

Høringsnotat

Forslag til endring i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon - endring i terskel for etterhåndstilskudd til markedsfilm

Høringsfrist 9. desember 2024

Innhold

1. Innledning	3
2. Bakgrunn for endringsforslaget	3
3. Forslag til tiltak.....	7
3.1. Nullalternativet – ingen endring i terskel.....	7
3.2. Lavere terskel for etterhåndstilskudd til markedsfilm	7
3.3. Anbefaling.....	7
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	8
4.1. Konsekvenser for forvaltningen	8
4.2. Konsekvenser for næringslivet og private.....	8
5. Utkast til endringsforskrift	9

1. Innledning

Norsk filminstitutt (NFI) sender med dette på høring forslag til endring i § 3-9 i forskrift 31. oktober 2016 nr. 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon.

Forslaget følger opp det filmpolitiske målet om å legge til rette for en sterk og bærekraftig bransje.

Målet med endringsforslaget er å sikre at markedsordningen er innrettet slik at tilskuddsmottakere ikke påføres unødvendig stor risiko. Endringsforslaget skal bidra til å gi produksjonsselskapene en bedre posisjon i møte med lånefinansierer og andre avgjørende aktører i finansieringsløpet.

Endringsforslaget forutsetter endring i § 3-9 i forskrift av 31. oktober 2016 nr. 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon.

2. Bakgrunn for endringsforslaget

NFI har gjennomført en høring om forslag til endringer i tilskuddsordningen Produksjon av spillefilm etter markedsvurdering og endring i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon¹. Høringsfristen var 24.juni 2024, og NFI mottok 9 hørings svar. Noen av innspillene gjaldt tiltak som ikke ble drøftet i høringen. Et av disse innspillene, fra Virke Produsentforeningen², gjaldt terskelen for etterhåndstilskuddet (EHT).

Det er ifølge forskriften § 3-9 siste ledd et vilkår for å få utbetalt etterhåndstilskudd at den aktuelle filmen har solgt et bestemt antall billetter i ordinær kinodistribusjon. Tersklene er satt som følger:

- a. film med produksjonstilskudd etter § 3-6 (kunstnerisk vurdert film) må ha solgt minimum 25.000 billetter i ordinær kinodistribusjon,
- b. dokumentarfilm med produksjonstilskudd etter § 3-6 må ha solgt minimum 15.000 billetter i ordinær kinodistribusjon
- c. film med produksjonstilskudd etter § 3-7 (markedsvurdert film) må ha solgt minimum 50.000 billetter i ordinær kinodistribusjon.

Virke skriver i sitt hørings svar at forskriftsendringene som ble gjort i 2021, som blant annet resulterte i en økt terskel for markedsfilm fra 35.000 til 50.000 solgte billetter i ordinær kinodistribusjon, har påført produksjonsselskapene unødig høye lånekostnader ifm. lånefinansiering av EHT. Dette begrunnes med at bankene som gir slik lånefinansiering gir et påslag i renter basert på terskelen og at NFIs terskel dermed unødig driver opp finansieringskostnadene. Det pekes spesielt på mindre, privateide selskaper som ikke har enkel tilgang på kapital. Virke skriver i sitt innspill at de «mener prinsipielt at terskelen for konsulentfilm og markedsfilm bør være lik, og at denne bør reduseres til 10.000 solgte

¹ Se Høring av 25. mars 2024 om forslag til endringer i tilskuddsordningen Produksjon av spillefilm etter markedsvurdering og endring i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon, som er tilgjengelig her: <https://cdn.craft.cloud/0df8a7fe-ef75-40cb-9e44-53aac4ffeac2/assets/uploads/documents/Horing/2024-Markedsordningen-NFI-H%C3%B8ringsnotat.pdf>

² Se hørings svar fra Virke Produsentforeningen av 24. juni, som er tilgjengelig her: <https://www.nfi.no/om-oss/hva-gjor-vi/horingssvar>

billetter.» Problemstillingen dekkes også i Ideas 2 Evidence sin evaluering av forskriftsendringene i 2021, hvor hevingen av terskelen fra 35.000 til 50.000 omtales som et ankepunkt.³

Det er fastsatt en egen formålsparagraf for tilskudd til produksjon i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk⁴ § 3, som slår fast at «[t]ilskudd til produksjon skal bidra til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk med høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet. Tilskuddene skal også bidra til at det produseres audiovisuelle verk med potensial til å nå et stort publikum i Norge og i utlandet, bidra til økt profesjonalisering av bransjen og bidra til en likestilt audiovisuell bransje med sunn økonomi.»

Målene fastsatt i forskriften gir dermed NFI et ansvar blant annet for å legge til rette for en «[...] audiovisuell bransje med sunn økonomi».

Dersom hevingen av terskelen gir markedsfilmene høyere risiko i finansieringen uten at den samtidig bidrar til å oppnå formålet med markedsstilskuddet eller etterhåndstilskuddet, er det lite hensiktsmessig å opprettholde dagens terskel. Det vil i så fall motvirke formålet om å legge til rette for en audiovisuell bransje med sunn økonomi.

Markedsordningen for spillefilm er hjemlet i forskriften § 3-7 om tilskudd etter markedsvurdering, som lyder som følger:

«Tilskudd etter denne bestemmelsen gis til utvikling av dramaserier og produksjon av spillefilmer. Tilskuddet skal stimulere til dramaserier og spillefilmer av høy kvalitet og høyt publikumspotensial.

For tilskudd til utvikling av dramaserier skal bidrag fra primær distribusjonsplattform særlig vektlegges. Tilskuddet skal ikke overstige 50 prosent av utviklingsbudsjettet.

I vurderingen av og prioriteringen mellom søknader om produksjonstilskudd til spillefilmer skal det særlig legges vekt på verkets forventede publikums- og inntektspotensial på dokumenterbare plattformer i Norge, søkers markeds- og distribusjonsstrategi og tidligere kommersielle resultater hos søker og nøkkelpersoner i prosjektet. Forhåndstilskudd etter denne bestemmelsen skal ikke overstige 50 prosent av filmens godkjente budsjett.»

Formålet er ifølge forskriften blant annet å stimulere til spillefilmer av høy kvalitet og med høyt publikumspotensial. Filmer i markedsordningen for spillefilm rangeres opp mot hverandre i søknadsrunder av et panel bestående av representanter fra norsk filmbransje og NFI. For å kunne bli vurdert for tilskudd må filmene *minst* bli vurdert å kunne selge over 150.000 billetter på kino. Filmer som mottar tilskudd gjennom markedsordningen er derfor vurdert å ha et høyt publikums- og inntektspotensial, gjennom en kvalitetssikring gjort på søknadstidspunktet. For filmene som mottar tilskudd i markedsordningen, utbetales forhåndstilskuddet i rater frem mot ferdig film.

Etterhåndstilskuddet kan utbetales så snart filmen har oppnådd terskel iht. tilskuddsbrev og kan dokumentere salg. Det er praksis for markedsfilmene at forhåndssalgene vurderes og eventuelt godkjennes av NFI før premiere slik at EHT kan utbetales raskt etter premiere.

³ Etterhåndstilskuddet – The Movie, Evaluering av konsekvenser av endring i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon, Ideas2Evidence, Rapport 9:2024, s.57. Rapporten er tilgjengelig her: [2024-Evaluering-av-endring-i-tilskuddssystemet.pdf](#)

⁴ Forskrift av 7. oktober 2016 nr. 1196 om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk

Forskriftsendringen i 2021 omfattet at terskelen for markedsfilm ble økt fra 35.000 til 50.000.

Argumentasjonen for å øke terskelen den gang var å styrke effekten av å måtte selge et visst antall billetter på kino og sørge for at produsent og distributør i større grad har vurdert virkelig salgspotensial.

Siden 2021 har vi sett at panelets estimer kryper nedover og det er lengre mellom de høye utslagene. Dette har for så vidt vært en naturlig trend i takt med synkende publikumstall på kino i Norge. Det er langt mellom de virkelig store markedsfilmene og det er heller ikke uvanlig at markedsfilmene ender med lavere salg enn panelet har estimert. Som følger av tabellen under har imidlertid ingen filmer de siste fem årene stått i fare for å ikke komme over terskel, selv ikke i pandemi-årene 2020-2021.

Tabell 1: Liste over de største og minste markedsfilmene 2019-2023:

2019		2020		2021		2022		2023	
Største	Minste	Største	Minste	Største	Minste	Største	Minste	Største	Minste
421 785	209 581	235 734	98 811	617 186	229 037	528 744	269 802	408 982	272 849

Formålet med billett-terskelen er å «stimulere til utnyttelse av markedspotensialet til kinofilmer og stimulere til høyest mulig andel av privat kapital i norsk filmproduksjon»⁵. Da billett-terskelen ble hevet fra 10.000 til 35.000 var argumentet at en terskel på 10.000 var for lav og at «en del av etterhåndstilskuddet derfor går til prosjekter/filmer som ikke i vesentlig grad bidrar til å fremme målene om markedspotensial og privat kapital.»⁶ Det ble i den forbindelse vist til en utredning fra Ideas2Evidence⁷ om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen, hvor billett-terskelen ble omtalt som følger:

«Alt i alt tror vi derfor at etterhåndstilskuddet bør beholdes, men at det samtidig gjøres betydelige endringer i hvordan tilskuddet er utformet. Dette gjelder først og fremst terskelverdien som avgjør hvor stort publikumsgjennomslag filmen må ha for å få utbetalt etterhåndsstøtte. Denne verdien fungerer på mange måter som foten på gasspedalen som avgjør hvor mange filmer med lavt publikumspotensial som vil bli satt i produksjon uten forhåndstilskudd.»

Vi mener for det første at det her kan være hensiktsmessig å skille mellom film med og uten forhåndsstøtte. Det er først og fremst for den sistnevnte kategorien av film at terskelverdien fungerer som en mengderegulator. Trolig vil en terskelverdi et sted mellom 20.000 og 40.000 solgte billetter for film uten forhåndsstøtte gi den ønskede effekt. En verdi i denne størrelsesorden vil fortsatt gjøre det mulig å produsere film uten forhåndsstøtte, men samtidig gjøre det betydelig mindre attraktivt å sette mer usikre og mindre gjennomarbeidede prosjekter i produksjon.

Når det gjelder forhåndsstøttet film, kan det trolig være fornuftig å beholde den eksisterende terskelverdien. Det har også vært diskutert om det kan være aktuelt å

⁵ Se høringsbrev fra Kulturdepartementet av 12. januar 2015 om endringer i forskrift av 7. september 2009 nr. 1168 om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Høringsbrevet er tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---om-horing-av-endringer-i-forskrift-om-tilskudd-til-audiovisuelle-produksjoner/id2358915/?expand=horingsbrev&lastvisited=>

⁶ Høringsbrev fra Kulturdepartementet av 12. januar 2015

⁷ Åpen framtid – en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen, Rapport 7/2014, Ideas2Evidence

innføre en lavere terskel for smalere konsulentvurdert film med et mer begrenset publikumspotensial. Dette gjøres allerede i dag når det gjelder enkelte kinodokumentarprosjekter, men en tilsvarende ordning kan være like relevant for et mindre utvalg fiksjonsfilmer. Dette er filmer som allerede har gjennomgått et omfattende kvalitetssikringsprogram og det er ikke terskelverdien i seg selv som avgjør om disse filmene blir produsert. Derimot kan en lavere terskelverdi for denne kategorien av film bidra til å styrke økonomien i disse prosjektene. Vi vil likevel ikke anbefale denne løsningen. Dette er filmer som i utgangspunktet har et lavt publikumspotensial og det har lite hensikt å presse disse filmene inn i en modell som i utgangspunktet er utformet for å belønne markedssuksess.»

I rapporten ble det altså gjort et skille mellom film med og uten forhåndsstøtte, hvorav det var for filmer uten forhåndsstøtte det ble anbefalt å heve terskelen. Med dagens system er det imidlertid kun filmer som har mottatt forhåndsstøtte regionalt eller fra NFI som kan motta etterhåndstilskudd.

Da terskelen for etterhåndstilskuddet ble økt til 35.000, ble det gjort unntak for film med produksjonstilskudd etter kunstnerisk vurdering. Begrunnelsen var at filmer som vurderes å ha høy kunstnerisk verdi, men likevel har en lav publikumsoppslutning, ikke burde bli «skadelidende av endringen».⁸ Det ble med andre ord gjort et skille mellom markedsvurdert (og ikke-forhåndsstøttet) film og den kunstnerisk vurderte filmen, begrunnet i publikumspotensialet.

Terskelen skal dermed bidra til å utnytte publikumspotensialet maksimalt. I tillegg skal altså terskelen bidra til å stimulere til høyest mulig andel av privat kapital i norsk filmproduksjon

Å fjerne terskelen fullstendig ville kanskje bidra til enda større risikovilje hos investorer som kommer inn med privat kapital. Samtidig vil dette potensielt undergrave formålet om å utnytte publikumspotensialet maksimalt på kino. Det vil være en risiko for at enkelte filmer som er forhåndsskjøpt av annen plattform enn kino kun går opp på kino for å oppfylle vilkåret i forskriften om primærlansering.⁹ Vilkåret om primærlansering på kino forutsetter at filmen vises offentlig eksklusivt på norske kinoer i en periode på minimum 8 uker før andre plattformer viser filmen. Det er ønskelig å unngå at det konstrueres en lansering på kino utelukkende for å hente ut EHT og ikke fordi filmen egentlig er ment å ha kino som primær lanseringsplattform. Derfor bør det fortsatt kreves at filmer skal oppnå et rimelig antall solgte kinobilletter før EHT utbetales.

Spørsmålet er om dagens terskel på 50.000 er nødvendig for å sikre at filmen lanseres på en måte som utnytter dens markedspotensielle. Det er også andre drivere i effekt som påvirker om den enkelte film blir lansert så bredt som mulig. Generelt for prosjektene i markedsordningen gjelder at det foreligger store bidrag inn i filmens finansiering, i form av investeringer og salg. Filmene har betydelige bidrag fra distributør og i alle tilfelle bidrag som overstiger salg på 50.000 billetter. Aktørene som er involvert i finansieringen av en markedsfilm, har klart en interesse av å få sine investeringer tilbakebetalt, noe som gir insentiv for en bred lansering. Billett-terskelen blir mindre vesentlig i dette bildet, all den tid filmene uansett må selge langt mer enn 50.000 billetter for at det skal lønne seg å investere i filmen.

⁸ Høringsbrev fra Kulturdepartementet av 12. januar 2015 om endringer i forskrift av 7. september 2009 nr. 1168 om tilskudd til audiovisuelle produksjoner

⁹ Se forskriften § 3-9 andre ledd

Kort oppsummert er terskelens funksjon for markedsfilmer i hovedsak å sørge for at filmer som mottar forhåndstilskudd og etterhåndstilskudd har et sterkt insentiv for å maksimere publikumspotensialet og å sikre at filmen får en reell kinolansering. For markedsfilmen er den allerede finansiert og innrettet slik at det finnes sterke insentiver for å sikre at publikumspotensialet maksimeres. Når det gjelder formålet om sikre en reell kinolansering, så oppfyller imidlertid terskelen en viktigere funksjon. Det er på denne bakgrunn grunn til å anta at formålet med etterhåndstilskuddet ikke påvirkes verken i positiv eller negativ retning dersom terskelen reduseres noe, samtidig som en senkning av terskelen reelt kan ha en betydning for å styrke produksjonsselskapenes forhandlingsposisjon i møte med lånegivere. Derfor bør terskelen fastsettes til det minimumstallet den kan være for å sikre en reell kinolansering.

3. Forslag til tiltak

3.1. Nullalternativet – ingen endring i terskel

Nullalternativet innebærer å ikke endre på terskelen for antall solgte billetter i ordinær kinodistribusjon, men at den opprettholdes på 50.000 solgte billetter.

3.2. Lavere terskel for etterhåndstilskudd til markedsfilm

Det andre alternativet er å senke terskelen for etterhåndstilskuddet til markedsfilm til det nivået som sikrer reell kinolansering, men samtidig styrker produksjonsselskapenes forhandlingsposisjon i møte med lånegivere.

Ettersom det er hevingen av terskelen som ble gjennomført i 2021, fra 35.000 til 50.000, som har blitt fremhevet som problematisk i Ryssevik-rapporten foreslår NFI å reversere dette, tilbake til 35.000. NFI ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om en annen terskel kan være mer hensiktsmessig.

3.3. Anbefaling

Dersom terskelen for etterhåndstilskuddet beholdes på 50.000 solgte billetter i ordinær kinodistribusjon vil det for markedsfilmen ikke være mulig å få utbetalt etterhåndstilskudd før filmen har oppnådd dette. Som oversikten i tabell 1 viser, så vil dette være uproblematisk for de alle fleste filmene.

Det positive ved at det ikke gjøres endringer er at forskriftsendringene per 2021 får virke lengre, slik at det blir bedre grunnlag for å vurdere den samlede effekten av endringene. Det vil også være svært liten risiko for at filmene med markedsstilskudd ikke får en reell kinolansering.

Samtidig vil en opprettholdelse av terskelen ikke bidra til å løse problemstillingen med økt risiko for produksjonsselskapene. NFI mener som nevnt, jf. gjennomgangen i pkt.2 at terskelen kan reduseres uten at dette går ut over måloppnåelsen for etterhåndstilskuddet, og uten at dette vil ha noen reell betydning for utbetalingene fra fondet. Når det er handlingsrom for å justere terskelen, og dette kan føre til en styrket forhandlingsposisjon for produksjonsselskapene, mener NFI det er hensiktsmessig å senke terskelen for etterhåndstilskuddet.

NFI anbefaler på denne bakgrunn å senke terskelen for etterhåndstilskudd til markedsfilmer fra 50.000 til 35.000 solgte billetter i ordinær kinodistribusjon. Vi ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om terskelen med dette vil få rett nivå for å redusere produsentens risiko, samtidig som måloppnåelsen for etterhåndstilskuddet opprettholdes.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1. Konsekvenser for forvaltningen

Det antas at det ikke vil være noen økonomiske konsekvenser for NFI, ettersom markedsfilmene historisk sett praktisk talt alltid oppnår terskel. Siden 2011 har 41 av 42 markedsfilmer oppnådd terskelen for antall solgte billetter. Filmene henter også nesten uten unntak (40 av 42 filmer i ordningen siden 2011) ut maksimalt etterhåndstilskudd. Endringen vil derfor ikke ha betydning for disponeringen av NFIs fondsmidler.

Det vil ikke være noen konsekvenser for saksbehandlingen utover at relevante tilskuddsbrev og retningslinjer må oppdateres.

4.2. Konsekvenser for næringslivet og private

Tilbakemeldingene fra Virke Produsentforeningen og enkeltaktører i bransjen er at forhøyet terskel for billettsalg har resultert i dyrere lån og dermed høyere risiko for produsentene. På denne bakgrunn kan vi anta at reduksjon i terskelen vil kunne bidra til å redusere risikoen i prosjektene.

5. Utkast til endringsforskrift

I forskrift 31. oktober 2016 nr. 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon gjøres følgende endring:

§ 3-9 siste ledd skal lyde:

For å kunne få etterhåndstilskudd må:

- a. film med produksjonstilskudd etter § 3-6, ha solgt minimum 25 000 billetter i ordinær kinodistribusjon,
- b. dokumentarfilm med produksjonstilskudd etter § 3-6, ha solgt *minimum* 15 000 billetter i ordinær kinodistribusjon,
- c. film med produksjonstilskudd etter § 3-7, ha solgt minimum *35 000 billetter* i ordinær kinodistribusjon.