

Kultur- og likestillingsdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref. 26/351 - 4
Deres ref.:

Oslo
04.05.2026

Hørings svar - Endringer i kringkastingsforskriften - investeringsplikt

Norsk filminstitutt (NFI) viser til høringsnotat med forslag til endringer i forskrift av 28 februar 1997 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester mv. nr. 153 (kringkastingsforskriften), med høringsfrist 4. mai 2026.

NFI har følgende innspill til høringen:

Innretning av investeringsplikten

NFI er svært positive til at Stortinget den 13. februar 2025 vedtok en investeringsplikt for audiovisuelle bestillingstjenester, slik direktiv (EU) 2018/1808 artikkel 13 (2) åpner for.

Som vi skrev i vårt svar av 16. desember 2022 til høringen av gjennomføring av endringsdirektivet til AMT-direktivet:

«Audiovisuelle bestillingstjenester har tatt over en stor del av markedet for konsum av audiovisuelt innhold. Økt tilgjengelighet og skjerpet konkurranse har endret markedsforhold og påvirket pengestrømmene og finansieringen av filmer og serier. Flere av de største bestillingstjenestene i det norske markedet tilbys av globale aktører etablert i andre EØS-land, og disse investerer i varierende grad i norske produksjoner. De raske endringene i folks medievaner og den økte globaliseringen av markedet innebærer at forutsetningen for stabil og forutsigbar finansiering av norskspråklige audiovisuelle produksjoner er under press. Dette kan svekke den filmpolitiske måloppnåelsen, det kulturelle mangfoldet og norske språk. Dersom de totale private investeringene over tid går ned er det risiko for at tilgangen til norsk innhold reduseres.»

Og videre at det «[...] er nødvendig med virkemidler som sikrer finansiering av norskspråklige, audiovisuelle produksjoner i fremtiden. For å opprettholde en norskspråklig produksjon på samme nivå som i dag må finansieringsbehovet dekkes inn gjennom statlig regulering.»

Utviklingen i publikums mediebruk viser at disse problemstillingene er minst like relevante i dag. Rundt år 2000 så 84 prosent av befolkningen lineær TV en gjennomsnittsdag, mens andelen i 2024 var redusert til 46 prosent. For videomedier, som innbefatter strømmetjenester, har utviklingen gått i motsatt retning – fra 10 prosent daglig bruk i 2000 til

50 prosent i 2024¹. Samtidig ligger kinobesøket om lag 30 prosent lavere enn nivået før pandemien².

Strømmetjenestene tilbyr store og voksende kataloger av innhold. Selv om norsk innhold i stor grad er tilgjengelig på disse plattformene, har det ofte begrenset synlighet i brukernes grensesnitt. En nylig publisert undersøkelse fra NFI om unges forhold til film, serier og kino indikerer at målgruppen i stor grad navigerer gjennom algoritmestyrte anbefalinger, heller enn gjennom aktivt oppsøkende søk etter nasjonalt eller språklig forankret innhold³. Konkurransen nytt norsk innhold møter i markedet har heller aldri vært større. Samtidig har flere strømmetjenester gått fra vekst til kostnadsreduksjon og dermed etterspørres mindre nytt innhold. Eldre innhold fremstår dessuten som en stadig sterkere konkurrent. Tradisjonelt har man tenkt at en serie "brukes opp" etter noen år på skjermen. I strømmealderen kan derimot riktig type innhold fortsette å generere seertall i 10-20 år etter lansering.

Til sammen bidrar disse tendensene til det flere produsenter beskriver som en «perfekt storm», der summen av økte kostnader, redusert risikovilje i markedet og uforutsigbare rammevilkår har gjort at filmproduksjon oppleves som mer økonomisk risikabelt enn før⁴.

Det er dermed utvilsomt nødvendig å benytte seg av det handlingsrommet artikkel 13 (2) åpner for, for å bidra til at det fortsatt finnes uavhengige norske historier som bidrar til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur.

Når det gjaldt innretningen av investeringsplikten, pekte vi i høringssvaret vårt på at det burde innføres en dynamisk investerings- og bidragsplikt, som innebærer at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester må betale et bidrag til Filmfondet på inntil 5 prosent av årlig omsetning, men slik at direkte investeringer i norskspråklige audiovisuelle produksjoner reduserer bidragsplikten.

Begrunnelsen for denne anbefalingen var som følger:

«Filmfondet, som forvaltes av NFI, er den største garantisten for filmpolitisk måloppnåelse. Midlene som forvaltes gjennom fondet bidrar til verk av høy kvalitet og kulturell betydning, kunstnerisk kreativitet og ytringsfrihet, og mangfold og likestilling både foran og bak kamera.

Flere tilbydere investerer allerede i norskspråklige verk, og vil trolig foretrekke en direkte investeringsplikt fremfor en bidragsplikt til Filmfondet. Da kan de selv rå over midlene, samt erverve seg rettigheter og utnytte verkene kommersielt. NFI deler imidlertid Kulturdepartementets vurdering av at selv om en investeringsplikt trolig er mindre tyngende for tilbyderne enn en bidragsplikt, vil denne modellen trolig i mindre grad bidra til filmpolitisk måloppnåelse enn en bidragsplikt til Filmfondet vil gjøre. En investeringsplikt vil bidra til filmpolitisk måloppnåelse kun i den grad det er forenelig med de til enhver tid rådene markedsmechanismene.

En kombinasjon av bidragsplikt og direkte investeringsplikt tar både hensyn til tilbyderens ønske om å gjøre direkte investeringer, samtidig som det vil komme inn noen midler til Filmfondet i form av bidrag fra tilbydere som enten ikke ønsker eller kan investere tilstrekkelig i norske produksjoner til at bidragsplikten bortfaller. NFI mener derfor at dette er den mest ideelle modellen.»

¹ Kilde: SSBs mediebarometer. Tall for 2025 kommer 12 mai.

² Kilde: Filmwebs rapportserver.

³ Kilde: «I strømmen av innhold, 15-19 åringers forhold til film, serier og kino».

⁴ Kilde: NFIs strategi for 2026-2029

En slik modell har også blitt valgt av Danmark, Belgia og Portugal, mens Tyskland hovedsakelig benytter en levy- eller fondsmodell, dvs. en bidragsplikt.

NFI tar til etterretning at det er vedtatt en annen innretning for investeringsplikten, som utelukkende stiller krav til direkte investeringer i norske audiovisuelle verk. Vi vil imidlertid sterkt oppfordre til at den valgte innretningen evalueres etter tre år, for å se om den bidrar til formålet om å «[...] bidra til en stabil og forutsigbar finansiering av norske audiovisuelle produksjoner for fremtiden og slik stimulere til filmpolitisk måloppnåelse, kulturelt og kunstnerisk mangfold og språklig utvikling i Norge.»

Rapporteringsplikt for omsetning og investeringer

Forslag til forskriftsbestemmelser §§ 2-10 og 2-11 innebærer at de audiovisuelle bestillingstjenestene som omfattes av investeringsplikten skal rapportere brutto omsetning i Norge fra tjenesten og investeringer gjort i norske audiovisuelle verk til Medietilsynet.

Dette er data også NFI bør ha tilgang på, ettersom tilgang til rapportert brutto omsetning fra de audiovisuelle bestillingstjenestene vil gi NFI et vesentlig bedre kunnskapsgrunnlag for å følge utviklingen i markedet og vurdere hvordan investeringsplikten bidrar til finansieringen av norske filmer og serier. Omsetningstallene utgjør et sentralt utgangspunkt for beregning av plikten og gir verdifull innsikt i plattformenes investeringskapasitet i Norge. Sammen med rapporteringen om investeringer vil dette gjøre det mulig å analysere finansieringsstrukturer, følge utviklingen over tid og identifisere endringer i investeringsmønstre, herunder forskjeller mellom film og serier. Slike data vil styrke NFIs evne til å evaluere ordningens måloppnåelse, gi faglig funderte råd til departementet og bidra til mer kunnskapsbasert og treffsikker videreutvikling av virkemiddelapparatet.

Over tid vil slike data legge til rette for etablering av tidsserier og mer sammenlignbare analyser av markedet for filmer og serier. Dette vil bidra til et styrket felles kunnskapsgrunnlag for departementet, NFI og bransjen. Dette vil også være i tråd med de prioriterte innsikts- og kunnskapsbehovene NFI har løftet i innspillene til KUDs FoU-strategi.

NFI foreslår på denne bakgrunn at det legges inn nye ledd i hhv. §§ 2-10 og 2-11, som slår fast at Medietilsynet skal dele rapportene med Norsk filminstitutt, og at opplysningene kan benyttes av NFI til statistiske formål og videreutvikling av virkemiddelapparatet for film og serier

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i høringsnotatet til at Medietilsynet ifølge kringkastingsloven § 2-23 fjerde ledd kan innhente en rådgivende uttalelse fra NFI ved vurderingen av hva som utgjør direkte investeringer og norske audiovisuelle verk.

I pkt. 6 Økonomiske og administrative konsekvenser pekes det på at forslaget «[...] vil innebære økte økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige knyttet til tilsyn og kontroll med at reglene overholdes», og at Medietilsynet har anslått at kostnader knyttet til disse oppgavene vil tilsvare to årsverk, med en samlet kostnad på i overkant av 2 mill. kroner.

Økte kostnader for NFI er imidlertid ikke omtalt i høringsnotatet. I vårt hørings svar av 16. desember 2022 til gjennomføring av endringsdirektivet til AMT-direktivet anslo NFI at det ville være behov for ett ekstra årsverk for å utøve den rådgivende funksjonen.

NFI mener fortsatt at det, i det minste i en oppstartsperiode, vil være behov for nye ressurser for å håndtere denne oppgaven, da det ikke er ledig kapasitet i organisasjonen til å håndtere behovet.

Det er imidlertid utfordrende å estimere arbeidsmengden basert på den foreslåtte innretningen av investeringsplikten alene. Størrelsen på investeringene vil bero på bestillingstjenestenes årlige omsetning i Norge, som foreløpig ikke er kjent. Videre vil investeringsplikten kunne oppfylles både ved investering i produksjon og ved kjøp av visningsrettigheter.

Det investerte beløpet og dermed hvor mange titler det er nødvendig å investere i for å oppfylle plikten vil på denne bakgrunn kunne variere stort.

Videre er det slik at det i mange saker vil kunne gjøres en rask vurdering av om det er investert i et *norsk audiovisuelt verk*, dersom verket allerede har mottatt produksjonstilskudd fra NFI. I slike tilfeller vil allerede oppfyllelse av kulturtesten (kringkastingsloven § 2-23 andre ledd) og kravet til produsent (kringkastingsloven § 2-23 tredje ledd) ha blitt vurdert oppfylt av NFI tidligere.

Andre saker vil imidlertid kreve mer inngående vurderinger. Dette gjelder særlig internasjonale samproduksjoner, prosjekter med sammensatte eierskapsstrukturer, eller der tilknytningen til Norge etter kulturtesten er mindre tydelig.

Kompleksiteten av vurderingene øker også ved at Medietilsynet skal føre tilsyn med bestillingstjenesten, og ikke produsenten av de audiovisuelle verkene det investeres i. Det er ikke gitt at bestillingstjenesten vil sitte på all informasjon som f.eks. vil kunne gjøre det mulig å vurdere om kulturtesten er oppfylt.

Videre er det rimelig å anta at det i en oppstartsperiode vil være behov for et mer intensivt samarbeid med Medietilsynet inkludert bistand til å veilede bestillingstjenestene og håndheve regelverket enn kanskje er nødvendig på lenger sikt.

På denne bakgrunn anslår NFI at det i en periode vil være behov for et nytt årsverk med en samlet kostnad på om lag 1 mill. kroner, og dette har ikke NFI dekning for i eksisterende driftsbudsjett.

I tillegg mener NFI at det bør settes av 500 000 kroner i 2027 til utvikling av nødvendig systemstøtte. NFI er allerede i gang med et digitaliseringsprosjekt som i prosjektperioden (2026-2028) kan bidra til å effektivisere også håndteringen av disse oppgavene. På det nåværende tidspunktet er det imidlertid ikke mulig å vurdere presist hvilke løsninger som vil være mest hensiktsmessige, ettersom dette vil avhenge av hvordan oppgavene faktisk kommer til å arte seg i praksis, herunder saksmengde, kompleksitet og informasjonsflyt mellom aktørene. NFI mener derfor at det bør stilles frie utviklingsmidler til disposisjon, slik at systemstøtte kan utvikles og tilpasses etter hvert som behovene blir tydeligere.

NFI anbefaler videre at ordningen evalueres etter en tid. Som del av evalueringen bør også NFIs ressursbehov vurderes nærmere, herunder om behovet tilsvarer et fullt årsverk over tid. Dersom evalueringen viser at det faktiske ressursbehovet er lavere, bør bemanningen kunne justeres tilsvarende.

Med vennlig hilsen

Sofie Hove Stene
Avdelingsdirektør virksomhetsstyring

Vera Karena Perez Holm
Forvaltningssjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.