



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat

Nr.

Vår ref

Dato

15/4102

02.11.15

Høring – ny forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner

1 INNLEDNING

Kulturdepartementet legger med dette fram forslag til en ny forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner.

Dette følger opp regjeringens forslag om å innføre en insentivordning for film- og serieproduksjoner med virkning fra og med 2016, jf. Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* og Prop. 1 S (2015–2016) Kulturdepartementet.

Insentivordningen skal bidra til å øke antallet internasjonale innspillinger i Norge, bidra til en bærekraftig norsk filmnæring og utnytte Norges konkurransefortrinn som innspillingsland. Insentivordningen skal forvaltes av Norsk filminstitutt. Det tas forbehold om Stortingets godkjenning i behandlingen av filmmeldingen og statsbudsjettet for 2016.

2 BAKGRUNN

Regjeringen vil innføre en insentivordning for film- og serieproduksjoner med virkning fra og med 2016, jf. Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* (Filmmeldingen) og Prop. 1 S (2015–2016) Kulturdepartementet. I budsjettproposisjonen er insentivordningen omtalt som følger:

I Meld.St.30 (2014-2015) En framtidsrettet filmpolitikk foreslås det å opprette en insentivordning med virkning fra og med 2016. Departementet foreslår å sette av 45 mill. kroner til en refusjonsbasert insentivordning for internasjonale og nasjonale produksjoner. Det foreslås å gjøre bevilgningen overførbar fordi det under ordningen vil være behov for å gjøre avsetninger til innspillinger som får tilsagn på tilskudd, men som foretar innspilling etter budsjettårets avslutning. I tillegg forventes det at antall filmprosjekter, samt størrelsen på filmprosjektene som kvalifiserer til ordningen, vil variere fra et år til et annet.

Departementet foreslår videre at tilskudd fra insentivordningen ikke skal kunne kombineres med produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt (NFI), men skal kunne kombineres med henholdsvis før-produksjonstilskudd og etter-produksjonstilskudd fra NFI, og tilskudd fra regionale filmfond. Administrasjon og forvaltning av insentivordningen legges til Bergen som en del av NFI. Utkast til forskrift sendes på høring i løpet av høsten 2015. I høringsutkastet vil det bli tatt forbehold om Stortingets godkjenning.

Departementet mener at tilskuddsordningene innenfor filmområdet i størst mulig grad bør være komplementære, og dekke ulike formål og virkeområder. Insentivordningen er innrettet på en slik måte at den ikke overlapper, men komplementerer Norsk filminstitutts øvrige tilskuddsordninger til produksjon ved at den er spesielt rettet mot internasjonale produksjoner.

Ettersom insentivordningen vil være en rammestyrte, refusjonsbasert ordning, må Norsk filminstitutt gjøre en vurdering av og prioritering mellom kvalifiserte søknader dersom det totale omsøkte beløpet for ordningen overstiger rammen. I denne vurderingen vil Norsk filminstitutt legge ordningens formål til grunn. Eksempel på relevante hensyn i den forbindelse kan eksempelvis være resultatet på kvalifiseringstesten og prioritering av produksjoner som er kommet langt i sin finansiering og planlegging, og som derfor kan gjennomføres raskt. Både Norsk filminstitutt, referansegruppen for insentivordningen og Insentivalliansen¹ har spilt inn til departementet at forutsigbarhet om tilskudd er vesentlig for at insentivordningen skal virke etter hensikten. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig at forskriftens innretning gir klare føringer for hvilke produksjoner som vil kvalifisere for ordningen.

Insentivordningen er utformet slik at den er i tråd med EUs alminnelige gruppeunntak artikkel 54². For at audiovisuelle produksjoner skal kunne motta tilskudd, må de kunne defineres som et kulturprodukt. Dette innebærer at tildeling av tilskudd må baseres på en kulturtest.

Departementet legger derfor fram forslag til en kvalifiseringstest (se forskriftens vedlegg 1), som vil følge som vedlegg til forskriften, og ber om høringsinstansenes tilbakemelding på innretningen av denne.

3 MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE

¹ LO, Virke, Norsk Industri, Norsk Filmforbund, Stiftelsen Norsk Filmkommissjon

² Det alminnelige gruppeunntaket (GBER):
<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-gruppeunntak/id430132/>

Til § 1. Formål

Formålsbestemmelsen viser at insentivordningen er rettet inn mot store internasjonale produksjoner. "Internasjonale produksjoner" i denne forskriften omfatter norske og utenlandske film- og serieproduksjoner med internasjonal finansiering³ og markedspotensial (distribusjon).

Etter departementets vurdering vil disse produksjonene i størst grad skape ny virksomhet for filmarbeidere, leverandører, filmbransje og annen næring i Norge. Det er også disse produksjonene som vil bidra mest til en internasjonalisering, profesjonalisering og kompetanseheving av den norske filmbransjen, som igjen vil bidra til å øke kvaliteten på norsk film.

De store film- og serieproduksjonene oppnår som regel bred internasjonal distribusjon, og har derfor størst forutsetninger for å oppnå ordningens formål om å synliggjøre norsk kultur, historie og natur i Norge og utlandet.

Territoriale krav knyttet til internasjonal finansiering, samproduksjon og andre lands insentivordninger bidrar til at norske produksjoner legger hele eller deler av opptak og etterarbeid til utlandet. Departementet understreker at internasjonalt samarbeid gjennom samproduksjon og innspilling over landegrensene er viktig for å styrke kompetansen, profesjonaliteten og bærekraften i den norske filmbransjen. Tilskudd fra Norsk filminstitutt til samproduksjon av kinofilm (inkludert etterhåndstilskudd og lansering) har ligget forholdsvis stabilt de siste årene på om lag NOK 12-18 mill. i året. Norske filmer har i samme periode årlig hentet hjem mellom NOK 30-50 mill. i tilskudd fra offentlige institusjoner og insentivordninger i utlandet, i tillegg til privat kapital. Disse midlene har bidratt til at vi har kunnet ha et større produksjonsvolum og en høyere produksjonskvalitet enn det vi kan finansiere i Norge alene. Samproduksjon med utlandet gir norsk film større tilgang til internasjonale markeder. Flere av de norske produksjonene trenger også å gjøre opptak på konkrete utenlandske lokaliteter eller fasiliteter (bl.a. studioer) som ikke finnes i Norge.

For å videreutvikle en bærekraftig filmnæring i Norge, er det imidlertid behov for en viss balanse mellom import og eksport av filminnspillinger. Insentivordningen skal, sammen med Norsk filminstitutts samproduksjonsordning, bidra til å utjevne balansen mellom import og eksport av filminnspillinger i Norge, primært gjennom å få internasjonal filmaktivitet til Norge. Ordningen vil også kunne omfatte de største norske film- og serieproduksjonene som har internasjonal finansiering og distribusjon.

Insentivordningen vil også kunne bidra til vekst og økt kontinuitet i regionale filmnæringer.

Til § 2. Virkeområde

³ Internasjonal finansiering defineres nærmere under § 6 *Vilkår for tilskudd*.

Første ledd beskriver hvilke produksjoner som er omfattet av forskriften, nemlig film, drama- eller dokumentarserier som er produsert helt eller delvis i Norge og som er ment for bred offentlig distribusjon. Departementet ønsker å støtte kunstnerisk og kulturelt verdifulle film- og serieproduksjoner.

Avgrensingen i andre ledd mot reklame, nyheter, reality- og underholdningsprogrammer, dekning av idrettsarrangementer og produksjon av materiale som kun skal vises i egne lukkede distribusjonssystemer er en ytterligere understrekning av dette. Virkeområdet i første ledd er også knyttet til bestemmelsen om hvilke sjangerområder som faller inn under gruppeunntaket.

Departementet foreslår i tredje ledd at insentivordningen ikke skal kunne kombineres med produksjonstilskudd eller etterhåndstilskudd fra Norsk filminstitutt, men kan kombineres med tilskudd fra regionale filmfond. Dette vil bidra til å styrke den regionale filmbransjen gjennom økt erfaring og kunnskap, i tråd med formålet til insentivordningen. Norsk filminstitutt har ansvaret for å føre tilsyn med at kravene til støtteintensitet i gruppeunntaket ikke overskrides.

Til § 3. Hvem kan søke

I første ledd fremgår det at hovedproduksjonsforetaket, eller den det gir fullmakt til, kan søke om tilskudd etter denne forskriften. Det er derfor ikke et krav at søker oppretter et selskap i Norge for å kunne fremme en søknad om refusjon gjennom insentivordningen. For å *motta tilskudd* stilles det imidlertid krav til at det opprettes et audiovisuelt produksjonsselskap i Norge med ansvar for å gjennomføre den konkrete produksjonen det søkes tilskudd til, jf. § 4.

Kravet i andre ledd skal bidra til en tidlig kvalitetssikring. Søkere som ikke har denne type erfaring innenfor produksjon av filmer og serier vil ikke være kvalifiserte. Kravet om distribusjon i andre ledd andre punktum er en ytterligere kvalitetssikring. Søkere som ikke kan vise til tidligere suksess med å få filmer ut i markedet vil ikke være kvalifiserte.

Til § 4. Hvem kan motta tilskudd

Det foreslås som krav at tilskuddmottaker har audiovisuelle produksjoner som sitt hovedvirke.

I andre ledd stilles det krav om at foretaket som skal motta tilskuddet er registrert som aksjeselskap i Norge og spesielt opprettet for den konkrete produksjonen det søkes tilskudd til. I andre ledd tredje setning stilles det krav om at kostnadene som tilskuddet skal beregnes på bakgrunn av må være bokførte i dette foretaket. Departementet mener at disse kravene vil gi likebehandling og god kontroll med tilskuddet. Foretak etablert i EØS-området som har en norsk filial registrert i foretaksregisteret anses for å tilfredsstillende kravet.

Det følger av tredje ledd at foretak som skal motta tilskudd ikke kan være organisert slik at en eller flere deltakere har et ubegrenset personlig ansvar for virksomhetens gjeld. Dette er for å sikre at enkeltaktører ikke sitter igjen med omfattende gjeld/kostnader hvis produksjoner går dårligere enn budsjettet.

Til § 5. Krav til søknad

Det følger av første ledd at søknaden må leveres før produksjonen startes, i tråd med kravet i gruppeunntaket. Det er et krav i forvaltningsloven at saken skal opplyses før vedtak fattes. Den som søker om et gode har en selvstendig plikt til å gi tilstrekkelig informasjon for å belyse søknaden slik at tilskuddsforvalter kan treffe et vedtak. Departementet viser for øvrig til omtalen av § 14 om søkers opplysningsplikt.

I andre ledd med tilhørende underpunkter stilles det krav til hvilke opplysninger søknaden som et minimum må inneholde. Dette er ikke en uttømmende liste,

I tredje ledd vises det til at Norsk filminstitutt vil utarbeide utfyllende retningslinjer for krav til søknad.

Til § 6. Vilkår for tilskudd

I første ledd med tilhørende punkter defineres terskler, eller minimumskrav, som vilkår for tilskudd. Kravene som listes opp i underpunktene a) til e) bygger opp under ordningens formål om å tiltrekke de store internasjonale produksjonene, og bidrar til at produksjoner som ellers ikke ville blitt spilt inn i Norge legger hele eller deler av produksjonen i Norge.

Etter departementets vurdering vil insentivordningen virke særlig attraktiv for de norske tv-selskapene som vil kunne bruke ordningen til å finansiere serieproduksjoner som også ville blitt produsert uten en insentivordning. Departementet ønsker ikke at midlene i insentivordningen skal gå til å subsidiere tv-kanalenes ordinære virksomhet.

Første ledds punkt a) beskriver at innspillingen skal skje helt eller delvis i Norge.

Første ledds punkt b) definerer minimumskravene til total budsjettstørrelse for produksjoner som faller inn under insentivordningen. Minimumskravene er satt etter en grundig vurdering i samarbeid med Norsk filminstitutt basert på kunnskap om budsjettnivåer og finansieringsplaner for produksjoner som kan være aktuelle for ordningen, jf. § 1 Formål og § 2 Virkeområde. Departementet ber likevel om en vurdering og tilbakemelding på nivåene.

Første ledds punkt c) definerer krav til minimumsforbruk i Norge. Det er etter departementets vurdering ikke hensiktsmessig for måloppnåelsen og saksbehandlingen av ordningen at produksjoner som legger igjen mindre enn NOK 2 mill. i Norge skal kunne kvalifisere til ordningen. Det er et poeng at rene etterarbeidsproduksjoner også skal kunne benytte seg av insentivordningen. Etter departementets vurdering vil også

slike produksjoner kunne strekke seg opp mot et minimumsforbruk på NOK 2 mill. dersom de kan få tilskudd gjennom insentivordningen.

Første ledds punkt d) og e) definerer krav til internasjonal finansiering og distribusjon. Med internasjonal finansiering menes her ikke-norsk finansiering. Ettersom produksjonene ofte vil søke insentivordningen før alle distribusjonsavtaler er på plass, kan Norsk filminstitutt godta intensjonsavtaler om internasjonal distribusjon. Dette vil bli nærmere spesifisert i retningslinjer. Kravene vil bidra til høyere måloppnåelse og vil kunne bidra til at norske produsenter og tv-kanaler øker sin internasjonale finansiering.

I andre ledd stiller forskriften krav om at omsøkte produksjoner må kvalifisere i henhold til kvalifiseringstesten. Kvalifiseringstesten vil være et vedlegg til forskriften. Kvalifiseringstesten er forhåndstestet for en rekke tenkte produksjoner, men det er likevel vanskelig å forutsi hvordan den vil slå ut i praksis. Departementet ser derfor at Norsk filminstitutt må ha mulighet til å evaluere og be departementet om å justere kvalifiseringstesten ved behov. Eventuelle endringer i kvalifiseringsteksten vil bli sendt på alminnelig høring.

I tredje ledd understreker departementet at ordningens formål skal vektlegges ved vurdering og prioritering av søknadene som passerer kvalifiseringstesten. Relevante hensyn i den forbindelse kan eksempelvis være resultatet på kvalifiseringstesten og prioritering av produksjoner som er kommet langt i sin finansiering og planlegging, og som derfor kan gjennomføres raskt.

Til § 7. Tilskuddets størrelse

Departementet foreslår at refusjonssatsen for insentivordningen settes til 25 pst. basert på godkjente produksjonskostnader i Norge. De fleste andre europeiske land med insentivordninger på filmområdet har en refusjonssats på mellom 20 til 30 pst.

Andre ledd er et unntak fra den generelle regelen om at tilskuddet skal være 25 pst. av de totale godkjente produksjonskostnadene som påløper i Norge. Det er i følge gruppeunntaket ikke adgang til å legge territoriale forbrukskrav på mer enn 80 pst. av det totale produksjonsbudsjettet for produksjonen. Med bestemmelsen i andre ledd unngås denne problemstillingen. Det er departementets vurdering at denne bestemmelsen også vil kunne bidra til at produksjonene tar med seg norske fagsjefer og filmarbeidere ut av Norge og til de stedene der resten av produksjonen finner sted. Dette vil bidra til internasjonalisering og kompetanseheving av norsk filmbransje.

Tredje ledd definerer at tilskudd fra insentivordningen er tilskudd mot avregning, hvilket vil si at tilskuddets endelige størrelse først kan fastsettes etter produksjonens faktiske regnskap for godkjente produksjonskostnader i Norge er klart.

Fjerde ledd åpner opp for at Norsk filminstitutt etter anmodning kan godkjenne utgifter til produksjonen som påløper etter opptaksstart i Norge oppad begrenset til 20 pst.

økning i forhold til godkjent budsjett. Erfaring med internasjonale filmproduksjoner i Norge viser at innspillingene som regel blir dyrere enn budsjettet på grunn av uforutsette hendelser, som værforhold mv. Departementet mener at ulempen med at midler på denne måten blir bundet opp, avveies ved at ordningen blir mer attraktiv for søker. Departementet er usikker på om dette er den løsningen som vil gi best rammevilkår for bransjen samlet sett, og vi ber derfor om særskilt innspill på dette. Et alternativ kan være at det ikke er mulighet for overskridelser. Departementet ber også om innspill på dette alternativet.

Til § 8. Godkjente kostnader

Første ledd definerer at godkjente kostnader som danner grunnlag for utbetaling av tilskudd må være knyttet til kjøp av varer og tjenester i Norge. Dette vil etter departementets vurdering gjøre tilskuddsforvaltningen lettere når kostnadene skal kontrolleres. Kostnader som er viderefakturert fra en underleverandør eller et datterselskap i et annet land teller ikke som kostnader påløpt i Norge. Det er et krav at kostnadene må være utbetalt til skatteyttere i Norge. Det siste kravet vil også gjøre det vanskeligere å bruke lønnskreditter, det vil si lønn som ikke er utbetalt, som grunnlag for utbetaling av tilskudd. Bruk av internfakturering og lønnskreditter vil ikke bidra til å bygge en solid og bærekraftig bransje.

Andre ledd er en presisering av unntaket i § 7 andre ledd om at produksjonskostnader ut over 80 pst. forbruk i Norge kan kvalifisere som grunnlag for utbetaling av tilskudd. Det stilles krav om at disse kostnadene må være påløpt i EØS-området. Kostnadene må være bokførte i det norske foretaket ansvarlig for produksjonen det søkes tilskudd til jf. § 4 andre ledd tredje setning.

I tredje ledd presiseres det at kostnadene skal være knyttet til produksjonen og ikke være høyere enn markedspris. Bakgrunnen for dette kravet er å sikre at det ikke inngås avtaler med kunstig høye priser med mål om å utløse et så stort tilskudd som mulig. Formålet med bestemmelsen er å unngå at tilskuddet vrir konkurransen. Det er derfor helt sentralt at de kostnadene som gir grunnlag for beregning av tilskuddet gir et så reelt bilde som mulig av produksjonens kostnadsbilde.

Departementet legger til grunn at private aktører ikke gir fordeler til andre aktører uten en forventning om en rimelig motytelse. Videre legger departementet til grunn at kravet innebærer at det må være en likevekt i kontraktsforholdet når det gjelder partenes ytelse og vilkår for øvrig. Det innebærer at man må gjøre en konkret helhetsvurdering av det samlede kontraktsforholdet mellom partene.

Samtidig kan ikke kravet til "markedspris" i forskriften innebære en så streng aktsomhetsnorm at det fjerner enhver mulighet for gode – eller dårlige – avtaler. Det kan ikke være slik at ethvert beløp utover det rent nøkterne overprøves.

Videre må det også gis rom for et filmfaglig skjønn hos de involverte. En for snever tolkning av bestemmelsen vil kunne svekke forutsigbarheten for aktørene i bransjen og slik undergrave formålet med reglene. Dette innebærer at det må foreligge kvalifiserte

avvik fra hvordan en uavhengig og aktsom kommersiell aktør ville handlet før bestemmelsen anses for å være brutt. Hva som utgjør et kvalifisert avvik, vil være en konkret og utpreget skjønnsmessig vurdering.

Fjerde ledd understreker at kostnader som danner grunnlag for utbetaling av tilskudd må være påløpt etter at søknad er bekreftet mottatt av Norsk filminstitutt. Dette er i tråd med gruppeunntaket.

I femte ledd stilles det krav om at endelig oppgjør skal være bekreftet og godkjent av statsautorisert revisor som også skal bekrefte at kostnadene i oppgjøret er i samsvar med bestemmelsene i forskriften. Norsk filminstitutt vil i tillegg foreta en vurdering av om kostnadene er relevante til produksjonen og i henhold til markedspris.

Sjette ledd understreker at det er tilskuddsmottakers ansvar å dokumentere at kostnadene oppfyller kravene som følger av forskriften, dersom det skulle oppstå tvil.

Til § 9. Forvaltning

Første ledd sier at Norsk filminstitutt forvalter og har vedtaksmyndighet for insentivordningen.

Andre ledd viser til forvaltningslovens regler om klage på enkeltvedtak og opplyser at vedtak som er truffet i medhold av denne forskrift kan påklages til Kulturdepartementet. Norsk filminstitutt besitter den nødvendige filmfaglige kompetansen til å foreta den konkrete skjønnsmessige helhetsvurderingen og prioriteringen mellom søkere til insentivordningen. Departementet vil i utgangspunktet være svært tilbakeholdent med å overprøve dette filmfaglige forvaltningsskjønnet.

Til § 10. Vedtakets gyldighet

Norsk filminstitutt fatter vedtak om tilsagn om tilskudd fra insentivordningen. Dette tilsagnet har en gyldighet på to år, der vedtaksdatoen er utgangspunkt for beregningen av fristen. Dersom tilskuddsmottakeren vil søke om utsettelse, må søker sannsynliggjøre at produksjonen vil komme i gang i løpet av det påfølgende året. Avgjørelsen blir tatt av Norsk filminstitutt på bakgrunn av en vurdering av dokumentasjonen søker fremlegger. Dette innebærer at det totalt vil være mulig å få innvilget en samlet vedtaksgyldighet på maksimalt tre år.

Til § 11. Tilskuddsbrev

Det følger av økonomiregelverket i staten at alle vedtak om tilskudd skal bekreftes i et tilskuddsbrev. Søkere som får tilsagn om tilskudd fra insentivordningen vil motta tilskuddsbrev fra Norsk filminstitutt.

Til § 12. Utbetaling

Tilskuddsmottaker skal skriftlig anmode Norsk filminstitutt om utbetaling når innspillingen i Norge er ferdig.

Departementet mener at det er viktig at midler som er disponert til en produksjon ikke blir bundet opp lenger enn nødvendig. Departementet har derfor foreslått at krav om utbetaling av tilskudd skal fremsettes innen seks måneder etter endt produksjon i Norge. Dersom søker kan dokumentere særlige grunner som gjør at kravet ikke er fremsatt innen seks måneder, mener departementet at det kan være grunnlag for å etterkomme anmodningen. Terskelen for å etterkomme slike anmodninger vil være svært høy, det er kun i typiske force majeure-tilfeller dette vil kunne være aktuelt. Tidsaspektet vil her være et moment i vurderingen om anmodningen skal imøtekommes.

I andre ledd foreslår departementet at det stilles krav om at søker må dokumentere at produksjonen i Norge er ferdig, og at de ikke har utestående skatt- og avgiftskrav fra norske myndigheter før utbetaling.

Til § 13. Søknadsfrister

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig for en forsvarlig saksbehandling og forutsigbarhet for søkerne at det er søknadsfrister. Dette vil likevel avhenge av søknadsmassen og departementet overlater derfor til Norsk filminstitutt å fortløpende vurdere om det er hensiktsmessig med løpende søknadsbehandling, eller om det anses nødvendig med søknadsfrister. Norsk filminstitutt vil opplyse i god tid før eventuelle søknadsfrister. Om ikke annet er opplyst, er det løpende søknadsbehandling som gjelder.

Til § 14. Opplysningsplikt

Første ledd innebærer at søker plikter å gi de opplysninger som Norsk filminstitutt finner nødvendig i forbindelse med behandlingen av søknaden. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten er begrenset, og at bare relevante opplysninger for å kunne behandle søknaden i tråd med forskriften vil kunne kreves. Dette vil eksempelvis være grunnleggende informasjon som er nødvendig for søknadsbehandling som:

- navn på ansvarlig søker
- dokumentasjon på at søker har filmretten
- beskrivelse av handling, innhold og sjanger for produksjonen det søkes midler til,
- totalbudsjett for produksjonen
- budsjett for opptakene i Norge
- finansieringsplan som spesifiserer alle private og offentlige finansieringskilder
- produksjonsplan for opptakene i Norge med dato for slutføring
- liste over all kunstnerisk og teknisk stab som er tilknyttet produksjonen i Norge

- egenvurdering av kvalifiseringstest i henhold til kravet i § 6.

Listen er ikke uttømmende.

I tillegg kan det være nødvendig å kreve dokumentasjon som muliggjør en effektiv kontroll av om tilskuddsutbetalingen er i overensstemmelse med forskriften. Til det siste vil departementet understreke at Norsk filminstitutt som tilskuddsforvalter har et kontrollansvar med hensyn til at statlige midler blir brukt i tråd med ordningens formål. Eksempelvis kan Norsk filminstitutt be om dokumentasjon som bekrefter filmens avtaler om hva produksjonen faktisk foretar seg i Norge.

Etter andre ledd plikter tilskuddsmottaker å opplyse Norsk filminstitutt om endringer i forutsetningen for vedtaket om tilskudd. Det forvaltningsrettslige utgangspunktet er at det er situasjonen på vedtakstidspunktet som er avgjørende for tilsagn om tilskudd. Hensynet bak regelen er å sikre at de statlige tilskuddsmidlene går til produksjoner som oppfyller ordningens formål. Ofte vil en tildeling skje i konkurranse med andre kvalifiserte søknader etter en filmfaglig og skjønnsmessig vurdering av søknadene. Departementet mener derfor det er viktig å understreke i forskriften at tilskuddsmottaker har informasjonsplikt overfor Norsk filminstitutt. Konsekvensen av at informasjonsplikten ikke overholdes er at Norsk filminstitutt kan trekke tilbake vedtak om tilskudd helt eller delvis. Dette utdypes nærmere i §17.

Til § 15. Kreditering av Norsk filminstitutt

Filmer/serieproduksjoner som mottar tilskudd fra insentivordningen skal kreditere Norsk filminstitutt med navn og logo på filmens/serieproduksjonens sluttekster og alt annet informasjons- og markedsmateriale, på lik linje med filmens øvrige investorer og tilskuddsgivere.

Til § 16. Rapportering og kontroll

I første ledd informeres det om at Norsk filminstitutt som tilskuddsforvalter plikter å føre kontroll med tilskudd som blir gitt, jf. reglement for økonomistyring i staten. Dette innebærer at Norsk filminstitutt skal stille krav til tilskuddsmottakers plikt til rapportering og til å underkaste seg kontroll av bruk av midlene. Rettslig grunnlag for at Norsk filminstitutt kan stille slike krav er den ulovfestede vilkårlæren i forvaltningsretten og økonomiregelverket i staten. Ved tildeling av ytelser som private ikke har rettskrav på, har forvaltningen i en viss utstrekning anledning til å knytte vilkår som innebærer plikter til et ellers begunstigende vedtak. Det må være en saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket for øvrig, og vilkåret må ikke være for inngripende. Departementet mener at et krav om rapportering og kontroll er saklig og ikke for inngripende.

Det følger av andre ledd at også departementet og Riksrevisjonen kan iverksette kontroll med at midlene blir brukt i tråd med forutsetningene for vedtaket.

I tredje ledd stilles det krav om at hovedproduksjonsselskap har plikt til å oppbevare regnskapet i fem år. Dette følger også av regnskapsloven.

Til § 17. Sanksjoner

I første ledd foreslår departementet at Norsk filminstitutt kan trekke tilbake tilskudd helt eller delvis dersom tilskuddsmottaker bryter forutsetningene for tilskuddet. Rettslig grunnlag for dette kravet kan også utledes av forvaltningslovens § 35 siste ledd om omgjøring av vedtak uten klage. I vurderingen av hvordan regelen i § 17 skal praktiseres mener departementet at det er naturlig å se til forvaltningspraksis knyttet til tilsvarende regel i forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Departementet gjør for øvrig på generelt grunnlag oppmerksom på at et krav om tilbakebetaling ikke kan reises for utbetalinger foretatt lengre enn 3 år tilbake, regnet fra 1. januar i det kalenderår kravet fremsettes skriftlig.

Det følger av andre ledd at krav om tilbakebetaling kan være gjenstand for forsinkelsesrenter.

Det følger av tredje ledd første punktum at hovedproduksjonsforetaket kan utelukkes fra insentivordningen og alle de øvrige tilskuddsordningene i Norsk filminstitutt i inntil tre år dersom tilbaketrunkne midler ikke blir tilbakebetalt.

I siste ledd stilles det krav til tilskuddsforvalter om at ilagte sanksjoner må være rimelig sett i lys av overtredelsen. Departementet mener at forslaget er i tråd med det ulovfestede prinsippet i forvaltningsretten om forholdsmessighet mellom reaksjon og overtredelse.

4 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Departementet foreslår i denne forskriften at internasjonale film- og serieproduksjoner kan få refundert 25 pst. av påløpte kostnader i forbindelse med innspilling i Norge utbetalt til norske skatteyttere. Regjeringen foreslår at det settes av NOK 45 mill. til insentivordningen i statsbudsjettet for 2016. Med en refusjonsrate på 25 pst. innebærer budsjettforslaget at insentivordningen kan stimulere til kjøp av norske varer og tjenester til en verdi av NOK 180 mill.

I Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* (filmmeldingen) viser departementet til mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av å innføre en insentivordning. Den samfunnsøkonomiske vurderingen bør gjøres på bakgrunn av foreslått innretning av ordningen og foreslått budsjett for 2016.

I filmmeldingen viser departementet til at en insentivordningen sannsynligvis vil bidra til økt sysselsetting, verdiskaping og kompetansenivå i den norske filmbransjen. Det er imidlertid vanskelig å avgrense insentivordningen på en slik måte at den kun rettes mot ny innspillingsvirksomhet i Norge. Ved å innrette insentivordningen mot store internasjonale film- og serieproduksjoner er det likevel stor sannsynlighet for at ordningen vil ha en reell insentiveffekt, det vil si at ordningen først og fremst rettes mot

produksjonsaktiviteter som ikke ville forekommet i Norge uten en insentivordning. Kravene som foreslås i denne forskriften om internasjonal finansiering og distribusjon, og minimumskrav til forbruk i Norge og totalt produksjonsbudsjett bidrar til å rette ordningen mot produksjoner som i liten grad ville blitt innspilt i Norge uten insentivordningen.

Så fremt det er tilstrekkelig med ledig kapasitet i norsk filmbransje til å håndtere en økt etterspørsel etter varer og tjenester vil insentivordningen ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt for den norske filmbransjen. Om det ikke er tilstrekkelig ledig kapasitet i den norske filmbransjen vil en insentivordningen kunne føre til økte priser i markedet på kort sikt, men på lang sikt vil prisene stabiliseres som følge av økt kapasitet.

Insentivordningen vil også stimulere til økt kjøp og varer og tjenester fra andre næringer, spesielt fra servicenæringer som tilbyr overnatting, mat og transporttjenester. Dette vil være en positiv effekt for samfunnet dersom økt etterspørsel fra filmproduksjoner ikke erstatter etterspørsel fra andre næringer, og det er ledig kapasitet i samfunnet til å håndtere etterspørselsøkningen.

I departementets høring av Oslo Economics` rapport om insentivordninger for film- og tv-produksjoner⁴ i 2014 ble høringsinstansene spesielt oppfordret til å kommentere kapasiteten i filmbransjen og andre berørte næringer. Et flertall av høringsinstansene mente at det er tilstrekkelig ledig kapasitet i den norske filmbransjen og andre berørte næringer til å håndtere en økt etterspørsel av varer og tjenester som følge av innføring av en insentivordning.

Med bakgrunn i mottatte høringssvar til denne utredningen, og den foreslåtte budsjettammen for 2016, vurderer departementet at det er lite sannsynlig at en insentivordning vil føre til en vesentlig prisøkning i markedet.

Departementet har i filmmeldingen og i dette forskriftsutkastet foreslått at insentivordningen forvaltes av Norsk filminstitutt. I filmmeldingen stilles det også krav om at administrasjon og forvaltning av insentivordningen legges til Bergen, som en del av Norsk filminstitutt. Dette vil ha administrative konsekvenser for Norsk filminstitutt som vil måtte dekke dette innenfor egen driftsramme.

⁴ Oslo Economics (2014) *Utredning av insentivordninger for film- og TV-produksjon.*