



Deres ref./dato:
16/2684

Vår ref.:
ONYH/ASTO

Dato:
1. juni 2016

Høringsuttalelse – forskrifter om tilskudd til audiovisuell produksjon

1. Innledning

Vi viser til Norsk filminstitutt (NFI) sitt høringsbrev av 1. mars 2016 der ny forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon er sendt på høring. Videre vises det til e-post av 31. mai 2016 fra Hildegunn Støve, seniorrådgiver ved Norsk filminstitutt, der høringsfristen er utsatt til 8. juni 2016.

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

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

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

Det norske publikums mediebruk er i betydelig endring. Disse endringene er imidlertid ikke i tilstrekkelig grad hensyntatt i forslaget til nytt regelverk. Filmmeldingen, som regjeringen fremmet i fjor, markerte mye tydeligere et skifte i tilnærmingen til støtte, blant annet med et klart fokus på plattform-

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

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

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

Forskriftsutkastet er etter NRKs syn fremdeles preget av å prioritere kunstnerisk utforming og norsk deltakelse i et globalt filmmarked, mens tilskuddene i større grad burde sikre produksjon av innhold rettet mot et norsk publikum. Målet bør primært være å styrke norsk og samisk kultur, språk og innsikt i historie og samfunnsforhold. NRK mener dette tydelig må fremgå av forskriften slik at det prioriteres med formål å skape større balanse i et norsk marked der ingen andre enn norske innholdsprodusenter ønsker å produsere norsk innhold.

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

Slik NRK ser det, følger ikke forslaget til nytt regelverk opp de føringer som kom i Filmmeldingen og stortingets behandling av denne, jfr. Innst.83 S (2015 – 2016).

NRK ser det som positivt at NFI får overført større myndighet på området. Det må likevel være slik at NFIs oppgaver og prioriteringer følger de overordnede føringer som er gitt fra stortinget og regjeringen. Slike føringer er som nevnt både kommet til uttrykk i Filmmeldingen og stortingets behandling av denne. I Innst. 83 S (2015 – 2016) side 11 er dette formulert slik: "Ansvaret for iverksetting av den statlige, nasjonale filmpolitikken er i hovedsak delegert fra departementet til Norsk filminstitutt."

Det er mange referanser til avvik fra plattformuavhengighet i underforskriften, og utregningsgrunnlag for tilskudd er fremdeles primært knyttet til én plattform, nemlig til offentlig visning i en kinosal. Vi mener dette er i klar konflikt med intensjonen i Filmmeldingen om plattformnøytralitet, og heller ikke i takt med publikums ønsker og behov.

Forklaringen om at det ikke finnes gode vurderingsalternativer for hva som ansees som et fornuftig innslagspunkt for tilskudd, kan ikke være styrende for valg av en metode som tilhører fortidens mediemarked. Her bør NFI samarbeide med andre aktører i mediebransjen for å finne andre vurderingsalternativer.

NFI skriver i sitt høringsnotat på side 3 at det er uheldig å åpne markedsordningen for flere sjangere fordi det vil bety en ytterligere "fragmentering" av tilskuddsmidlene. Vi mener at en fragmentering og demokratisering er klart ønskelig og i publikums interesse.

NRK mener NFI må utforme forskriftene slik at de samsvarer med de føringer som er gitt i Filmmeldingen og ved stortingets behandling av denne, se nærmere om dette under punkt 2 - 5.

2. Filmmeldingen - norsk innhold og plattformnøytralitet

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

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

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

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

...

Det er av stor betydning for vår felles norske identitet at det skapes norske filmer og serier som styrker, bevarer og formidler norsk språk, identitet og

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

...

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

...

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

...

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

I Innst. 83 S (2015 – 2016), kapittel 2, stortingskomiteens merknader, står det følgende:

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

å legge til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon også i fremtiden.

...

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

...

Det er av stor betydning for vår felles norske identitet at det skapes norske filmer og serier som styrker, bevarer og formidler norsk språk, identitet og kultur. Komiteen viser videre til at regjeringen ønsker et enkelt, effektivt og transparent tilskuddssystem, der tilskuddsordningene er fleksible og forutsigbare på samme tid. Komiteen slutter seg til dette."

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

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

Når NIF legger opp til en ordning der tilskudd etter markedsordning kun skal gis til kinofilm, og at det kun er spillefilm som kan få slik støtte, er det således ikke i samsvar med Filmmeldingen og stortingets føringer.

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

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

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

3. Nærmere om struktur og begrepsbruk

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

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

NRK vil derfor oppfordre NFI til å gjennomgå regelverkets struktur og begrepsbruk på ny, særlig med tanke på å tydeliggjøre de hensyn som skal prioriteres ved tildeling av støtte. Hensikten er å gjøre regelverket generelt mer tydelig, forutsigbart og enklere å forstå.

Som eksempler på forhold som bør rettes opp, skal følgende nevnes:

- Det følger av Filmmeldingen at det anbefales at tilskudd til audiovisuelle produksjoner deles inn etter følgende tre stadier i produksjonsprosessen: tilskudd før produksjon, tilskudd til produksjon og tilskudd etter produksjon. Slik er også departementets forskrift bygd opp. Det foreslås at forskriften fra NFI bygges opp på samme måte. Det vil gjøre forskriften enklere tilgjengelig.
- Forskriftens kapittel 2 lyder "Tilskudd til enkeltpersoner", mens forskriftens kapittel 3 lyder "Tilskudd til prosjekter". Dette blir lite klargjørende. Kapittel 2 gjelder vel også "prosjekter". Og hva menes med "prosjekter"? Menes "audiovisuelle verk", jfr. definisjonen i § 1-3a? Når man leser kapittel 3, fremgår det at tilskudd etter dette kapitlet i utgangspunktet bare kan gis til aksjeselskaper. Er det slik tilskudd etter kapittel 3 ikke kan gis til enkeltpersoner?
- En rekke prioriteringskriterier er angitt i § 3-5 og skal gjelde "med mindre noe annet følger av forskriften". Så er det i en rekke andre bestemmelser angitt diverse prioriteringskriterier – eksempelvis i §§ 3-6, 3-7, 3-8, 3-9, 3-12, 4-3. Hva er forholdet mellom disse prioriteringskriteriene og hva er forholdet mellom de prioriteringskriterier/formål som er fastsatt i denne forskriften og departementets forskrift?

- Som prioriteringskriterium i 3-5 står det videre at det skal legges vekt på "prioriterte satsningsområder eller hensyn fastsatt av departementet eller tilskuddsforvalter". Dette blir for vakt og lite forutsigbart. Med en slik lovgivningsteknikk vil NFI i realiteten nærmest ha full frihet i prioriteringene, og Filmmeldingen og stortingets føringer er således ikke fulgt opp. En slik lovgivningsteknikk sikrer ikke en tydelig og forutsigbar forvaltning av felleskapets midler.
- Forskriften bør gjennomgå med tanke på konsekvent begrepsbruk. Eksempelvis synes begreper som "prosjekt", "audiovisuelle verk", "audiovisuelle produksjoner", "film" brukt om hverandre.
- Uttrykk som "gode norske filmer" bør erstattes med "godt norsk innhold". Uttrykket "film" bør ikke brukes i forskriftene, annet enn i sammenhenger som "spillefilm", "dokumentarfilm" "kortfilm", der film beskriver at det er en enkeltstående produksjon, og ikke en serie.
- Hva menes med utenlandsk hovedprodusent og hva menes med norske produksjonsforetak, jfr. § 3-8 og 3-2? Etter § 3-2 kan jo utenlandske produksjonsforetak (etablert i EØS-land) søke støtte.
- I § 3-9 og § 3-10 er det vist til paragrafer som ikke er tatt inn – det står bare §§...
- I § 3-23 står det at "kriterier" skal "beløpsjusteres". Dette blir feil.
- I § 6-1 er det lagt til grunn at et "prosjekt" kan gå "konkurs". Dette blir feil. Det er bare juridiske eller fysiske personer som kan gå konkurs.

4. Sanksjoner

I § 6-1 står det at "Dersom prosjektet helt eller delvis ikke er gjennomført, eller ved grovt mislighold eller konkurs, kan Norsk filminstitutt kreve at alle rettigheter til produksjon og visning av prosjektet overføres til Norsk filminstitutt".

Etter vår mening finnes det ingen hjemmel (verken i hovedforskriften eller lovbestemmelse) for at NFI kan kreve at alle rettigheter overføres NFI. Det vil dessuten være ytterst sjelden at NFI er eneste tilskuddsorgan/investor i produksjonene som støttes. NFI har som forvaltningsorgan heller ikke tilstrekkelig kompetanse eller erfaring til å eie rettigheter til enkeltprosjekter.

NRK mener derfor at dette punktet må strykes, og at NFIs interesser må ivaretas på andre måter.

5. Øvrige kommentarer til de enkelte forskriftsbestemmelsene

Begrepet §1-3 e) Dokumenterbare plattformer.

I forslaget til nye forskrift foreslår NFI å innføre begrepet "*dokumenterbare plattformer*". NRK mener dette er uhensiktsmessig og sette en begrensning som ikke er i publikums interesse. Etter vårt syn er det ikke lenger grunnlag for å bruke kinodistribusjon som eneste måleenhet. Vi mener NFI bør samarbeide med andre aktører i mediebransjen for å finne måleenheter basert på andre forretningsmodeller enn tradisjonell kino for å oppnå støtteordningens formål.

Slik forskriftsutkastet er formulert, utelukkes også produksjoner rettet inn mot stort sett alle nåværende SVOD-tjenester. Vi mener det under enhver omstendighet ikke bør stilles som vilkår at plattformen skal generere inntekter. Målet bør være at det innholdet når ut til en størst mulig del av den norske befolkningen, uavhengig av om den enkelte må betale eller ikke.

Kriteriet i § 1-4 Kulturtesten

NRK mener kriterium nr. 2 – "*Hovedtemaet er knyttet til norsk historie, kultur eller samfunnsforhold.*" – bør skilles ut som et overordnet mål som skal vektlegges og være styrende for alle tilskuddsordningene, jfr. føringene i Filmmeldingen og fra stortinget.

§2-2 Krav til søker

NRK støtter en skjerping av krav til faglig bakgrunn for å kvalifisere til tilskudd.

§ 2-4 Tilskudd til utvikling av ideer og manuskripter.

For å tydeliggjøre fokus på publikums behov, foreslår vi å bytte om rekkefølgen på setningene på denne måten: "*Ordningen skal sikre et bredt og mangfoldig repertoargrunnlag for alle målgrupper. Den skal også bidra til kontinuitet og profesjonalitet i utviklingsarbeidet. Tilskuddene skal stimulere til utvikling av ideer eller manuskripter til audiovisuelle verk av høy kunstnerisk og profesjonell kvalitet.*"

§3-5 Prioritering

NRK mener som nevnt det bør tydeliggjøres at hovedprioriteringen skal være innhold som styrker norsk kultur, identitet og språk.

§3-6 Tilskudd etter kunstnerisk vurdering

NRK mener det også i denne bestemmelsen bør presiseres at hovedformålet med tilskudd skal være å "*legge til rett for at det kan produseres gode norske*

filmer som fremmer norsk og samisk språk, kultur og fortellertradisjon", slik Kulturdepartementet skriver i sin innledning til sitt høringsnotatet. Også tilskudd etter kunstnerisk vurdering bør ha som primærmål å bidra til verdi for et norsk publikum. At disse produksjonene også skal ha høy kvalitet er selvsagt.

§3-7 Tilskudd etter markedsvurdering

NRK er uenig i denne bestemmelsen skal være forbeholdt kinofilm, og at den ikke skal gjelde for dokumentarfilmer og serier. Det er, som anført flere ganger, vår oppfatning at tilskuddsordningen ikke bør forbeholdes én særskilt plattform. Det er heller ingen grunn til å utelate enkelte sjangere/fortellerformer, så lenge de ellers kvalifiserer. Det vises til hva som er uttalt i Filmmeldingen og stortingets behandling av denne.

§3-8 Samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent.

NRK mener kravene til støtte til internasjonale samproduksjoner bør skjerpes og tydeliggjøres. Det bør stilles krav om at den norske involveringen påvirker utformingen av det endelige resultatet, med et unikt og synlig/hørbart bidrag fra norske fagpersoner (regi, manus, hovedroller, komposisjon etc.).

§3-9 Etterhåndstilskudd

NRK mener utformingen av denne bestemmelsen bryter med intensjonen i Filmmeldingen om plattformnøytralitet. Å fortsette med å bruke antall solgte billetter ved kinovisning som eneste kriterium for vurdering av etterhåndsstøtte, gir etter NRKs syn liten mening i dagens medievirkelighet.

§3-15 Absolutt tak på tilskudd til et prosjekt

NRK tror det vil være klokt å sette et overordnet tak på tilskudd.

§4-2 Krav til søker

NRK mener det ikke er grunn til å kreve at selskapet må ha hatt prosjekter med internasjonal distribusjon for å kvalifisere som søker. Nasjonal distribusjon sier nok om selskapets kompetanse.

NRK viser for øvrig til vår uttalelse datert 1. juni d.å. til Kulturdepartementet.

Med vennlig hilsen

Olav A. Nyhus
Direktør

Juridisk, rettigheter og personal

olav.nyhus@nrk.no