film & Kino medfører behov for å vurdere organiseringen og forvaltningen av Norsk kino- og filmfond (NKFF). Den sterke og trolig vedvarende nedgangen i avgiftsinntektene til fondet gjør det videre nødvendig å vurdere hva midlene skal brukes til framover og hvordan viktige filmkulturelle tiltak som har blitt finansiert fra avgiften, eventuelt skal finansieres i framtiden.

1.7.1.1 FORVALTNING AV NORSK KINO- OG FILMFOND

I lys av de nevnte endringene i kino- og videomarkedet de siste årene og endringen av Film & Kino fra en organisasjon med kommunale kinoer som medlemmer til en ren bransjeorganisasjon som også har private medlemmer, er det etter departementets vurdering ikke lenger en ønsket ordning at Film & Kino forvalter et fond bestående av en statlig avgift. En legitim og hensiktsmessig forvaltning av avgiftsmidlene i NKFF vil være å legge midlene inn på statsbudsjettet. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag om egnet innretning i ordinært framlegg om statsbudsjettet.

Aktører fra ulike deler av bransjen har tatt til orde for at det er mer hensiktsmessig, ryddig og forutsigbart at staten overtar forvaltningen av NKFF og ansvaret for filmkulturelle tiltak, ikke bare økonomisk, men også organisatorisk. Dette vil kreve at lov om film og videogram med tilhørende forskrifter endres. Departementet vurderer dette og vil komme tilbake til Stortinget med forslag om eventuelle lovendringer.

1.7.1.2 BRUK AV AVGIFTSMIDLENE

Regjeringen mener det er et statlig ansvar å bidra til forutsigbar og stabil finansiering av de viktige oppgavene for formidling av filmkultur som i dag er finansiert gjennom NKFF. Formidling er en viktig del av den nasjonale filmpolitikken, og formidling og tilgjengeliggjøring overfor publikum er et av de filmpolitiske målene. Norske filmer og serier bør være tilgjengelige for alle målgrupper på relevante plattformer både på kort og lang sikt. Kvalitetsfilm fra andre språk- og kulturområder bør også tilgjengeliggjøres for et norsk publikum.

Departementet anbefaler at avgiftsmidlene brukes til tilskudd til formidling av filmkultur, herunder distribusjon og lansering av audiovisuelle produksjoner – inkludert produksjoner som utfordrer plattformskillene og tenker nytt om uttrykk, distribusjonsformer, visningsvinduer, finansiering eller markedsføring. Bruken av avgiftsmidlene låses ikke til hva midlene har vært nytt til tidligere, men tilskudd til tiltak som filmfestivaler, cinematek, film i Den kulturelle skolesekken og dubbing bør videreføres. Når det gjelder dubbing, viser departementet til at regjeringen vil styrke det nordiske språksamarbeidet. Departementet mener det har en selvstendig verdi at barn også får høre andre nordiske språk, og at dette hensynet bør tas med i vurderingen av mengden filmer som dubbles og hvilke filmer som dubbles eller alternativt tekstes for de yngre aldersgruppene.

Etter omleggingen må Film & Kino selv stå for finansiering av egen drift og virksomhet.

1.7.1.3 ANSVAR FOR FORMIDLING OG TILGJENGELIGGJØRING AV FILMKULTUR

En helhetlig, nasjonal filmformidlingspolitikk har vært etterlyst av store deler av bransjen i kjølvannet av den forrige filmmeldingen, der dette perspektivet ifølge meldingen ikke ble prioritert.

Som nasjonalt forvaltningsorgan på filmområdet er NFI den best egnede aktøren til å forvalte en nasjonal filmformidlingspolitikk. Departementet anbefaler derfor at det nasjonale ansvaret for formidling av filmkultur og forvaltning av tilskudd til filmformidling legges til NFI. Dette vil legge til rette for en mer helhetlig tenkning for hele prosessen fra utvikling, gjennom produksjon til formidling. Videre vil det gi NFI et utvidet og tydeligere oppdrag for, og nye virkemidler til, å nå det filmpolitiske målet om formidling og tilgjengeliggjøring.

Departementet anbefaler at dagens festivalstøtteutvalg avvikles og erstattes av et nytt støtteutvalg som får ansvar for å tildele midler til både filmfestivaler og cinemateker. Utvalget underlegges NFI, som får sekretariatfunksjon.

Bygdekinoen

Departementet mener at Bygdekinoen er et godt filmkulturelt tiltak for å sikre publikum i hele landet muligheten til å se film på stort lerret. Departementet mener det fortsatt vil være behov for et slikt tilbud. Departementet ser det derfor som en god løsning at Film & Kino administrerer Bygdekinoen videre, og vil ha dialog med Film & Kino om framtidig finansiering.

1.7.2 Departementets anbefalinger

DEPARTEMENTETS KONKLUSJONER OM FILM-FORMIDLING OG TILGJENGELIGGJØRING

- Avgiftsmidlene i NKFF flyttes til statsbudsjettet under Kulturdepartementet. Lov om film og videogram med tilhørende forskrifter endres i tråd med dette.
- Avgiftsmidlene brukes til formidling av filmkultur, herunder distribusjon og lansering av audiovisuelle produksjoner på relevante plattformer.
- NFI får det nasjonale ansvaret for formidling og tilgjengeliggjøring, herunder bl.a. tilskudd til filmfestivaler, cinemateker og dubbing av barnefilm.
- Tilskudd til filmfestivaler og cinemateker tildeles av et eget utvalg.
- Departementet ser det som en god løsning at Film & Kino administrerer Bygdekinoen videre, og vil ha dialog med Film & Kino om framtidig finansiering.

1.8 En effektiv filmforvaltning

1.8.1 Innledning

Ansvaret for iverksetting av den statlige, nasjonale filmpolitikken er i hovedsak delegert fra departementet til Norsk filminstitutt. I tillegg har også enkelte andre virksomheter oppgaver innenfor den nasjonale filmpolitikken.

Departementet mener det nå er nødvendig å spisse instituttets oppdrag ytterligere og tydeliggjøre NFIs rolle som nasjonal aktør. Departementet vil styrke den regionale filmsatsingen, og vil gjennom en justert ansvarsdeling gi de regionale filmvirksomhetene flere oppgaver.

1.8.2 Endringer i oppdraget til NFI

Departementet mener at det nå er nødvendig å rendyrke NFIs rolle som iverksetter av den nasjonale statlige filmpolitikken og foreslår derfor endringer i oppgaveporteføljen og spissing av NFIs oppdrag.

Det er departementets vurdering at NFIs forvaltning av de statlige tilskuddsordningene har vært en vesentlig årsak til at gjeldende tilskuddssystem i hovedsak har fungert godt. NFI står imidlertid nå overfor nye utfordringer.

Ressurvalueringen trekker fram to overordnede endringsbehov hos NFI. For å kunne lykkes med effektiv oppgaveløsning og ivareta overordnede ansvarsområder må det for det første legges mer vekt på utvikling av organisasjonen, og mindre på daglig drift. For det andre må organisasjonen i større grad henvende seg til samarbeidspartnere utover egen virksomhet. Departementet er enig i dette, og viser også til at styret og administrasjonen i løpet av det siste året har utarbeidet en strategi for NFI for nett-

opp å møte disse utfordringene. Departementet mener det er vesentlig at NFI fortsetter dette omstillingsarbeidet.

1.8.2.1 NYE FILMPOLITISKE MÅL OG ØKT DELEGERING I FORVALTNING AV FILMPOLITIKKEN

Regjeringen er opptatt av at maktspredning og mangfold skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger og ved å holde armlengdes avstand til kunsten og aktørene. Dette gjelder også i forholdet mellom departementet og utøvende virksomheter. For NFI har dette kommet til uttrykk gjennom at virksomheten har fått mandat til selv å fastsette fordelingen av bevilgede midler mellom de ulike tilskuddsordningene. Dette innebærer en vesentlig dreining fra at departementet har fastsatt detaljerte mål og beløp per tilskuddsordning – til at departementet fastsetter mer overordnede mål og gir NFI ansvar for fordelingen av midler mellom ordningene. I tillegg legger departementet opp til at NFI får et utvidet mandat til å fastsette forskrifter for ordningene. Denne desentraliseringen av beslutninger gir NFI større handlingsrom til – men også ansvar for – å tilpasse innretningen og fordelingen av tilskuddene til endringene som skjer i bransjen.

1.8.2.2 REGJERINGENS AVBYRÅKRATISERINGS- OG EFFEKTIVISERINGSREFORM

Regjeringen har fra og med 2015 innført en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform som gjelder for alle statlige virksomheter. NFI er godt i gang med å vurdere og følge opp de effektiviseringstiltakene som er foreslått i ressursevalueringen. Departementet er godt fornøyd med dette og vil følge det opp i den videre styringsdialogen.

1.8.2.3 OMSTILLING TIL E-FORVALTNING OG EFFEKTIV TILSKUDDSFORVALTNING

Regjeringen er opptatt av at digitaliseringsprosessen i offentlig sektor bidrar til at bl.a. næringslivet kan få tilgang til informasjon raskere, og ikke minst at kommunikasjonen med offentlig sektor skal gå smidigere. Det vil for eksempel være enklere for søkere av tilskudd å sende inn skjema og søknader digitalt. Offentlig sektor skal med andre ord utnytte teknologi for å bli mer effektiv og brukerrettet.

1.8.2.4 NFIS ROLLE I FILMFORMIDLINGEN

Departementet mener at filmformidling bør utgjøre en viktig del av norsk filmpolitikk, og det legges nå opp til at feltet i sterkere grad prioriteres gjennom tydeligere mål og virkemidler. Departementet

foreslår at NFI får et overordnet nasjonalt ansvar for å iverksette den statlige politikken på filmformidlingsområdet og at NFI overtar forvaltningen av Norsk kino- og filmfond (NKFF).

For å konsentrere oppgavene om det nasjonale foreslås det at den lokale publikumsaktiviteten ved Filmens hus avvikles. Dette betyr bl.a. at departementet ikke ser det som en nasjonal filmformidlingsoppgave at NFI skal drifte et eget filmmuseum. Departementet kommer tilbake til dette i statsbudsjettet i 2016. Departementet finner det heller ikke naturlig at staten skal drive kinovirksomhet. Departementet mener cinemateket i Oslo i likhet med de øvrige cinematekene bør organiseres som en egen enhet. Departementet vil derfor vurdere å skille cinemateket i Oslo ut av staten.

1.8.2.5 SAMHANDLING OG DIALOG MED DE REGIONALE FILMVIKRSOMHETENE

Den regionale filmsatsingen er en del av den samlede filmpolitikken.

NFI forvalter i dag en egen tilskuddsordning til regionale filmtiltak for barn og unge. For å øke maktspredning og minske byråkratiet, vil departementet i statsbudsjettet for 2016 foreslå å fordele disse midlene i sin helhet direkte til de regionale filmsentrene gjennom deres ordinære tilskudd. Dette vil gi de regionale filmsentrene et helhetlig ansvar for filmtiltak som skal stimulere barn og unge til å se, oppleve og skape film.

NFI har veilednings- og samordningsansvar for de regionale filmvirksomhetene.

NFI må derfor i større grad være et ressurscenter for de regionale virksomhetene og bidra til en felles praksis ute i regionene.

1.8.2.6 EN FLEKSIBEL OG OMSTILLINGSDYKTIG ORGANISASJON

NFI må utvikle en omstillings- og endringskultur for rask tilpasning til forandringer i rammebetingelser, omgivelser og oppdrag. Det er sentralt for en effektiv forvaltning å kunne dra nytte av kompetanse og erfaringer på tvers.

I evalueringsrapporten påpekes det at NFI har høyt arealbruk per årsverk. Uten kinodrift og filmmuseum samt avvikling av den lokale publikumsaktiviteten vil NFIs behov for lokaler være vesentlig redusert. Disse forhold taler for å se nærmere på lokaliseringen av NFI.

NFI må etterstrebe et mer utstrakt samarbeid med eksterne miljøer. Utviklingen på det audiovisuelle feltet og de utfordringer den medfører for bransjen, gjelder i stor grad over hele verden.

1.8.2.7 NASJONALE FILMKOMMISJONSOPPGAVER

Departementet foreslår nå å avvikle de nasjonale filmkommisjonsoppgavene i NFI og gi regionene i oppdrag å ivareta disse oppgavene.

1.8.2.8 FORVALTNING AV INSENTIVORDNING

Det vises til kapittel 6 i meldingen hvor det er redegjort for departementets videre arbeid med spørsmålet om en insentivordning for film- og serieproduksjoner.

Norsk filminstitutt har høy faglig kompetanse på filmfeltet og forvalter de tilskuddsordningene som en eventuell insentivordning skal avgrenses mot. Det vurderes derfor som mest hensiktsmessig at NFI administrerer og forvalter en mulig insentivordning. Departementet foreslår at oppgavene knyttet til administrasjon og forvaltning av en mulig insentivordning legges til Bergen, som en del av NFI.

NFI bør i tillegg legge andre relevante oppgaver knyttet til regional utvikling og samarbeid til Bergen. Departementet vil i samarbeid med NFI vurdere om også andre oppgaver i NFI kan legges hit.

1.8.3 Departementets anbefalinger

DEPARTEMENTETS KONKLUSJONER OM EFFEKTIV FILMFORVALTNING

- Det nasjonale statlige ansvaret for formidling av filmkultur legges i sin helhet til NFI.
- Tilskuddsforvaltningen til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres i sin helhet til de regionale filmsentrene og ISFI.
- Cinematekdrift vurderes skilt ut fra staten.
- Filmmuseet overføres til en annen virksomhet med tyngre kompetanse på museumsdrift.
- Filmkommisjonsoppgavene avvikles i NFI.
- Administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning legges til NFI, men lokaliseres i Bergen.
- Oppgaver i NFI som er relevante for regional utvikling, legges til Bergen.

1.9 Internasjonalt Samisk Filminstitutt

1.9.1 Departementets vurderinger

Regjeringen vil legge til rette for samisk film og annen samisk audiovisuell produksjon.

Samtidig er det ønskelig med et sterkt og tett samarbeid med de andre landene som har samisk befolkning og et tilsvarende ansvar for å ivareta urfolks rettigheter og kultur. Departementet støtter derfor det initiativet ISFI selv har tatt for å trekke inn de øvrige nordiske landene i drift og finansiering av instituttet. ISFI er allerede et etablert kompetansesenter for samiske filmarbeidere i Norge, Sverige, Fin-

land og Russland, og departementet stiller seg positivt til ISFIs arbeid for å styrke sin posisjon også i disse landene. Etter departementets vurdering vil det styrke ivaretagelsen av urfolkultur at landene som har en samisk befolkning sammen søker å finne en bærekraftig økonomisk modell for ISFI.

Departementet er videre av den oppfatning at de samiske institusjonene, spesielt sametingene i Norge og de øvrige landene, har et særlig ansvar når det gjelder sikker finansiering av driften til ISFI.

Departementet vil videreføre tilskuddet til ISFI, men bevilgningen foreslås flyttet til annen tilskuddspost i budsjettet for 2016 for å tydeliggjøre at ISFI ikke er et regionalt filmsenter. Samtidig foreslår departementet at dagens vilkår for bruken av det statlige tilskuddet justeres, bl.a. for å åpne for at ISFI kan gi produksjonstilskudd til spillefilm og serier. Departementet vil samtidig videreføre prinsippet om at de statlige tilskuddsmidlene skal gå til filmfaglige tiltak og prosjekter, og at driften av senteret må dekkes av eiere og samarbeidspartnere.

1.9.2 Departementets anbefalinger

DEPARTEMENTETS KONKLUSJONER OM ISFI

- Tilskuddet til Internasjonalt Samisk Filminstitutt videreføres.
- Vilkår for bruk av det statlige tilskuddet utvides til også å åpne for at ISFI kan gi produksjonstilskudd til spillefilm og serier. Det statlige tilskuddet kan ikke nyttes til drift.

1.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

For tiltak som får budsjettmessige konsekvenser, vil oppfølgingen skje i de ordinære budsjettproposisjonene. Dette gjelder i hovedsak forslaget om å arbeide videre med en insentivordning for film- og serieproduksjoner, flytting av avgiftsmidlene til Norsk kino- og filmfond til statsbudsjettet og overføring av midler fra NFI til regionene. De økonomiske og administrative konsekvensene av endringene i oppgavene til NFI vil bli nærmere omtalt i statsbudsjettet for 2016.

2. Komiteens merknader

2.1 Innledning

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Hege Haukeland Liadal, Sonja Mandt og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Laila Marie Reiertsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Meld. St. 30 (2014–

2015) En framtidsrettet filmpolitikk. I meldingen presenterer regjeringen sine filmpolitiske mål, forslag til endringer i tilskuddssystemet og tilskuddsforvaltningen, tiltak som skal bidra til økt tilgjengelighet, samt insentivordninger for å gjøre Norge mer attraktivt som innspillingsland. I meldingen tar regjeringen til orde for en konsolidering av regionale filmfond, og det foreslås overføring av oppgaver til de regionale filmsentrene. Regjeringen foreslår at Norsk filminstitutt (NFI) får det nasjonale ansvaret for formidling og tilgjengeliggjøring, men at tilskuddsforvaltningen til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres til de regionale filmsentrene. Regjeringen foreslår at avgiftsmidlene i Norsk kino- og filmfond flyttes til statsbudsjettet under Kulturdepartementet, og at avgiftsmidlene brukes til formidling av filmkultur, herunder distribusjon og lansering av audiovisuelle produksjoner på relevante plattformer. I meldingen skriver regjeringen at Cinematekdrift vurderes skilt ut fra NFI, og at filmkommisjonsoppgavene avvikes. Regjeringen foreslår at Internasjonalt Samisk Filminstitutt (ISFI) skilles tydeligere fra de regionale filmsentrene, at tilskuddet til ISFI videreføres, og at vilkår for bruk av det statlige tilskuddet utvides til også å åpne for at ISFI kan gi produksjonstilskudd til spillefilm og serier.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, vil fremheve nytenkningen for norsk filmpolitikk som foreligger i Meld. St. 30 (2014–2015), En framtidsrettet filmpolitikk, og den helhetlige og grundige gjennomgangen av hele produksjonsskjeden i norsk filmindustri som ligger til grunn for nevnte stortingsmelding.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, viser til at regjeringen tar fire grep i filmmeldingen for å sikre at filmpolitikken både gir filmbransjen gode rammevilkår, publikum gode filmopplevelser, og samtidig har fleksibilitet til å møte både dagens og morgendagens utfordringer.

For det første foreslår regjeringen nye filmpolitiske mål som viser retning og visjon for norsk film. For det andre foreslås det et enklere og mer dynamisk tilskuddssystem som raskt kan tilpasses nye utfordringer, og hvor mer ressurser skal gå til filmskaping og mindre til byråkrati. For det tredje styrker regjeringen de regionale filmmiljøene både med en ny insentivordning, med en ny tilskuddsordning for konsoliderte filmfond, med regionalt filmkommisjonsarbeid og med tydeliggjøring av filmsentrenes ansvar. For det fjerde etablerer regjeringen en nasjonal statlig politikk for filmformidling.

Dette flertallet merker seg at norsk films posisjon står sterkt og er økende hos norsk publikum.

Bransjen har også gjennomgått betydelig profesjonalisering de senere år, og både variasjon og kvalitet på norske produksjoner av film og TV-serier er god. Dette flertallet viser samtidig til hvordan flere uavhengige gjennomganger av tilstanden i norsk film har avdekket vesentlige svakheter i norsk filmbransje, på tross av at filmpolitikken har uttrykt store kunstneriske og næringsmessige ambisjoner på dens vegne. Bransjen er fremdeles preget av små og økonomisk svake selskaper, noe som medfører betydelig sårbarhet til norsk filmnæring. Økningen i statlige tilskudd har ikke bidratt til den ønskede styrkingen og selvstendiggjøringen av næringen. Dette flertallet påpeker også at filmpolitiske virkemidler ikke er i stand til å møte fremtidens utfordringer på filmfeltet, med økende global konkurranse, endrede forventninger og brukermønstre hos publikum, og ny teknologi.

Dette flertallet deler regjeringens oppfatelse av at både filmbransjen og filmforvaltningen må tilpasse seg den digitale utviklingen, slik at norsk film klarer å beholde det store publikummet den har i dag, og samtidig nå ut til nye brukergrupper. Dette flertallet mener norsk film har et næringspotensial som i større grad bør realiseres.

Dette flertallet viser også til at Meld. St. 30 (2014–2015) tar nødvendige grep på flere viktige områder der det har manglet på politisk gjennomføringsevne. Spesielt ønsker dette flertallet å vise til at en filmsensitivordning nå opprettes og igangsettes. Dette er en ordning som sørger for å tiltrekke større utenlandske produksjoner til Norge, noe som vil bidra til en styrking av norsk filmbransje og god markedsføring av Norge som innspillingsland og merkevare. Norsk filmbransje har etterlyst en slik ordning i lang tid, og det har vært forsøkt lansert i mange år. Det er derfor svært gledelig for dette flertallet at en filmsensitivordning nå kommer på plass. Dette flertallet vil i denne anledning også vise til at filmmeldingen foreslår vesentlige forenklinger i støtteordninger til filmproduksjon og konsoliderer regionale filmfond som samtidig får et stort løft i budsjettet.

Dette flertallet vil videre fremheve at regjeringen har foreslått en helhetlig nasjonal filmformidlingspolitikk, et grep som har vært etterlyst av filmbransjen siden forrige filmmelding.

Forslaget innebærer at Norsk filminstitutt får et tydeligere ansvar for den nasjonale formidlingen av filmkultur, samtidig innebærer omstruktureringen at flere midler vil komme disse formålene til gode.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at St.meld. nr. 22 (2006–2007) Veiviseren representerte et taktskifte i filmpolitikken i Norge. Meldingen inneholdt store ambisjoner og

tydelige mål for norsk filmpolitikk. Kombinasjonen av en dyktig og ambisiøs bransje, tydelige mål samt vekst og fremgang for norsk film. Norsk film har de senere årene høstet stadig økt internasjonal interesse og anerkjennelse. Det er viktig at denne veksten og utviklingen kan fortsette.

Disse medlemmer støtter mange av de tiltak som blir foreslått i Meld. St. 30 (2014–2015), men mener meldingen har vesentlige mangler når det gjelder mål for norsk film og ambisjoner på vegne av bransjen. Samtidig sier meldingen svært lite om hvordan myndighetene mer aktivt kan bekjempe ulovlig bruk av åndsverk, hvordan sikre rettighetshavere et rimelig vederlag, samt hvordan støtteordningene kan stimulere til mer forutsigbarhet for bransjen og bedre lønnsomhet for de ulike aktørene. Disse medlemmer ønsker dessuten et sterkere fokus på filmkunst og større mangfold i norsk film. Det er etter disse medlemmers syn behov for å forsterke innsatsen for å få bedre kjønnsbalanse i norske filmproduksjoner.

Disse medlemmer mener det bør være et mål å trappe opp midlene til filmproduksjon, fortrinnsvis ved at streamingaktører også bidrar. Tilskuddsordningene bør bidra til økt investeringsvilje, og til prioritering av filmkunst. Disse medlemmer mener videre at tilskuddsordningene bør stimulere til at kjønnsbalansen nærmer seg 50/50. Det vil etter disse medlemmers syn gjøre norsk film bedre ved at flere stemmer slipper til og flere historier blir fortalt. Disse medlemmer mener at NFI fortsatt skal ha ansvar innen filmkulturelle tiltak og formidling, og at støtte til filmfestivalene bør styrkes. Disse medlemmer mener det er ulogisk av regjeringen å foreslå at det nasjonale filmkommisjonsarbeidet skal avvikles og at ansvaret skal overlates til regionene, uten at midlene følger med, samtidig som det opprettes en ny filminstansordning. Disse medlemmer mener at den nasjonale filmkommisjonen skal ha ansvar for å gjøre Norge mer attraktivt internasjonalt som innspillingsland, i samspill med regionene. Disse medlemmer ønsker økt satsing på nye talent innen film.

Komiteen viser til at komiteen i samtaler med partiene Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre har inngått et forlik om vesentlige punkter i filmpolitikken. Dette medfører at komiteens medlemmer fremfor å utelukkende flagge egne standpunkter, vektlegger behovet for økt samarbeid på tvers av partiene for å sikre norsk filmbransje økt forutsigbarhet. Komiteen vil derfor understreke at forliket på enkelte områder vil kunne avvike noe fra partienes primære standpunkter.

2.2 En framtidsrettet filmpolitikk

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 dramatikk. 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 den digitale utviklingen har medført mange endringer i produksjon, distribusjon og salg av film. Dette har hatt store konsekvenser for finansierings- og forretningsmodellene i bransjen. Filmbransjen selv er også endret, den er blitt en mer moden bransje, og det har vokst fram større og økonomisk mer solide produksjonsselskaper. Samtidig er det en bransje som også preges av mange små og økonomisk svake selskaper. Komiteen deler regjeringens syn på at det er behov for en gjennomgang av filmpolitikken.

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.

Komiteen viser til at film er et komplekst kulturuttrykk, og mange filmer er kostnadskrevenende å produsere. 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. Norske produksjoner opererer i et marked hvor de til enhver tid blir sammenlignet med det mest påkostede av det som lages verden over, særlig med amerikanske storproduksjoner med sterke økonomiske interesser i ryggen og store markedsføringsbudsjetter. Uten statlige tilskudd ville det neppe blitt laget norsk film i det volu-

met 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.

Samtidig vil komiteen understreke at filmbransjen er av de dyktigste innen kunst- og kulturfeltet til å skaffe privat finansiering. Sammen med betydelige offentlige tilskudd bidrar dette til å sikre et tilbud av gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon.

Komiteen viser til at regjeringen vil legge til rette for norsk og internasjonal filmproduksjon i Norge. Norge skal være et attraktivt innspillingssted både for nasjonal og utenlandsk bransje. 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.

Komiteen viser til at høy kvalitet er en forutsetning for at norske filmer og serier skal kunne konkurrere med tilbudet av store internasjonale produksjoner, både her hjemme og utover Norges grenser. For at publikum skal ha glede av filmene må de være tilgjengelige. Filmformidling handler om å tilrettelegge for og berike møtet mellom film og publikum, samt å gi filmene et liv utover den korte ferskvareperioden.

Komiteen slutter seg til regjeringens syn om at det er statens oppgave å sørge for stabile og forutsigbare rammebetingelser, mens det er bransjens oppgave å utvikle, produsere, markedsføre og selge filmene. Filmbransjen har endret seg siden de statlige filmvirkemidlene ble gjennomgått sist, og på mange områder har bransjen blitt mer profesjonell. Komiteen slutter seg til behovet for å forsterke denne positive utviklingen.

2.3 Filmpolitiske mål

Komiteen viser til at regjeringen foreslår 4 mål for filmpolitikken framover:

- Mål 1: Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet,
- Mål 2: God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum,
- Mål 3: Solid publikumsoppslutning, og
- Mål 4: En profesjonell filmbransje med sunn økonomi.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, merker seg at ideas2evidences utredning om økonomien i norsk filmbransje viser at tre av fire norske kinofilmer har

en negativ avkastning på egenkapitalen og at over halvparten av disse har et underskudd på mer enn 50 pst. Disse underskuddene genereres hovedsakelig i film med forhåndstilskudd etter kunstnerisk vurdering og i enda større grad i filmer uten forhåndstilskudd. Flertallet ser at denne svake økonomien i produksjonsbransjen delvis henger sammen med den sterke økningen i produksjonsvolum. Utformingen av etterhåndsstøtten har gitt store insentiver til å sette filmer i produksjon uten forhåndstilskudd, og nesten alle disse filmene går med underskudd. Flertallet vil påpeke at forrige regjeringens filmpolitiske kvantitative mål har stått i direkte motstrid til målet om en økonomisk bærekraftig filmbransje. Disse medlemmer har merket seg at det faglige rådet nå er å fjerne eller redusere volummålet for kinofilmproduksjon, samt å heve terskelen for tilgang til etterhåndstilskudd betraktelig.

Flertallet finner det på denne bakgrunn bekymringsfullt å skulle fremme motsatte mål om sterkt økte volummål i norsk filmbransje, og vil advare mot dette. Flertallet vil fremheve at målet om sunn økonomi er grunnleggende for å kunne sikre en fremgangsrik og solid norsk filmnæring som både kan levere kunstnerisk høyverdig film og mer underholdningspreget film til det norske publikummet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Virke i sitt innspill til komiteen skriver følgende:

«Virke vil innledningsvis understreke at det overordnede målet med filmpolitikken må være at Norge har en konkurransedyktig variert filmbransje med god økonomi og forutsigbare rammevilkår.»

Videre skriver Virke at

«Stortinget bør opprettholde kvantifiserbare mål der det minst må produseres 25 norske spillefilmer i året samt etterspørre kvantifiserbare mål for dokumentar, TV og spill.»

Disse medlemmer slutter seg til dette.

Disse medlemmer mener det er viktig med tydelige mål for filmpolitikken. Dette vil bidra til økt aktivitet, og det forplikter statlige myndigheter i budsjettene.

Disse medlemmer er bekymret for at regjeringens ambisjon om færre mål i filmpolitikken i realiteten er et uttrykk for lavere ambisjoner på vegne av norsk film. Disse medlemmer fremmer følgende forslag til mål for hva filmpolitikken skal bidra til:

Hovedmål:

- Norske kinofilmer skal vinne priser på internasjonale A-filmfestivaler

- Norske dramaserier og spillefilmer skal eksporteres til utenlandsk marked, enten via visningssalg eller formatsalg (remake)
- Økt lønnsomhet i hele verdikjeden

Delmål:

- Det skal i Norge produseres gjennomsnittlig 25 kinofilmer årlig
- Norske kinofilmer skal stå for minst 25 pst. av det totale billettsalget
- Det skal i Norge i gjennomsnitt produseres 10 større tv-dramaserier i året
- Det skal produseres i gjennomsnitt 10 norske barnefilmer i året
- Både norske og internasjonale dramaproduksjoner skal velge Norge som produksjonsland
- Styrke lovverk for å sikre rettighetshaverne
- Bekjempe ulovlig utnyttelse av åndsverk
- Mer mangfold foran og bak kamera
- Andelen kvinner eller menn i nøkkelposisjoner skal være minst 40 pst.
- Økt regional filmsatsing
- Samisk film skal styrkes

2.4 Et framtidsrettet tilskuddssystem

Komiteen viser til at tilskuddssystemet er statens primære virkemiddel i filmpolitikken, gjennom årlige bevilgninger til filmformål, utforming av forskrifter og politisk styring via årlige tildelingsbrev til Norsk filminstitutt (NFI). Formålet med tilskuddsordningene er blant annet å fremme norske audiovisuelle produksjoner som kulturuttrykk og legge til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon. NFI forvalter de statlige tilskuddsordningene til utvikling og produksjon av film etter forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner fastsatt av Kulturdepartementet.

NFI gir tilskudd til kortfilm, dokumentarfilm, spillefilm og serier. Det er tilskuddsordninger for manuskriptutvikling, talentutvikling, prosjektutvikling, produksjon, utvikling og produksjon av flere filmer i en pakke, samproduksjon og lansering. Det gis også etterhåndstilskudd til kinofilm basert på besøks-tall.

Komiteen viser til at samlet offentlig støtte i utgangspunktet ikke skal overstige 50 pst. av utviklings-, produksjons- og lanseringskostnadene. Unntaket er filmer med begrenset markedspotensial eller et produksjonsbudsjett på under 17,2 mill. kroner. Disse prosjektene kan få tilskudd opp til 75 pst. av utviklings-, produksjons- og lanseringskostnadene.

Komiteen viser videre til at en kinofilm som enten er av kunstnerisk karakter eller bruker eksperimentelt eller innovativt filmspråk, kan motta tilskudd på opptil 85 pst. av utviklings-, produksjons- og lan-

seringskostnadene. I disse tilfellene vurderer NFI at filmen har et spesielt høyt kunstnerisk potensial og særlig begrenset markedspotensial. Dersom en produksjon mottar offentlig tilskudd fra flere kilder i tillegg til tilskuddet fra NFI, skal den samlede støtten ikke overstige grensene fastsatt for den enkelte tilskuddsordning. Ingen prosjekter kan motta mer enn 35 mill. 2010-kroner i samlet offentlig tilskudd.

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at dagens system, hvor forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner i stor grad innretter tilskuddsordningene etter format (f.eks. tilskudd til kinofilm, kortfilm, dokumentar, serie osv.), forenkles og snus om, slik at tilskuddssystemet innrettes etter tilskuddstype og rekkefølge i produksjonsprosessen. Regjeringen foreslår at tilskudd til audiovisuelle produksjoner deles inn etter følgende tre stadier i produksjonsprosessen: tilskudd før produksjon, tilskudd til produksjon og tilskudd etter produksjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, merker seg at det lenge har vært behov for et mer fleksibelt tilskuddssystem, som er uavhengig av plattformen filmen lanseres på. Flertallet er tilfreds med at det foreslås et system som kun inndeles etter type tilskudd før, under og etter produksjon og at dette vil føre til en mer effektiv tilskuddsforvaltning som betyr at flere av midlene vil havne i produksjonen og ikke til forvaltningen. Flertallet merker seg at produksjonstilskuddet skal gis etter både en kunstnerisk vurdering og en markedsvurdering.

2.5 Tilskudd før produksjon

Komiteen viser til at formålet med å gi tilskudd til før-produksjon er å stimulere til utvikling av manuskripter og prosjekter av høy kunstnerisk og profesjonell kvalitet. Komiteen slutter seg til regjeringens syn om at tilskuddssystemet i større grad bør bidra til å styrke førproduksjonsfasen. Det vil kunne føre til økt kvalitet på sluttproduktet, og dermed bidra positivt til det filmpolitiske målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet.

2.6 Tilskudd til produksjon

2.6.1 Forhåndstilskudd

Komiteen slutter seg til regjeringens forslag om at prosjekter for forhåndstilskudd også framover kan vurderes etter to ulike metoder: kunstnerisk vurdering eller markedsvurdering. Kunstnerisk vurdering skal sikre et bredt tilbud av norske filmer av høy kvalitet innenfor ulike sjangre til ulike målgrupper. Markedsvurdering skal bl.a. stimulere til produksjon av film med høyt publikumspotensial.

2.6.2 Etterhåndstilskudd

Komiteen viser til at etterhåndstilskuddet kan betraktes som en del av produksjonstilskuddet, som utbetales etterskuddsvis. Ordningen ble innført for å stimulere til økt privatkapital til filmproduksjon, til mer fokus på at filmene skal nå et stort publikum og til økte markedsinntekter for filmene. Etterhåndstilskuddet har vært vellykket som virkemiddel for å styrke privatkapitalen i norsk filmbransje, og det har også bidratt til å styrke markedsinntektene. Komiteen viser til at de siste årene har vært en sterk vekst i antall filmer som lages uten forhåndstilskudd. Disse filmene har også krav på etterhåndstilskudd (og lanseringstilskudd).

Komiteen viser til at regjeringen i januar 2015 sendte på høring et forslag om å heve terskelen for etterhåndstilskudd fra 10 000 til 35 000 solgte kinobilletter, men at NFI gis adgang til å fastsette en lavere terskel for å oppnå etterhåndstilskudd for filmer som har mottatt forhåndsstøtte etter kunstnerisk vurdering.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener terskelen på 10 000 solgte kinobilletter burde blitt opprettholdt, for å bidra til et mangfold av filmer, samtidig som det gir et godt insentiv for å tiltrekke private midler til norsk filmproduksjon. Disse medlemmer mener det bør utvikles ordninger som sikrer at andre film- eller tv-dramaprojekter ikke må settes på vent som følge av kinosuksess.

2.7 Tilskudd etter produksjon

Komiteen viser til at tilskudd etter produksjon dreier seg om alle typer tilskudd som utløses i den fasen som etterfølger produksjonsprosessen, i første rekke lanseringstilskudd. Etterproduksjonstilskudd er et viktig virkemiddel for å styrke produsentenes arbeid med å få filmene ut til publikum og til å synliggjøre norske filmer både i Norge og i utlandet. Komiteen viser videre til at regjeringen legger opp til at NFIs tilskuddsordninger på dette området utformes på en måte som stimulerer til testing og utvikling av nye forretningsmodeller for film distribusjon, for å kunne bidra til økt synlighet for norske produksjoner i strømmetjenester og på andre plattformer.

2.8 Større mangfold

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, mener kunstens og kulturens egenverdi må ligge til grunn for faglige prioriteringer også på filmfeltet, og vil ta avstand fra et instrumentelt kultursyn. Flertallet mener hensyn til fristilte kunstnere og vurderinger av kvalitet må ligge til grunn for vurderinger om pro-

duksjonstilskudd til film og tv-drama basert på en kunstnerisk vurdering. Flertallet har merket seg at Arbeiderpartiet, både i filminnstillingen fra sitt medieutvalg og i merknad til foreliggende innstilling, tar til orde for at filmpolitikken skal ta særlige hensyn til at kjennetegn ved yrkesutøvere i filmbransjen skal avgjøre hvorvidt de skal få realisert sine filmprosjekter. Flertallet anerkjenner de grunnleggende gode intensjonene ved forslaget, men mener film som et høyverdig kunstuttrykk vil bli vesentlig svekket dersom matriser for geografisk spredning, alder, minoritetsrepresentasjon og kjønnslikestilling skal erstatte de faglige vurderingene som må ligge til grunn for utvelgelse av filmprosjekter som skal motta produksjonsstøtte etter en faglig vurdering.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener det er behov for å styrke innsatsen for å få bedre kjønnsbalanse innen norske filmproduksjoner. Offentlige støtteordninger bør i sterkere grad legge til rette for dette. Disse medlemmer mener det fortsatt bør være et mål at andelen kvinner eller menn i nøkkelposisjoner skal være minst 40 pst., og det langsiktige målet bør være å tilstrebe 50/50 kvinner og menn.

Disse medlemmer tror det vil gi bedre film og bidra til at flere viktige historier når det store lerretet, til glede for alle som er glad i god film.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å bedre kjønnsbalansen innen norsk film, samt opprettholde målet om at andelen kvinner eller menn i nøkkelposisjoner skal være minst 40 pst.»

2.9 En effektiv filmforvaltning

Komiteen viser til at Norsk filminstitutt (NFI) ble etablert i sin nåværende form i 2008 for å sørge for en mer helhetlig forvaltning av den statlige filmpolitikken. NFI er statens forvaltningsorgan for filmsektoren, og er underlagt Kulturdepartementet. NFI ledes av et styre. Styret har det overordnede ansvaret for NFI, herunder det faglige, strategiske, administrative og økonomiske ansvaret. Virksomheten er Kulturdepartementets rådgivende organ på filmområdet, og forvalter de statlige filmvirkemidlene. NFI skal innenfor de prioriteringer, rammer og ressurser som til enhver tid er fastsatt av departementet, arbeide for å nå målene for den statlige filmpolitikken.

Komiteen viser til at Kulturdepartementet fastsetter forskriftene for tilskudd til audiovisuelle produksjoner, mens NFI gjennom forskriften er delegert myndighet til å fastsette underforskrifter. NFI fatter vedtak om tilskudd til prosjekter og tiltak innenfor tilskuddsordningene og i henhold til for-

skriftene. NFI tildeler også midler til andre filmfaglige formål.

2.10 Finansieringsløsninger

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, har merket seg hvordan nye markedsaktører har utfordret eksisterende forretningsmodeller og strukturer i tv- og filmbransjen. Flertallet vil fremheve behovet for den nytenkningen som foreligger i den nye filmmeldingen om plattform- og sjangernøytralitet, og betydningen av at alle plattformer og kanaler kan brukes for å gi publikum tilgang til bredden i filmtilbudet. Fremtidens filmpolitikk må være robust nok til å kunne håndtere en bransje i rask endring. Flertallet vil påpeke at det er viktig at det mellom de forskjellige aktørene i dette markedet frivillig finnes frem til finansieringsløsninger. Flertallet vil påpeke det demokratiske prinsippet om at publikum er fri til å velge kanal på grunnlag av kvalitet og pris, og vil understreke at målet må være at tilbud og etterspørsel utgjør hovedmekanismen for produksjonsvolumet, supplert av det filmpolitiske virkemiddelapparatet.

2.11 Filmforlik

Komiteen har, i samtaler med partiene Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, inngått følgende filmforlik:

2.11.1 Medfinansiering av norsk innhold

Komiteen viser til at det har vært et rådende prinsipp i filmpolitikken i de fleste europeiske land, også i Norge, at de ulike leddene i verdikjeden som tjener penger på å formidle film og audiovisuelt innhold, og som har økonomiske fordeler av seernes forbruk av film og audiovisuelle produkter, skal bidra til å finansiere ny filmproduksjon og nye tiltak som fremmer filminteressen. Det er derfor nødvendig å diskutere hvordan både operatører innen strømmetjenester og andre sentrale aktører kan bidra til finansiering av ny film- og dramaproduksjon. De digitale omveltningene har gjort det nødvendig å finne nye, robuste forretningsmodeller i film- og tv-bransjen.

Komiteen viser videre til at flere europeiske land nå arbeider for å finne forretningsmodeller for samarbeid, innovasjon og produksjon av nasjonalt og europeisk audiovisuelt innhold i en digital tid. Det pågår en omfattende omlegging av finansieringsmodellene i en rekke land. Flere land har lagt avgifter på nasjonale tilbydere av strømmetjenester. I Frankrike er dette eksempelvis innført ved at en prosentandel av omsetningen til teleselskapene brukes til å investere i film. I Belgia er det tilbydere av innholdstjenester (on-demand-tjenester) som er pålagt plikter etter regelverket. Disse kan velge mellom å investere

beløpet fra den fastsatte avgiftsprosenten direkte i nye innholdsprosjekter eller å betale det inn som en avgift til et fond. Erfaring fra Belgia viser at drøftinger mellom myndighetene og bransjen i seg selv kan fungere som katalysator for nye forretningsmodeller. I Danmark har det også vært diskusjoner om bidrag til ny filmproduksjon fra strømme- og abonnements-tjenesteoperatører i forbindelse med den nye filmavtalen for 2015–2018. I den danske filmavtalen heter det at det forventes at markedet selv utvikler nye forretningsmodeller som imøtekommer den digitale utviklingen og medvirker til å skape et bærekraftig økonomisk fundament for produksjon av danske filmer, med milepæler i 2015 og 2016. Det har i Tyskland vært en diskusjon om å inkludere teleselskapene i finansieringsforpliktelsen, men det som foreløpig har fått mest oppmerksomhet, er et lovforslag om å avgiftsbelegge leverandører av strømme- og abonnements-tjenester som er lokalisert utenfor nasjonalt territorium.

For å sikre fortsatt produksjon av, og tilgang til, norsk kvalitetsinnhold mener komiteen det er viktig med bærekraftige forretningsmodeller som gjør at de ulike partene med økonomiske interesser i produksjon, distribusjon og salg av slik produksjon ser nytten av gode samarbeidsløsninger. Komiteen viser i den forbindelse til at regjeringen har tatt initiativ til drøftinger med nye og gamle aktører i film- og tv-bransjen for å sette nye forretningsmodeller på dagsordenen. Kulturministeren, næringsministeren og EØS- og EU-ministerens avholdt i februar 2015 en rundebordskonferanse med filmprodusenter og -distributører, tv-selskaper og bredbånds- og strømmetjenesteleverandører samt Forbrukerrådet og Konkurransetilsynet. Komiteen støtter dette initiativet. Komiteen viser videre til at kulturministeren har oppfordret aktørene selv til å utvikle nye forretningsmodeller som tilpasses den digitale utviklingen og bidrar til å skape et bærekraftig økonomisk fundament for norsk innholdsproduksjon. Komiteen viser til at rapport fra Rundebordskonferansen er ventet i løpet av november, og komiteen imøteser innholdet i denne.

Komiteen viser til at AMT-direktivet artikkel 13 åpner for at medlemsstatene sikrer at on-demand audiovisuelle medietjenester fra medietjenestetilbydere under deres jurisdiksjon, når det er mulig, ved passende midler fremmer produksjon av og adgang til europeiske programmer.

Komiteen vil derfor understreke at dette arbeidet bør intensiveres. Komiteen vil uttrykke en klar forventning til at de ulike leddene i verdikjeden som tjener penger på å formidle film og audiovisuelt innhold, også bidrar til å finansiere nytt audiovisuelt innhold. Komiteen er kjent med at det er varslet revisjon av EUs AMT-direktiv, og ber regjeringen, så

snart de nye reglene er klare, vurdere hvordan et medfinansieringsansvar best kan gjennomføres, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

2.11.2 Filmformidling og avgiften til Norsk kino- og filmfond

Komiteen mener det er et mål å legge til rette for økt filmformidling. Dette løpet strekker seg fra distribusjon, markedsføring og tilrettelegging av innhold via formidling i et kulturelt og pedagogisk perspektiv, til bevaring og tilgjengeliggjøring av filmarven. Hele denne prosessen er avgjørende for at filmkultur og filmkunst skal nå et størst mulig publikum. Komiteen mener det er viktig å legge til rette for at innholdet skal være tilgjengelig for publikum og for at produsenter og distributører skal kunne optimalisere filmenes inntjeningspotensial og generere inntekter til produksjon og distribusjon av nytt innhold. Videre vil komiteen understreke betydningen av å legge til rette for den mer ideelle, filmkulturelle formidlingen hvor hensikten er å formidle og tilgjengeliggjøre filmer med kulturell og kunstnerisk verdi som ikke nødvendigvis finner inntjening i markedet. Dette er tiltak som markedet i liten grad er i stand til å tilby uten stimulering fra det offentlige. Filmkulturell formidling handler også om å formidle filmhistorie og kunnskap om norsk og internasjonal film og å sette filmene inn i en større sammenheng.

Komiteen viser til at ansvaret for den filmkulturelle formidlingen i dag er delt mellom Film & Kino, Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket. Avgiften til Norsk kino- og filmfond, som forvaltes av Film & Kino, er sentral i denne sammenheng.

Komiteen viser til at Norsk kino- og filmfond (NKFF) ble opprettet av Kommunale Kinematografers Landsforbund (i dag Film & Kino) i 1970, og var fram til 1987 finansiert gjennom en frivillig avgift på 2,6 pst. av kinoenes billettinntekter. I 1987 ble avgiften lovfestet, etter forslag fra det daværende Kultur- og vitenskapsdepartementet. Avgiften ble da utvidet til også å gjelde omsetning av videogram, og satsen ble satt til 2,5 pst. av bruttoomsetningen ved framvisning, salg og utleie av film og videogram i næring. Avgiften for videogram ble seinere endret fra pro-sentsats til enhetssats. I dag er avgiften på 2,5 pst. av all omsetning av film på kino og 3,50 kroner per distribuerte videogram. I 2014 utgjorde inntektene om lag 48 mill. kroner, hvorav 26 mill. kroner fra kino og 22 mill. kroner fra fysiske eksemplarer (videogram).

Komiteen viser til at fondet forvaltes av organisasjonen Film & Kino i henhold til forskrift om film og videogram. NKFF og Film & Kino har i dag felles styre og landsmøte, men fondet har egne vedtekter fastsatt av Kulturdepartementet. Avgiftsmidlene finansierer Film & Kinos tilskuddsordninger og drift, inkludert oppgaver innen formidling av film-

kultur som tidligere har vært finansiert over statsbudsjettet.

Komiteen viser til at ansvaret for filmformidling og forvaltningen av virkemidlene har vært delt mellom kommunene ved Film & Kino og staten ved NFI. Komiteen mener i likhet med regjeringen at filmformidling bør utgjøre en viktig del av norsk filmpolitikk, og at det bør utvikles tydelige mål og virkemidler. Komiteen viser til at regjeringen foreslår at NFI får et overordnet nasjonalt ansvar for å iverksette den statlige politikken på filmformidlingsområdet, at NFI overtar forvaltningen av avgiftsmidlene som til nå har blitt fordelt gjennom Norsk kino- og filmfond (NKFF), samt at NFI får ansvaret for å kreve inn avgiften. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteen vil understreke at avgiftsmidler som inntektsføres i statsbudsjettet, også i fremtiden skal kunne nyttes til disse formålene:

- import og distribusjon av kvalitetsfilm
- filmtiltak for barn og unge medregnet dubbing av film for barn
- teksting og dubbing av film for barn på samisk
- filmfestivaler
- cinemateker utenfor Oslo
- støtte til Norsk Filmklubbforbund og barnefilmklubber
- film- og kinoteknisk rådgivning

Komiteen er kjent med at Kulturdepartementet og Film & Kino arbeider for å finne en løsning for å ivareta Bygdekinoen, og ber regjeringen melde tilbake til Stortinget om dette.

Komiteen viser til at kinoene mener det vil være konkurransevidende dersom de betaler inn en avgift som kan gå til støtte til formidling av audiovisuelt innhold forbeholdt andre plattformer enn kino. Komiteen støtter i utgangspunktet regjeringens forslag om å gjøre støtteordningene plattformnøytrale, men ber regjeringen utsette gjennomføringen av dette frem til det er avklart hvordan de ulike leddene i verdikjeden som tjener penger på å formidle norsk film og audiovisuelt innhold, vil bidra til å finansiere nytt audiovisuelt innhold. Komiteen understreker at dersom avgiftsmidler etter at et medfinansieringsansvar er på plass skal benyttes til formidlingstiltak på flere plattformer enn kino, må formålet også der begrenses til å sikre publikum et filmtilbud med god kvalitet og bredde, som utgjør et supplement til det kommersielle tilbudet.

Komiteen viser til at kino fortsatt er den viktigste plattformen for visning og formidling av film. Sammen med blant annet idrett og bibliotek er kinoen en viktig aktør i et levende lokalsamfunn, og det er derfor viktig å bidra til å opprettholde en desentralisert kinostruktur. Komiteen mener der-

for at tilskuddsmidlene fortsatt skal nyttes til ulike tiltak innen film- og kinosektoren, som nevnt ovenfor.

2.11.3 *Cinematek*

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at den lokale publikumsaktiviteten ved Filmens hus avvikles, ved at Filmmuseet foreslås overført til en annen virksomhet med kompetanse innen museumsdrift, og at Cinemateket i Oslo i likhet med de øvrige cinematekene bør organiseres som en egen enhet. Komiteen er opptatt av at også nasjonale cinematekoppgaver kan ivaretas på en måte som sikrer fri og uavhengig kuratering. Den nødvendige bindingen mellom filmarkiv og nasjonale cinematekoppgaver gjør at komiteen allikevel mener at drift av cinemateket i Oslo fortsatt skal være et statlig ansvar, og ber regjeringen sikre dette. Komiteen mener derfor det ikke vil være hensiktsmessig å skille ut cinemateket i Oslo fra Norsk filminstitutt nå. Dersom dette på et senere tidspunkt blir aktuelt, ber komiteen om at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med saken. Komiteen legger videre til grunn at Filmmuseets drift sikres i en virksomhet med god kompetanse på museumsdrift.

2.11.4 *Sterkere regionale filmmiljøer*

Komiteen viser til at regjeringen har som ambisjon at filmpolitikken bidrar til å styrke filmmiljøer i regionene. Formålet med de statlige tilskuddene til regional filmvirksomhet er å bidra til økt konkurranse, større mangfold og bedre kvalitet i norsk film gjennom en maktspredning og regionalisering av filmpolitikken. I tillegg skal de regionale filmvirksomhetene bidra til å dyrke fram sterke regioner i norsk kulturliv, slippe lokale krefter til, få flere stemmer i tale og gi barn og unge en inngangsport til filmkultur.

Komiteen viser til at den regionale filmsatsingen er en del av den samlede nasjonale filmpolitikken, og at de regionale filmvirksomhetene er viktige virkemidler for å oppnå de filmpolitiske målene. Alle regionale filmvirksomheter er initiert og eid av lokale og regionale myndigheter. Virksomhetene er organisert som aksjeselskaper, hvor eierne (kommuner og fylkeskommuner) styrer virksomheten i henhold til aksjelovens bestemmelser. Sentrene og fondene får sine statlige tilskudd under ulike forutsetninger, som følge av at de to typene virksomheter har ulike mål for sin virksomhet, jf. nærmere omtale nedenfor. Felles for begge virksomheter er imidlertid at de statlige tilskuddsmidlene i sin helhet skal gå til filmtiltak, og at driften av virksomheten må dekkes av andre (lokale/regionale) midler.

2.11.4.1 DE REGIONALE FILMSENTRENE

Komiteen viser til at de regionale filmsentrene har som formål å utvikle en regional filmkultur gjennom å bygge opp talenter, øke filmkompetansen blant barn og unge og bidra til å utvikle og profesjonalisere filmbransjen i regionen. Disse virksomhetene har dermed en klar kulturpolitisk begrunnet rolle og funksjon.

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at midler til regionale filmtiltak til barn og unge som i dag ligger hos NFI, fordeles direkte til de regionale filmsentrene og til Internasjonalt Samisk Filminstitutt.

Filmsentrene har også viktige oppgaver for utvikling av lokal og regional filmbransje gjennom tildeling av tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm. De regionale filmsentrene er sentrale for oppbygging av filmkunnskap og filmkompetanse lokalt, for å bygge opp talenter regionalt, utvikle en regional bransje, og å øke interessen for filmkultur lokalt. Filmskaperes kompetanse bygges best gjennom faktisk produksjon. Midler til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm vil derfor være det viktigste virkemidlet de regionale filmsentrene har til å drive kompetanseutvikling. Sentrene sitter tett på de unge talentene, vil lettere enn nasjonale aktører kunne oppdage dem, se hvilke utfordringer de enkelte trenger, og derigjennom inspirere og utvikle deres talent. Komiteen vil understreke betydningen av Filmveksthuset Tvibit i Tromsø og Mediefabrikken i Akershus. Filmveksthuset Tvibit er Norges største senter for talentutvikling og ungdomsfilm og tilbyr nettverk, programmer, konkurranser, workshops og kurs til filminteresserte og talenter i hele Nord-Norge. Mediefabrikken i Akershus har jobbet med talentutvikling i Oslofjordregionen i snart 30 år og er en del av kulturvirksomheten til Akershus fylkeskommune. Mediefabrikken samarbeider med Viken filmsenter om talentutviklingstiltak og har aktiviteter som spenner fra videoverksted for arbeidsløse ungdom til ressurscenter for unge filmskaper, med målgruppe fra videregående skole til bransje. Mediefabrikken har også prosjektledelsen for Filmport.no, som er en felles portal for regionale filmsentre og andre som jobber med talentutvikling og unge filmskaper. Hver region har sin side der de kan kommunisere med sine brukere, informere om kurs, verksteder og andre aktiviteter, og profesjonelle filmskaper er knyttet til nettsamfunnet i rollen som mentorer.

Videre vil komiteen peke på betydningen av Den kulturelle skolesekken (DKS) og at dette viktige arbeidet kan videreføres.

2.11.4.2 DE REGIONALE FILMFONDENE

Komiteen viser videre til at de regionale filmfondene i større grad er næringspolitisk begrunnet. Fondene har hatt som formål å bygge eller styrke en profesjonell filmbransje i regionen. De statlige tilskuddene til de regionale fondene har filmpolitiske mål: de skal bidra til økte midler til norsk film, sterke regionale filmmiljøer og større mangfold i uttrykksform og målgrupper i norsk filmproduksjon. Fondene skal nytte tilskuddsmidler fra staten til å investere i audiovisuelle produksjoner, primært innen kommersielle formater som langfilm og fjernsynsproduksjoner.

Komiteen viser til at det er en forutsetning for utbetaling av de statlige tilskuddene at virksomheten klarer å stille tilsvarende beløp fra regionale og/eller private aktører, såkalte matchingsmidler. De regionale filmfondene gir tilgang til ny, frisk kapital i norsk filmproduksjon.

Komiteen viser til at dagens prøveordning med tilskudd til regionale filmfond utløper 31. desember 2015. Komiteen registrerer at regjeringen foreslår å avvikle dagens prøveordning og at det innføres en ny ordning med statlige tilskudd til 2–3 konsoliderte filmfondsvirksomheter. Forslaget fra regjeringen innebærer at regionale fond kun tildeles midler fra den nye ordningen dersom de har konsolidert seg med andre fond.

Komiteen viser til at denne prosessen allerede er godt i gang, og støtter målet om å bygge bærekraftige regionale filmmiljøer, gjennom tilskudd til fond i regioner som har vist at de har levedyktige regionale filmmiljøer.

Samtidig har komiteen merket seg at Osloregionen ikke inngår i dagens fondsstruktur, men signaler tyder på at dette er under opprettelse. Komiteen vil understreke at konsolideringen som nå pågår ikke må stenge døra for at også Osloregionen kan finne sin naturlige plass i den nye filmfondsstrukturen, og ber regjeringen legge til rette for at eventuelt også Osloregionen kan opptas i den nye konsoliderte fondsstrukturen. Komiteen ber om at virkningene av konsolideringen av de regionale filmfondene evalueres etter tre år.

2.11.5 Insentivordning

Komiteen viser til at flere store filmproduksjoner har vært interessert i å legge hele eller deler av innspillingen til Norge de siste årene. Norsk natur framheves ofte som det viktigste fortrinnet, men en voksende interesse for filmatisering av skandinaviske/nordiske historier de siste årene har trolig også bidratt til å øke interessen for Norge som innspillingsland. Komiteen viser videre til at innspill fra sentrale bransjeaktører imidlertid tyder på at høyt kostnadsnivå kombinert med mangel på incentivord-

ning har ført til at flere internasjonale produksjoner, som det i utgangspunktet har vært aktuelt å legge til i Norge, har blitt lagt til andre land.

Komiteen merker seg i tillegg at det i de senere årene har vært en økt tendens til at stadig flere norske filmer spilles inn helt eller delvis i andre land uten at det importeres flere utenlandske innspillinger til Norge. Europeiske insentivordninger bidrar til å forsterke utflaggingstendensen, og om lag en tredjedel av norske kinofilms innspillingsdager legges til utlandet. Dette fører til redusert etterspørsel etter varer og tjenester fra den norske filmbransjen. På kort sikt svekker dette økonomien og konkurranseevnen til aktørene i den norske filmbransjen. På lengre sikt er det fare for at lite kontinuitet i norske produksjonsmiljøer fører til redusert kompetanse som følge av at det blir vanskeligere å rekruttere og ivareta talentene i filmbransjen.

Komiteen viser til at regjeringen i meldingen varsler at den vil vurdere nærmere en refusjonsbasert insentivordning for nasjonale og internasjonale produksjoner med virkning f.o.m. 2016. Komiteen viser videre til Prop. 1 S (2015–2016) kap. 334 post 72 (ny post), hvor regjeringen foreslår å sette av 45 mill. kroner til en slik ordning. Komiteen viser til at regjeringen foreslår at tilskudd fra insentivordningen ikke skal kunne kombineres med produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt (NFI), men skal kunne kombineres med henholdsvis før-produksjonstilskudd og etterproduksjonstilskudd fra NFI, og tilskudd fra regionale filmfond.

Komiteen viser til at forslaget fra regjeringen innebærer at budsjettrammen til insentivordningen må innrettes etter de årlige budsjettprosessene, og at det av den grunn vil være behov for å prioritere mellom kvalifiserte søkere dersom totalt søknadsbeløp overstiger fastsatt budsjettramme.

Komiteen mener det er positivt at det nå etableres en insentivordning for film.

Komiteen mener ordningen bør videreutvikles.

Komiteen viser til at den islandske ordningen innebærer halvårlige justeringer på rammen; ved ordinært budsjett og i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Komiteen ber regjeringen vurdere om det kan være behov for å justere rammen i revidert nasjonalbudsjett for å sikre en økt forutsigbarhet for bransjen.

Komiteen ber regjeringen vurdere tiltak og endringer i tilskuddsmidlene som stimulerer til at færre norske produksjoner flagges ut av landet, slik at flere aktører i den norske filmbransjen kan få flere oppdrag og økt inntjening. Komiteen ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med vurderinger knyttet til dette.

2.11.6 Filmkommisjon

Komiteen viser til at regjeringen foreslår å utvikle det nasjonale filmkommisjonsarbeidet i NFI, og overlate ansvaret for nasjonale filmkommisjonsoppgaver til filmregionene. Komiteen mener det også i fremtiden bør være et nasjonalt filmkommisjonsarbeid, for blant annet å markedsføre den nye insentivordningen. Komiteen mener dette arbeidet bør utføres i et samarbeid mellom regionenes og bransjens eget arbeid på området.

2.11.7 Internasjonalt Samisk Filminstitut

Komiteen viser til at Internasjonalt Samisk Filmsenter ble etablert i 2007 med Kautokeino kommune som eier. I 2014 skiftet virksomheten navn til Internasjonalt Samisk Filminstitut (ISFI), og Sametinget gikk samme år inn på eiersiden. ISFIs formål er å opprettholde og utvikle den samiske filmkulturen. Målgruppen er samiske filmarbeidere og produsenter både i Norge, Sverige, Finland og Russland. ISFI skal også arbeide for å fremme urfolksfilm og samarbeid mellom ulike filmmiljøer for urfolk i verden.

Komiteen viser videre til at ISFI har mottatt statstilskudd siden 2009, tildelt over samme kapittel og post i statsbudsjettet som de regionale filmvirksomhetene. ISFI skiller seg imidlertid fra de regionale filmsentrene ved at virksomheten er rettet mot samisk film og filmkultur, og således ikke er geografisk avgrenset på samme måte som de regionale filmsentrene. Fra og med statsbudsjettet for 2012 har den nasjonale statusen blitt understreket i budsjettproposisjonen.

For å tydeliggjøre at ISFI ikke er et regionalt filmsenter, og samtidig gjøre det lettere å sikre driftsmidler fra andre enn eierkommunen, satte virksomheten i 2014 i gang en omorganiseringsprosess og endret navn til Internasjonalt Samisk Filminstitut. ISFI ønsker også å få mulighet til å gi tilskudd til produksjon av samiske spillefilmer og serier, noe dagens formålsbestemmelser fra departementet ikke gir rom for.

Komiteen viser til at virksomheten er i dialog med blant annet Sametingene i Sverige og Finland samt Nordisk råd, og den har hatt møter med det svenske kulturdepartementet. Målsettingen er å få på plass avtaler som sikrer framtidig driftsfinansiering av ISFI. ISFI er allerede et etablert kompetansesenter for samiske filmarbeidere i Norge, Sverige, Finland og Russland, og komiteen stiller seg positiv til ISFIs arbeid for å styrke sin posisjon også i disse landene. Komiteen slutter seg til regjeringens vurdering om at det vil styrke ivaretagelsen av urfolkultur at landene som har en samisk befolkning, sammen

søker å finne en bærekraftig økonomisk modell for ISFI.

Komiteen viser til at regjeringen foreslår å flytte tilskuddet til ISFI til annen tilskuddspost i budsjettet for 2016 for å tydeliggjøre at ISFI ikke er et regionalt filmsenter. Samtidig foreslår regjeringen at dagens vilkår for bruken av det statlige tilskuddet justeres, bl.a. for å åpne for at ISFI kan gi produksjonstilskudd til spillefilm og serier. Regjeringen vil samtidig videreføre prinsippet om at de statlige tilskuddsmidlene skal gå til filmfaglige tiltak og prosjekter, og at driften av senteret må dekkes av eiere og samarbeidspartnere. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteen viser til at regjeringen støtter Internasjonalt Samisk Filminstitut (ISFI) sitt initiativ for å trekke inn de øvrige nordiske landene med en samisk befolkning i drift og finansiering av instituttet. Komiteen viser til at det nylig er tatt et initiativ fra Nordisk råd om et sterkere nordisk engasjement for ISFI. Komiteen ber regjeringen bidra til initiativet for å sikre et sterkere engasjement for og økonomiske bidrag til ISFI fra de øvrige nordiske landene.

2.11.8 Tilgjengelighet

Komiteen slutter seg til målet om at tilskuddssystemet bør bidra til at norsk film i størst mulig grad er tilgjengelig for alle. Tilgang til norsk film er med på å oppfylle det enkelte menneskets behov for identitet og tilhørighet. Komiteen mener at alle grupper i samfunnet bør få like muligheter til gode kunst- og kulturopplevelser.

Komiteen mener synstolking er et viktig tiltak for å gjøre filmer tilgjengelig også for blinde og svaksynte. Komiteen merker seg at regjeringen foreslår at det innføres et krav om synstolking av filmer i forskriften om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Komiteen slutter seg til dette. Komiteen ber i tillegg regjeringen vurdere behovet for å utvikle støtteordninger for teksting av dubbede barnefilmer.

2.11.9 Tilskudd til barne- og familiefilm

Komiteen viser til at fire av de ti mest besøkte filmene på kino i 2014 var norske barne- og familiefilmer. Barnefilmene har i snitt tre ganger så høyt besøk som andre filmer, og dette øker det totale besøket på norske kinoer. Komiteen mener at norske barnefilmer er en nøkkel til å rekruttere publikum som vil ta med seg gode opplevelser på kino videre i oppveksten og som voksne, men peker på at det stor variasjon i antall og tilbud. Komiteen viser til at det i Danmark øremerkes 25 pst. av filmstøttemidlene til barne- og familiefilmer, og ber regjeringen vurdere ordninger som kan stimulere til økt antall norsk-produserte barne- og familiefilmer.

2.11.10 Hurtigsluseordning

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at det innføres et hurtigslusesystem («fast track») for søknadsbehandling som et ledd i forenklingen av tilskuddsforvaltningen for etablerte filmprodusenter, og at ordningen vil være innrettet mot etablerte, profesjonelle og suksessfulle produksjonsselskaper og filmskaperne som kan måles ut fra tidligere oppnådde resultater («track record»). Komiteen registrerer at regjeringen legger opp til at disse aktørene for eksempel kan gis en forenklet søknadsprosess og prioritet i tildelingsrundene.

Komiteen vil understreke viktigheten av at et slikt hurtigslusesystem ikke sementerer etablerte og tradisjonelle produksjonsmiljøer og maktfaktorer i bransjen. Systemet må innrettes slik at det bygger på kvalitetskriterier, kunstnerisk kvalitet og internasjonal suksess.

Komiteen har, i samtaler med partiene Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, inngått følgende filmforlik:

2.11.11 Bekjempe ulovlig bruk

Komiteen er bekymret over at Sverige og Norge er i verdenstoppen i illegal bruk av film og tv. Samtidig bør det understrekes at Norge er på topp i Skandinavia når det gjelder lovlig bruk av digitale filmtjenester. Dette kan ha sammenheng med at Norge har best utbygd bredbåndsnett. Komiteen viser til at det ble registrert økt bruk av lovlige tjenester etter dommen mot Pirate Bay m.fl. – og etter at PopCorn Time stengte. Komiteen ber regjeringen gjennomgå relevant lovverk for å sikre oppdatert regelverk med nødvendige sanksjonsmuligheter for å sikre effektivt vern av opphavsrettigheter og bekjempelse av ulovlig bruk.

Komiteen er kjent med at de nye beskyttelses tiltakene i åndsverkloven som Stortinget vedtok i

2013, lå til grunn for at norske rettighetshavere tidligere i år fikk rettens medhold slik at flere nettstedet med ulovlig innhold nå er blokkert. Komiteen er videre kjent med at regjeringen etter innspillsmøte og skriftlige innspill om kort tid vil legge frem høringsnotat om hovedrevisjon og modernisering av åndsverkloven.

Komiteen ber regjeringen sikre at en ny åndsverklov vil gi et oppdatert rammeverk som kan sikre at en mer effektiv beskyttelse av opphavsrettigheter og rettighetshaverne blir ivaretatt med den forestående lovendringen. Komiteen vil understreke behovet for at dette arbeidet ivaretar generelle rettssikkerhetsprinsipper. Komiteen vil samtidig utfordre bransjen til å utvikle mer brukervennlige og attraktive alternativer for lovlig bruk av film og tv.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å bedre kjønnsbalansen innen norsk film, samt opprettholde målet om at andelen kvinner eller menn i nøkkelposisjoner skal være minst 40 pst.

4. Komiteens tilråding

Komiteen viser til meldingen og til sine merknader og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Meld. St. 30 (2014–2015) – om en framtidsrettet filmpolitikk – vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 26. november 2015

Svein Harberg

leder

Arild Grande

ordfører