

ideas2evidence notat 2:2022

Til: Den nasjonale og de regionale filmkommisjonene i Norge

Fra: ideas2evidence

Dato: 29.09.2022

Problemstillinger knyttet til motorferdsel i utmark i forbindelse med filminnspillinger

Regjeringen har satt ned et utvalg som skal revidere lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Motorferdselloven¹ er svært relevant for filmnæringen fordi den regulerer mulighetene for å gjøre filminnspillinger i norsk natur. Den nasjonale filmkommisjonen, sammen med de regionale filmkommisjonene, har på denne bakgrunn bedt ideas2evidence om å kartlegge filmbransjens erfaringer med motorferdselloven, og hvordan bestemmelsene i loven blir praktisert av lokale forvaltningsmyndigheter. Dette notatet oppsummerer kartleggingsarbeidet. Arbeidet bygger på intervjuer med i alt 10 representanter for ulike deler av den norske filmbransjen.

Loven og begrunnelsene for lovrevisjonen

Motorferdselsloven ble vedtatt i 1971 og har som formål å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag ut fra et samfunnsmessig helhetssyn med sikte på å «verne om naturmiljøet og fremme trivselen», jf. § 1. I utgangspunktet fastslår loven at *all motorferdsel i utmark er forbudt*, med mindre det gis unntak for det i lovteksten, eller at det *gjøres lokale vedtak* om tillatelse med hjemmel i loven.

Unntakene som hjemles i lovteksten (§ 4) har som formål å åpne for «nødvendig ferdsel til anerkjente nytteformål». I tillegg kan kommunene vedta egne forskrifter om adgang innenfor strenge rammer (§ 5) og

¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1977-06-10-82>

gi «tillatelser etter søknad når særlige grunner foreligger» (§ 6). Særlig det siste gir kommunene et visst handlingsrom til å ta skjønnsmessige avgjørelser på de områdene som loven regulerer.

I begrunnelsen for lovrevisjonen² legges det vekt på flere forhold. For det første påpekes det at presset på arealer og naturressurser er blitt større, og at dette går ut over naturmangfoldet. For det andre har det foregått en teknologisk utvikling hvor nye fremkomstmidler beregnet på ferdsel i naturen har kommet til. Og for det tredje påpekes det at ønskene om å bruke motoriserte kjøretøy til rekreasjon og næring er blitt sterkere og mer mangfoldige.

Alle disse endringsprosessene har i de siste få årene ført til en rekke enkeltstående endringer i regelverket. Ifølge mandatet skyldes dette «en polarisert debatt om til hvilke formål motorisert ferdsel skal tillates og i hvor stor grad det sentralt fastsatte regelverket skal sette rammer for hva kommunene skal kunne gi tillatelse til.»³ Regjeringen mener på denne bakgrunn at det er på sin plass med en mer «grundig og helhetlig gjennomgang av lovgivningen».

Den viktigste avveiningen som utvalget skal vurdere, er hvordan regelverket bør utformes for å ivareta **målet om økt kommunalt selvstyre og mindre byråkrati**, samtidig som en skal **sikre at hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt**? Dette handler blant annet om å vurdere de naturvermessige konsekvensene av at mange kommuner utnytter sitt skjønnrom fullt ut. Utvalget pålegges samtidig å «ta høyde for at hensynet til det kommunale selvstyret skal veie tungt ved prøving av det frie skjønn». Det er med andre ord to viktige politiske målsettinger og hensyn som skal veies mot hverandre i dette lovrevisjonsarbeidet.

Lovens relevans for filmnæringen

Loven omfatter stort sett alt norsk areal utenfor boligområder og dyrket jordbruksland (innmark).⁴ Den regulerer dermed tilgangen til en betydelig del av det arealet som det er naturlig å benytte som lokasjon for filminnspillinger. Dette gjelder både filminnspillinger i regi av norske filmskapere, og internasjonale filminnspillinger gjennomført i Norge. De aller fleste utenlandske filminnspillinger som legges til Norge, kommer hit på grunn av landets særegne natur. Muligheter for å filme i utmark er derfor avgjørende for at slike innspillinger skal finne sted.

Selv om utstyret som benyttes i filminnspillinger er blitt mindre og lettere med årene, vil de fleste filmprosjekt forutsette at utstyr og personell kan fraktes inn i de områdene hvor innspillingen skal foregå. Dette krever ofte bruk av helikopter eller en annen form for motorisert kjøretøy. Større filmprosjekt er omfattende operasjoner både når det gjelder utstyr og personell, og transportbehovet kan derfor være betydelig. I enkelte prosjekt vil det også være behov for å bygge opp midlertidig installasjoner som vil bli fjernet når innspillingen er ferdig. Også dette skaper et transportbehov. I tillegg kan bruk av helikopter, og i økende grad droner, være nødvendig for å filme fra spesielle vinkler eller der det er vanskelig å komme til på annen måte.

Når filminnspillinger planlegges, vil det også normalt være behov for å kunne ferdes i terrenget på en rimelig effektiv måte for å finne områder som passer til den enkelte film (location scouting). Dette gjelder alle typer filmprosjekt, men er kanskje særlig viktig for de store internasjonale produksjonene hvor

² <https://motorferdsellovutvalget.no/mandat/>

³ <https://motorferdsellovutvalget.no/mandat/>

⁴ Verneområder, som er en del av utmarksområdene, er regulert av egne regler og forskrifter som normalt er strengere enn Motorferdselloven.

produsenten vil ønske å sammenligne flere mulige lokasjoner, både i Norge og i andre land, som konkurrerer om å tiltrekke seg de aktuelle innspillingene.

Tid vil nesten alltid være en kritisk faktor. Filminnspilling er kostnadskrevene operasjoner, og utsettelse og uproduktiv ventetid kan få alvorlige konsekvenser for økonomien i prosjektene. Det er for det første viktig at behandlingen av søknader til kommunen om tillatelse ikke tar for lang tid eller har upredikerbar behandlingstid. For det andre vil det ofte oppstå behov for kortsiktige endringer i de planene det er søkt om tillatelse for. Dette kan blant annet skyldes endringer i vær- eller lysforhold som gjør at innspillingsdager må forskyves. Det er derfor behov for en viss fleksibilitet i kommunenes håndtering av tillatelser og detaljene i disse.

Tid er særlig kritisk for de store internasjonale produksjonene. For det første er dette vanligvis særlig kostnadskrevene operasjoner. For det andre vil Norge nesten alltid være i en konkurransesituasjon når det gjelder å tiltrekke seg slike innspillinger. Utsettelse eller usikkerhet rundt tillatelser vil fort kunne medføre at produksjonen plasseres i et annet land.

Mye av filminnspillingsaktiviteten i Norge blir organisert av produksjonsselskaper som jobber over store geografiske områder. For disse aktørene vil det derfor være behov for å forholde seg til mange kommuner med varierende forvaltningspraksis. Et system med et stort rom for lokal skjønnsutøvelse, eller hvor tolkningen av det nasjonale regelverket varierer fra en kommune til en annen, vil være ekstra utfordrende for disse aktørene. Filmnæringen vil derfor ha et objektivt ønske om at regler og regel anvendelse er så like som mulig på tvers av kommuner.

Filmproduksjon er næringsaktivitet. Aktiviteten sysselsetter mange mennesker og gir betydelige ringvirkninger for andre næringer. Filmproduksjon er derfor høyt prioritert i Norge med et betydelig statlig virkemiddelapparat og tilskuddssystem. I tillegg er det en betydelig regional satsning på film, hvor fylkeskommuner og kommuner har etablert egne virkemidler og støtteordninger for å fremme filmproduksjon i sine regioner.

Å få internasjonale filminnspillinger lagt til Norge er også høyt prioritert, både fordi dette er store produksjoner med betydelige økonomiske ringvirkninger⁵, og fordi filmene vil eksponere Norge og norsk natur for et stort internasjonalt publikum. Norge har derfor etablert en statlig incentividning som har som sitt primære mål å gjøre Norge mer konkurransedyktig i kampen om den internasjonale produksjonsaktiviteten. I tillegg er det etablert nasjonale og regionale filmkommisjoner som har som oppdrag å synliggjøre Norge som innspillingsland og å legge til rette for slike innspillinger.

For filmbransjen er det derfor viktig å bli vurdert som en *næring* med legitime behov for å kunne gjøre seg nytte av utmarksområder, på linje med andre anerkjente næringer.

Om kartleggingen

For å få et bilde av filmnæringens synspunkter og erfaringer har vi som grunnlagsmateriale for denne kartleggingen, intervjuet ti aktører, som alle har omfattende erfaring fra filmprosjekter, hvor det har vært behov for å søke om tillatelser for motorferdsel i forbindelse med filming i utmark. Dette er aktører med erfaring fra ulike deler av Norge, inkludert Svalbard. Det er også aktører med erfaring fra ulike sjangre, dvs. større spillefilmprosjekt, dokumentarfilm/naturfilm og oppdragsfilm/reklamefilm. I tillegg representerer

⁵ For en analyse av økonomiske ringvirkninger og provenyvirkninger av to internasjonale filminnspillinger i Norge, se Roland Consulting (2022): *Ringvirkninger av insentivordningen for film*. Roland Consulting og Thema Conculting group.

utvalget ulike funksjoner i bransjen. Noen er selv produsenter, andre er «location managers», tjenesteleverandører eller tilretteleggere for andre produksjonsselskap, og noen har spesialisert seg på oppdrag som krever spesielle typer tjenester, blant annet fotografering fra luft med drone eller helikopter. Aktører som legger til rette for internasjonale innspillinger i Norge, er også representert.

I arbeidet har vi i enkelte tilfeller basert oss på dokumenter fra behandlingen av konkrete saker som vi har fått overlevert fra våre informanter. Vi har også fått tilsendt eksempler på saker fra de regionale filmkommisjonene. Merk at vi har ikke foretatt en systematisk innsamling av slikt materiale.

Innenfor rammene av dette arbeidet har vi ikke hatt muligheter til en systematisk verifisering av informantenes beskrivelser gjennom saksbehandlingsdokumenter eller ved innsamling av vurderinger fra forvaltersiden.

Generelle vurderinger

Vi oppfatter at alle våre informanter har stor forståelse for hensynet til vern av naturen, og at dette forutsetter lovregulering. Vurderingene av forvaltningspraksis, og hvilke konsekvenser denne har for filmnæringen i Norge, varierer imidlertid betydelig.

Halvparten av de vi har snakket med, er rimelige positive til lovreguleringen, og hvordan tilgangen til utmarksområdene forvaltes og mener det er mulig for filmbransjen å finne løsninger som fungerer tilfredsstillende gjennom dialog og vilje til fleksibilitet. Den andre halvparten er mer betenkt og forteller at både lovverk og forvaltningspraksis oppleves som unødvendig restriktivt. Det fortelles om manglende forståelse for filmnæringens særegne behov, og en betydelig grad av variasjon og vilkårlighet i hvordan kommunene forvalter det lokale skjønnsrommet. Flere av disse forteller at de har sluttet å søke om tillatelser fordi de vet at de vil få avslag.

Den samme forskjellen finner vi i informantenes vurderinger av hvor enkelt og ubyråkratisk det er å få tillatelser til å spille inn film i Norge, sammenlignet med i andre land. Mens en av informantene hevder at det er en misforståelse, at det er vanskeligere å få tillatelser i Norge enn i andre land, sier en annen at Norge oppleves som byråkratisk og med svært strenge regler for hva det er lov til å gjøre, for eksempel sammenlignet med Island. Dette virker konkurransesvridende med tanke på å få internasjonale filminnspillinger lagt til Norge, hevder informanten. Begge disse er informanter med lang fartstid og en betydelig internasjonal erfaring.

De store variasjonene i hvordan regelverk og forvaltning oppleves, kan være en indikasjon på at lovanvendelsen ikke er konsekvent. Det hevdes fra flere at praksis varierer fra kommune til kommune, og også etter filminnspillingens innhold og formål (se nedenfor). Denne typen vilkårlighet kan være vanskelig å håndtere for de som søker om tillatelse og understreker samtidig betydning av å finne en fornuftig balanse mellom nasjonale regler og lokal skjønnsutøvelse.

En gjennomgående utfordring med flere av intervjuene er at informantene ikke skiller tydelig mellom erfaringer fra søknader om motorferdsel med hjemmel i motorferdselloven (i vanlige utmarksområder), versus søknader om dispensasjon fra lokale verneforskrifter (i verneområder og nasjonalparker). Dette har gjort det vanskelig å sette de enkelte erfaringene som formidles i sin rette kontekst.⁶

⁶ I tillegg finnes de eksempler på verneforskrifter som ikke regulerer motorferdsel og hvor motorferdsellovens bestemmelser derfor er gjeldende. Dette gjør det enda vanskeligere for våre informanter å beskrive den nøyaktige konteksten for de sakene de forteller om.

Søknadsprosess og saksbehandlingstid

De fleste vi har snakket med, ser ut til å være rimelig fornøyd med selve søknadsprosessen og saksbehandlingstiden. Normal responstid på søknader til kommuner ser ut til å ligge rundt to-tre uker og oppleves stort sett som predikerbar. En informant forteller at søknader i forbindelse med tillatelser i verneområder, som behandles av egne styrer, også behandles rimelig raskt.

Et par informanter forteller at innhenting av tillatelser fra grunneierne, i de tilfeller det er relevant, ofte tar lenger tid enn kommunens søknadsbehandling. Dette fordi det kan være mange eiere til samme område.

De største problemene når det gjelder tid og planlegging, oppstår når vedtak påklages. Saksgang for klagebehandling tar lang tid og vil ofte gjøre det umulig å realisere de planlagte prosjektene. Dette fordi konkrete filminnspillinger ofte er avhengig av å passe inn i større kjøreplaner med kompleks logistikk, eller av å gjennomføres på bestemte årstider. Klager kan også komme på tidspunkt når forberedelser og andre deler av prosjektet allerede er startet opp og dermed medføre betydelige kostnader for de involverte, slik følgende historie illustrerer:

Et selskap basert på Vestlandet var i dialog med et stort japansk prosjekt om å filme på Preikestolen, utenfor turistsesong. Selskapet søkte om å få lande med helikopter (ikke på Preikestolen, men i nærheten) med tungt utstyr. Søknaden ble innvilget av kommunen, og selskapet vinner jobben. 100 filmfolk fra Japan gjør seg klar til å komme til Norge, og preproduksjon er i gang. To dager før opptak påklages søknaden, og det blir full stopp og kaos.⁷

Flere informanter forteller også om saker der tillatelser blir gitt, men hvor det gjøres innskrenkninger, endringer og pålegg som endrer forutsetningene for å gjennomføre prosjektet.

Et eksempel er en tillatelse til bruk av snøscooter på Jostedalsskredet i forbindelse med en oppdragsfilm for Norsk Bremuseum. Tillatelse ble gitt, men med krav om at filmingen måtte gjøres i juni, på grunn av hensynet til skiturismen på skredet i vårmånedene. Dette var langt senere enn planlagt og skapte problemer på grunn av redusert fremkommelighet med scooter på dette tidspunktet av året.

Et annet eksempel handler om et norsk selskap som er i dialog om et internasjonalt prosjekt, og som søker om landingstillatelse med helikopter på fire fjelltopper. Selskapet ber om tillatelse for to dager, og at disse dagene kunne legges innenfor en periode på fem dager for å forsikre seg mot dårlig vær. Kommunen gir et delvis tilslag på søknaden, men avgrensner tillatelsen til ett fjell og én dag. Videre setter kommunen som forutsetning, at det i forbindelse med helikopterturen lages en egen film som kommunen kan bruke i egen markedsføring. Dette medførte utfordringer for samarbeidet mellom det norske og det utenlandske selskapet som ble pålagt ekstra kostnader.⁸

Et tredje eksempel er en større spillefilmproduksjon på Svalbard med opp mot 150 deltakere. Det opplyses at produksjonsselskapet ble bedt om å transportere folk og utstyr på ski i stedet for med scooter.

Fleksibilitet i behandling av kortsiktige endringer

Filminnspillinger kan være vanskelige å planlegge i detalj på forhånd. Innspillingssekvenser kan ta lengre tid enn planlagt, og scener må tas om igjen eller utsettes på grunn av dårlig vær eller lysforhold.

Produksjonsselskapene vil normalt prøve å ta høyde for slike situasjoner i sine søknader om tillatelse, men

⁷ Denne historien er formidlet av Vestnorsk filmkommisjon.

⁸ Også denne historien er formidlet av Vestnorsk filmkommisjon

behov for kortsiktige tilpasninger av innspillingsplaner vil likevel forekomme. Skal dette fungere, kreves det korte responstider og vilje til fleksibilitet fra forvaltende myndighet.

Det er bare to av våre informanter som uttaler seg eksplisitt om hvordan forvalterne håndterer slike endringsbehov. Begge disse er rimelig positive og forteller at de som oftest blir møtt med forståelse og fleksibilitet. Begge forteller at behandlingstiden er kort, og at det ofte er nok å ta en telefon for å få tillatelse til å gjøre endringer, for eksempel å be om en ekstra landing med helikopter eller en ekstra dag med scootertransport. De understreker samtidig at dette skyldes at de over tid har bygget opp et tillitsforhold til forvaltende myndighet.

En tredje informant vektlegger betydningen av planlegging, og at det selv i større prosjekter er mulig å redusere behovene for spontane utvidelser. Særlig de delene av et filmprosjekt som spilles inn i et verneområde, må planlegges nøye og med nødvendig slingringsmann, påpekes det.

Vilkårlighet og uforutsigbarhet

Det som ser ut til å skape de største utfordringene for filmprodusentene, er at avgjørelser ofte oppleves som vilkårlige og vanskelig forutsigbare, og at det tilsynelatende er store forskjeller i forvaltningspraksis mellom ulike kommuner og forvaltningsenheter.

Et forhold som trekkes fram av flere, er en opplevelse av at det ikke er inngrepets størrelse og omfang som er avgjørende for om det blir gitt tillatelse eller ikke, men filmens formål eller innhold.

En aktør forteller at så lenge det selger norsk natur, og gjerne til utlandet, behandles søknadene med fleksibilitet. Vi har spilt inn ski- og snowboard-filmer over hele landet med mye bruk av helikopter, og vi får sjelden nei, forteller han. Den samme aktøren forteller at det er langt større problemer med reklamefilmprosjekter. Her er det nesten umulig å få tillatelser om det ikke handler om prosjekter for lokale destinasjonsselskaper eller lignende.

En annen aktør forteller at de lenge hadde forsøkt å få tillatelse til å filme med drone i et verneområde i Jotunheimen, men at avslag ble gitt med begrunnelse i villreinen. Først når de søkte om å få produsere en film i samme område for ett av de lokale destinasjonsselskapene, ble det gitt tillatelse. Det fortelles videre at det forårsaket bråk når de innenfor rammene av den samme tillatelsen også filmet en reklamefilm som ble sluppet før filmen for destinasjonsselskapet.

En tredje aktør, som hovedsakelig lever av å legge til rette for innspilling av internasjonale reklamefilmer i Norge, bekrefter at reklamefilm behandles på en annen måte enn andre filmprosjekt, for eksempel spillefilm. For reklamefilm er avslag regelen, fortelles det. Aktøren sier at selskapet derfor ikke lenger bruker tid på søknader, men forsøker å finne løsninger hvor de får løst transportbehovene på andre måter.

En fjerde aktør forteller at de flere ganger har opplevd, at hensynet til den lokale turismen veier tyngre enn beskyttelsen av naturmangfold og dyreliv i de avgjørelsene som blir tatt.

Det blir også antydning at filmprosjekter som kommunen har en egen interesse i, blant annet filmer hvor kommunen eller regionale filminstitusjoner er inne med finansiering, lettere får de nødvendige tillatelsene enn andre prosjekt. I tillegg sier flere at «*det hjelper å kjenne noen*».

Mange i filmbransjen ser derfor ut til å oppleve at søknadsprosesser er vilkårlige, og at det ikke alltid er inngrepets omfang som er avgjørende for utfallet. Forvaltnernes egen interesse for filmen, samt filmens innhold og formål, oppleves av mange som utslagsgivende argument.

Filming i verneområder

Når det gjelder filming i verneområder og nasjonalparker, ser filmens formål ut til å spille en rolle på en mer eksplisitt måte:

En aktør fikk avslag på en søknad om å produsere en film ved hjelp av drone i en nasjonalpark. Filmen handlet om fjellklatring, og en av begrunnelsene for avslaget var at man ikke ønsket å legge til rette for markedsføring av ekstremспорт i en nasjonalpark.

En beslektet begrunnelse finner vi i et avslag gitt av Dovrefjell nasjonalparkstyre på en søknad om én landing med helikopter i forbindelse med befaring for et mulig framtidig filmprosjekt. I begrunnelsen for avslaget vises det til at flere tidligere tillatelser gitt av Dovrefjell nasjonalparkstyre, hadde blitt påklaget og omgjort av Miljøverndepartementet. Begrunnelsen fra departementet var blant annet at «*Bruk av helikopter til produksjon av film og foto bør reserverast prosjekt som har tilknytning til verneområda og som kan bidra til å promotere friluftsliv og andre aktiviteter i samsvar med verneformålet, ikkje andre kommersielle produkt.*»⁹

I flere av disse avslagene vises det til at motorferdsel i forbindelse med filming ikke er eksplisitt nevnt i verneforskriften, og at søknader derfor skal vurderes utfra den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldsloven (§ 48).¹⁰ Denne fastslår at dispensasjon kan gis når «*det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig*».

Det kreves med andre ord et *samsvar mellom filmens og vernevedtakets formål* for at slike dispensasjoner kan bli gitt. Dette gir i utgangspunktet begrensede muligheter for de fleste filmprosjekt, og flere av våre informanter opplever at det er svært vanskelig å få tillatelser for filming i verneområder. At filmens innhold skal ha betydning for innholdet, blir av enkelte også tolket som en form for sensur. Det uttrykkes også bekymring for at stadig større arealer underlegges vern, og at mulighetene for å filme i norsk natur dermed blir stadig mindre.

Det bør understrekes at vi også har informanter som har andre erfaringer, og som har opplevd at filming i verneområder er mulig å få til i dialog med vernestyrene. En av våre informanter viser også til nyinnspillingen av Tre nøtter til Askepott som ble filmet i Jotunheimen og på Gjendevannet. Her ble det gitt tillatelse, men vår informant hevder at dette skyldes filmens popularitet og potensielle reklameverdi. «*Jeg, tror ikke at dette ville skjedd med alle prosjekt*», legges det til.

Filming på Svalbard

Tillatelser til motorisert ferdsel på Svalbard er regulert i en egen lov, Svalbardmiljøloven.¹¹ Regelverket forvaltes av sysselmannen. I tillegg er en betydelig del av Svalbard definert som verneområder underlagt egne verneforskrifter.

⁹ Sakspapirer overlevert av aktør.

¹⁰ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>

¹¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-79?q=Svalbardmilj%C3%B8loven>

I utgangspunktet er ikke lovreguleringen for Svalbard vesentlig strengere enn det regelverket som er nedfelt i Motorferdselsloven. Men ifølge vår ene informant, som har lang erfaring fra filmprosjekter på Svalbard, forvaltes loven stadig mer restriktivt, og at det per i dag stort sett ikke er mulig å få tillatelse til motorferdsel til filmformål. Informanten forteller at film tidligere ble behandlet på linje med forskning, og at det derfor relativt ofte ble gitt dispensasjon. Dette har endret seg, og film blir nå behandlet på samme måte som turisme, hvor det vanligvis blir gitt avslag.

Filmaktørene opplever at forvalterne motiveres av frykt for at positive vedtak vil skape presedens og åpne for en flom av nye søknader. Dette til tross for at profesjonelle filminnspillinger på Svalbard er sjeldne og ikke bør sammenlignes med det presset på naturressursene som en mer liberal håndtering av søknader fra turistnæringen ville medføre.

Filming med drone

Droneteknologien har vært i rask utvikling de siste årene, og filming fra drone er blitt et alternativ til filming fra helikopter. Flere selskap benytter seg av den nye teknologien, og enkelte har spesialisert seg på å tilby tjenester på dette området

Droner er ikke eksplisitt nevnt i lovverket, og flere av våre informanter forteller om opplevelser som illustrerer at forvalterne mangler kunnskap om, eller har fordommer til, den nye teknologien. De påpeker at det ikke tas hensyn til at moderne droner er små og stillegående, og at dronofilming derfor ofte blir vurdert på samme måte som filming fra helikopter.

En av aktørene sier følgende:

«Det virker som om droner er ekstra bannlyst og at forvalterne tenker at de er mer inngripende enn de faktisk er. Vi har forsøkt å få til informasjonsmøter med forvalterne for å vise hvor stille og små moderne droner er, men det har vi ikke lyktes med enda.»

En annen opplever at dronetrykning behandles vilkårlig og ofte like strengt, om ikke strengere, enn helikopter. Han forteller at droner ikke er nevnt i lovverket, men at noen få nasjonalparker har valgt å inkludere droner under motorferdsel i sine lokale verneforskrifter. *«Vi er litt i et lovmessig tomrom her»*, mener han.

Samme informant forteller om en sak hvor de søkte om å få filme med drone oppe ved Store Skagestølstind (dvs. i nasjonalpark). Dette var på et sted som på grunn av høyden, ligger langt utenfor de områdene som villreinen beveger seg i. De fikk likevel avslag med vern av villreinen som begrunnelse. Løsningen for filmselskapet ble at de filmet med helikopter 300 meter over bakken og uten å lande. Dette kunne de gjøre uten tillatelse, men et helikopter er selvsagt langt mer inngripende enn en drone på grunn av støyen.

Det understrekes at selskaper som driver dronetrykning for filmformål, er profesjonelle og utelukkende benytter sertifiserte flygere. Dette til forskjell for private og turister som etter hvert benytter droner i et betydelig omfang i utmarksområder. Aktørene fra filmbransjen ønsker at det i større grad gjøres et skille mellom profesjonell anvendelse av droner til næringsformål (film) og fritidsbruk.

Kulturkonflikt?

Flere av informantene beskriver møtet mellom filmbransjen og naturforvalterne som en kulturkonflikt. På den ene siden har mange av forvalterne manglende forståelse for film som næring på linje med andre

næringer som har legitime behov for å ta i bruk naturen. Og på den andre siden har enkelte i filmbransjen manglende forståelse for hvordan forvalterne tenker og for begrunnelsene for et restriktivt verneregime.

En av våre informanter mener at det har utviklet seg «en kultur for å nekte», og at man derfor ikke får en reell vurdering av inngrepets omfang. En annen snakker om «vernekåte forvaltere» som fører til at det blir stadig færre områder som er tilgjengelige for filmformål. Også denne informanten er opptatt av det han opplever som manglende samsvar mellom de relativt lette inngrepene, som filminnspillinger normalt medfører, og den behandlingen de blir gitt av forvalterne. Mens mye av argumentasjonen rundt vern av naturresurser handler om «permanente installasjoner», vil filminnspillinger stort sett alltid handle om lette og «ikke permanente inngrep», sier han. Dette er aktiviteter som det burde være mulig å innarbeide unntaksregler for, men med tydelige krav til «sporløs ferdse». Filminnspillinger er også relativt sjeldne foreteelser som ikke vil føre til omfattende belastninger på naturen, selv om det gis tillatelser i enkelttilfeller.

Informanten ser absolutt at det finnes et legitimt behov for vern og mener at også filmnæringen har interesser av at det finnes urørt norsk natur. Men samtidig oppleves behandlingen av filmnæringen som unødvendig streng og på autopilot og uten vilje til å finne gode løsninger som kan møte både verneinteressene og filmnæringens behov.

Begge disse informantene er bekymret for at forvalterne ikke vurderer film som næringsvirksomhet, og at de derfor ikke gjør et sterkt nok forsøk på å forstå næringens særegne behov. De ønsker derfor at motorferdsel i forbindelse med filminnspillinger skal bli tatt inn blant unntaksbestemmelsen i lovverket, slik at det blir enklere å nå frem med argumentene.

Synspunktene om forvalternes manglende kunnskap om droner, som vi beskriver over, handler i utgangspunktet om det samme. Fordi forvalterne ikke har satt seg godt nok inn i hva filming fra droner faktisk betyr, blir det tatt beslutninger utfra fordommer og ikke fakta, hevder informantene.

På den andre siden har vi også møtt informanter som mener at ikke alle i filmbransjen fullt ut forstår vernebehovene, og at det finnes eksempler på aktører som tar seg til rette, enten ved å ikke søke om tillatelser der det er nødvendig, ikke forholde seg til begrensningene de blir pålagt eller ved å ikke rydde opp etter seg. Denne typen «cowboy-virksomhet» ødelegger for hele filmnæringen, blir det sagt. Det blir også påpekt at selskap som kommer utenfra, ikke har de samme insentivene til å bygge et godt forhold til lokale forvaltningsmyndigheter som de som har sin virksomhet i området. Om man vet at det vil oppstå behov for å sende flere søknader til den samme forvaltningsmyndigheten, vil man legge vekt på å bygge tillit og ta vare på relasjonene.

Samtidig hevdes det at det sjelden er de utenlandske selskapene som tar seg til rette. «De største utenlandske produksjonene kan gjøre store inngrep, men de er profesjonelle og flinke å rydde opp etter seg», sier en informant. Andre legger vekt på viktigheten av at utenlandske selskap ikke opererer alene, men får grundig informasjon om norsk lovverk og hjelp til å håndtere forholdet til de lokale forvaltningsmyndighetene. Filmkommisjonene, i tillegg til profesjonelle norske linjeprodusenter eller andre tilretteleggere, spiller nøkkelroller i denne sammenhengen.

Dialog og tillit

Flertallet av informantene ser dialog og langsiktig bygging av tillit som avgjørende. Dette gjelder særlig de som har de mest positive opplevelsene med regelverket og hvordan dette forvaltes.

En aktør som har lang erfaring med å tilrettelegge for filminnspillinger i et geografisk område bestående av flere kommuner, forteller at de over tid har klart å etablere et tillitsforhold til forvalterne i disse kommunene. Dette skaper en smidig prosess hvor det både er lett å få tillatelser og lett å få justert på disse tillatelsene dersom det oppstår behov for kortsiktige endringer. «Forvalterne vet at vi ikke tøyser grensene», sier informanten, «og dette gjør det lettere å få tillatelse». Ett av flere virkemidler i dette arbeidet har vært informasjonsmøter med både forvaltere og grunneiere.

En annen, svært erfaren aktør, vektlegger betydningen av dialog og av å skape en følelse av å spille på lag. «Vi må ikke komme med låste krav, men finne løsninger sammen med forvalterne», sier informanten. Han forteller om en større filmproduksjon på Finnmarksvidda hvor de i dialog med naturforvalterne og en samefamilie i felleskap utarbeidet en spilleplan som tok hensyn til samefamiliens behov for å flytte reinen. «Jeg har til gode å bli nekta, men det krever fleksibilitet og vilje til å minimalisere inngrepene på ulike måter.» Samme informant er også opptatt av at filmselskapene rydder opp etter seg etter at filmprosjektet er avsluttet. I forbindelse med et annet prosjekt på Hardangervidda reiste han selv opp for å se at de ikke hadde etterlatt seg noen spor etter at innspillingen var avsluttet. «Det handler om å bygge tillit over tid. Unngå å få anmerkninger».

En tredje informant forteller at de i noen tilfeller har brukt kommunens egne oppsynsfolk som en del av produksjons-teamet. «Disse har mye lokalkunnskap og vet hvilke hensyn som skal tas.» «De kan også være hjelpelige med å rydde opp, slik at vi vet at dette blir gjort skikkelig.» Bruk av lokale folk, som kommunen har tillit til, gjør det enklere å få de tillatelsene som trengs.

Noen oppsummerende betraktninger

Alle disse eksemplene på *dialog og tillitsbygging* viser at det i enkelte situasjoner er mulig å finne løsninger som balanserer filmbransjens behov med verneinteressene. Beskrivelsene står i skarp kontrast til oppfattelsene av *kulturkonflikt*, som vi skrev om under forrige overskrift. De to virkelighetsbeskrivelsene ser ut til å leve side om side, og spørsmålet er hva som er de underliggende årsakene til at situasjonen oppleves så forskjellig. Er det filmaktørene som har en ulik tilnærming til problemkomplekset, eller er det forvalternes lovanvendelse og praksis som varierer fra sted til sted?

Det er vanskelig å gi et eksakt svar på dette spørsmålet, men vår mistanke er at det er litt av begge deler. Aktørene vi har snakket med, har utvilsomt ulikt syn på verdien av vernetiltak, og på hvor inngripende restriksjoner på ferdsel i utmark de regner som legitime. Dette smitter også over på vurderingene av selve forvaltningsapparatet og beslutningssystemet. Mens en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 2-3 uker omtales som «rask og håndterbar» av flertallet av informantene, omtaler et par andre den samme saksbehandlingstiden som «altfor lang». Det samme «vannglasset» beskrives med andre ord som både halvfullt og halvtomt, alt etter hvilket ståsted den enkelte har.

Vi tror ikke dette bare handler om holdninger, men like mye om hvilke typer filmprosjekt det arbeides med. Vi har for eksempel sett at reklamefilmprosjekt jevnt over behandles mer restriktivt enn film i andre sjangre. For aktører som hovedsakelig er engasjert i reklameprosjekter, vil både regelverk og forvaltningspraksis derfor oppleves som mindre lydørt overfor filmbransjens behov. Enkelte typer prosjekt er også mer tidskrisiske og forbundet med høyere risiko ved avslag og klage enn andre. Dette gjelder særlig det store internasjonale produksjonene som både i planleggings- og gjennomføringsfasen er avhengig av forutsigbarhet og hurtige avgjørelser. Norske aktører som er engasjert i slike prosjekter, vil trolig oppleve både regler og regelanvendelse som mer rigid enn de som jobber i prosjekter som er mindre tidskrisiske.

Det er også mye som tyder på at forvalternes praksis og lovanvendelse varierer fra sted til sted. Dagens lover og forskrifter gir forvalterne et betydelig rom for skjønnsutøvelse, og vi har sett mange indikasjoner på at dette leder til avgjørelser som filmbransjen opplever som vilkårlige. Filmens innhold og formål, samt kommunenes egen interesse i filmen, veier i følge flere av våre informanter, ofte tyngre enn inngrepets omfang.

Om dette er tilfelle, kan det bidra til å forklare hvorfor våre informanter opplever situasjonen såpass forskjellig. Samtidig reiser det bekymringer rundt den pågående revisjonen av motorferdselloven, hvor utvidelse av det lokale handlingsrommet er en vesentlig føring.

Konklusjoner og anbefalinger

For filmbransjen er det avgjørende at filmproduksjon blir vurdert som viktig og nyttig næringsvirksomhet, som har legitime behov for å bruke naturen på linje med andre næringer. Det er også viktig å få anerkjennelse for at denne virksomheten har spesielle behov som, så langt det er mulig, blir tatt hensyn til innenfor de rammene som beskyttelsen av naturmiljøet setter.

Basert på dialogen med bransjen, synes følgende krav til regelverk og regelanvendelse rimelige:

1. Filminnspilling defineres som utmarksnæring i forskriften til motorferdselloven. Dette vil gjøre det enklere å begrunne søknader om tillatelse i konkrete tilfeller. Det er vanskelig å se hvorfor for eksempel turist- og reiselivsnæringen skal ha en slik status og ikke filmnæringen.
2. Det må legges vekt på å bygge opp en forståelse blant forvalterne om at filminnspillinger kan ha spesielle behov, som må bli vurdert og forstått i de avgjørelsene som tas med utgangspunkt i lovverket. Dette handler særlig om de enkelte filminnspillingenes tidskritiske natur og behovet for noe innebygget fleksibilitet i de tillatelsene som gis.
3. Det må forventes at forvaltningsavgjørelser er kunnskapsbasert. Dette gjelder blant annet i spørsmål om bruk av droner hvor det ser ut til å være mange misforståelser og kunnskapshull.
4. Det må forventes at forvaltningsavgjørelser er forutsigbare, og at det er inngrepets omfang, og ikke andre vikarierende hensyn, som avgjør. De lokale forvalternes skjønnsrom bør ikke være så stort at filmens innhold eller formål får spille en avgjørende rolle i beslutningsprosessen.

Filmbransjen bør på sin side arbeide for dialog og langsiktig tillitsbygging. Dette handler blant annet om å unngå at enkeltaktører ikke forholder seg til regelverk og avgjørelser. Slike enkelthendelser ødelegger ikke bare for den aktøren et gjelder, men for hele bransjen. Vi tror også at det vil være nyttig å utarbeide felles kjøreregler som både kan inneholde informasjon om regelverk og søknadsprosesser, men også inkludere standarder for hvordan virksomhetene operer i utmark og verneområder. Det finnes en rekke slike «codes of conduct» på filmområdet som kan fungere som modell og inspirasjonskilde tilpasset en norsk virkelighet. Dette vil både bidra til å bevisstgjøre bransjen og bygge tillit i forvaltningsapparatet over tid.¹²

¹² Se bl.a. Film Lapland: Code of Conduct, https://www.lapland.fi/uploads/2021/09/f7f2986f-film_lapland_code_of_conduct.pdf, Film Victoria: Victorian Screen Industry Code of Conduct, https://vicscreen.vic.gov.au/images/uploads/Code_of_Conduct_-_PDF_for_web.pdf, Location filming in London, Code of Practice: <https://www.rbkc.gov.uk/media/document/film-london-code-of-practice>, og Film New Zealand: Code of Practice. Filming on Public Conservation Lands: <https://www.doc.govt.nz/globalassets/documents/about-doc/concessions-and-permits/concessions/code-of-practice-filming-on-public-conservation-lands.pdf>