

Uppdrag till Statens  
medieråd om ett nytt  
avgiftssystem för  
fastställande av  
åldersgränser för film och  
utvidgning av  
ledsagarregeln

---

Ku2015/01669/MF

# Innehåll

---

Inledning .....	3
Författningsförslag .....	5
Förslag till ändring i lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt (2010:1882) .....	5
1 Överväganden och förslag till en utvidgning av ledsagarregeln .....	8
1.2 Bakgrund .....	8
Införandet av ledsagarregeln .....	8
Vuxencensuren avskaffas .....	8
Ytterligare ett betänkande .....	9
1.3 Diskussion om tidigare avvägningar .....	9
1.4. Nordisk utblick .....	12
1.5 Ledsagarregel endast för vissa filmer med 15-årsgräns .....	12
1.6 Skäl för ett fortsatt tillträdesförbud .....	14
Myndighetens avväganden avseende barns rätt till skydd mot information som kan vara till skada för välbefinnandet .....	14
1.7 Skäl att utvidga ledsagarregeln .....	15
Ett nytt medielandskap och en ny medievardag för barn och unga .....	15
Barns rätt till information .....	15
Harmonisering med andra nordiska länder .....	16
1.8 Konsekvensanalys .....	16
2 Förslag till ett nytt avgiftssystem för fastställande av åldersgränser .....	17
2.1 Bakgrund .....	17
2.2 Nuvarande system .....	17
2.3 Från tillståndskort till biljettintäkter .....	17
2.4 Ett avgiftssystem med två delar .....	18
Mer om grundavgiften .....	18
Mer om den intäktsbaserade avgiften .....	19
2.5 Särskilda överväganden i ett nytt system .....	19
Filmer med 15-årsgräns .....	19
Dokumentärfilm .....	20
Avgiftsbefrielse .....	20
30 dagar efter premiärdatum .....	21
Justeringar av avgiftsnivåer .....	21

2.6 Förutsättningar för ett intäktsbaserat avgiftssystem.....	21
2.7 Konsekvensanalys.....	22
Konsekvenser för små och stora filmdistributörer.....	22
Administrativa konsekvenser .....	22
Övriga konsekvenser .....	23

# Inledning

---

Regeringen gav 2015-05-28 i uppdrag till Statens medieråd att lämna förslag till ett nytt avgiftssystem för fastställande av åldersgränser för film baserat på biljettintäkter, och att överväga och eventuellt föreslå en utvidgning av ledsagarregeln till att gälla åldersgränsen 15 år (Ku2015/01669/MF).

De två delarna av uppdraget redovisas separat. Myndigheten har valt att börja med den del som avser ledsagarregeln.

Ledsagarregeln i dess nuvarande utformning innebär i korthet att biograffilmer<sup>1</sup> med 7- respektive 11-årsgräns kan ses av barn som är yngre än den beslutade åldersgränsen förutsatt att filmen ses tillsammans med en person som är minst 18 år. För att få tillträde till en film med 11-årsgräns krävs att barnet fyllt 7 år. För filmer med 7-årsgräns kan barn ned till 0 år få tillträde i sällskap med en vuxen. Ledsagarregeln omfattar i dagsläget inte filmer med 15-årsgräns. Statens medieråd har tidigare anfört att det finns skäl att utvidga regeln till att också gälla 15-årsgränsen, bl.a. i remissvaret till SOU 2014:64.

Åldersgränserna beslutas utifrån risk för skada för välbefinnandet för ett ensamt barn i de olika ålderskategorierna. När myndigheten fattar beslut om åldersgräns, görs detta utan hänsyn till ledsagarregelns effekter. Ledsagarregeln är en teknisk konstruktion som så att säga har en annan skärning än åldersgränserna. Den är också automatisk i den mening att det inte finns några undantag när det gäller filmer med 7- respektive 11-årsgräns. Den gäller alltid.

I regeringsuppdraget åläggs Statens medieråd att beakta föräldrars eller vårdnadshavares ansvar för barnets uppfostran och utveckling samt samhällets stöd till dem när de fullgör sitt ansvar.

Myndigheten vill dock påpeka att ledsagarregeln även omfattar den som fyllt 18 år som inte har sådana band till barnet, varför texten i det följande talar om såväl den som fyllt 18 år som föräldrar respektive vårdnadshavare.

Myndigheten ska beakta och analysera konsekvenserna av en utvidgning av ledsagarregeln för barn och unga ur ett barnrättsperspektiv. Myndigheten ska i denna del genomföra uppdraget efter att ha inhämtat synpunkter från Barnombudsmannen och filmdistributörerna.

I texten används vissa begrepp som kräver en förklaring. För enklare läsning används begreppet *granskning* för att beteckna förfarandet kring fastställandet av åldersgräns för film för barn under 15 år. När texten tar upp den *automatiska 15-årsgränsen* avses de filmer som inte granskas av Statens medieråd: dessa får en 15-årsgräns oavsett innehåll. Begreppet *vuxencensur* avser filmcensur för vuxna och det tidigare förhållandet att all biografilm omfattades av obligatorisk granskning av Statens biografbyrå. Filmcensuren för vuxna avskaffades i samband med tillkomsten av Statens medieråd.

När det gäller ett nytt avgiftssystem beskrivs i uppdraget att en utgångspunkt för förslaget till nytt avgiftssystem kan vara det avgiftssystem som finns i Norge. Där är avgiften fastställd till en procentsats av nettot av biljettintäkterna ett visst antal dagar efter premiärdatum för en film som

---

<sup>1</sup> När denna text använder begreppet biografilm avses en framställning som visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

visas på biograf. År 2014 hade det norska systemet en avgift på 0,9 % av nettointäkterna 30 dagar efter premiärdatum. Statens medieråd ska beakta och analysera konsekvenserna av ett nytt avgiftssystem för små och stora filmdistributörer. Granskningsavgiften ska motsvara kostnaderna för filmgranskningen. Myndigheten ska genomföra uppdraget i dialog med filmdistributörerna och Filmägarnas Kontrollbyrå AB samt inhämta information från Medietilsynet i Norge.

Texten redogör för myndighetens överväganden och bedömningar. De beräkningar som redovisas är baserade på statistik tillhandahållen av Filmägarnas Kontrollbyrå AB.

I framtagandet av ett nytt avgiftssystem har myndigheten strävat efter en modell med så få undantag som möjligt, vilket har inneburit konsekvenser för s.k. trailer, kortfilm och dokumentärfilm.

I syfte att underlätta läsningen har vissa förhållanden förenklats. När texten använder begreppet *film* avses alla typer av framställningar som lagen avser i detta sammanhang. Åldersgränserna uttrycks också något förenklat som *barntillåten* (godkänd för alla åldrar), *7 år* (godkänd för visning från 7 år), *11 år* (godkänd för visning från 11 år) respektive *15 år*. När det gäller 15-årsgränsen bör det påpekas att myndigheten inte beslutar om 15-årsgräns, den är ett resultat av att myndigheten inte godkänner filmen för visning för barn under 15 år. Begreppet *dokumentärfilm* är inte tydligt definierat, men används genomgående i texten för att beteckna alla de typer av framställningar som tidigare förarbeten och lagstiftning betraktat som dokumentärfilm. Begreppet *distributör* avser här den som ansöker om godkännande av en framställning i en film som ska visas offentligt för barn under 15 år.

# Författningsförslag

---

## Förslag till ändring i lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt (2010:1882)

Härigenom föreskrivs

dels att 6 § ska ha följande lydelse,

dels att 9 § ska upphöra att gälla,

dels att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

*Föreslagen lydelse*

### Tillämpningsområde

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om hur åldersgränser ska fastställas när det gäller framställning i film som är avsedd att visas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som den som är under femton år har tillträde till.

**2 §** Med framställning i film avses i denna lag rörliga bilder i filmer och videogram samt i en uppspelning ur en databas.

**3 §** Framställningen i en film som ska visas för barn under femton år vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska vara godkänd av Statens medieråd.

**4 §** Utan hinder av 3 § får en framställning i en film visas för barn under femton år om den

1. tillhandahålls i ett tv-program som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen,
2. utgör reklam för en vara eller en tjänst,
3. visas vid en varumässa, en utställning eller ett sportevenemang, om inte visningen utgör en allmän sammankomst,
4. visas inom ett museum som ett led i museets normala utställningsverksamhet och är en dokumentär framställning,
5. är en enkel framställning som är skapad av barn eller unga amatörer när den visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang som huvudsakligen riktar sig till barn och unga, eller
6. endast utgör ett återgivande av en offentlig opera-, teater- eller musikföreställning eller ett sportevenemang.

### Bedömningsgrunder och åldersgränser

**5 §** Framställningen i en film får inte godkännas för visning för barn under sju år, under elva år eller under femton år om den kan vara till skada för välbefinnandet för barn i den aktuella åldersgruppen.

Statens medieråd beslutar om åldersgränser.

**6 §** Vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning där visning av en framställning i en

film förekommer får tillträde inte medges någon som inte har uppnått den lägsta ålder som myndigheten bestämt enligt 5 §, om inte något annat följer av andra stycket.

Barn som inte fyllt sju år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från sju år. Barn som fyllt sju men inte elva år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från elva år.

*Barn som fyllt elva men inte femton år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från femton år.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om anslag om åldersgränser.

**7 §** Utan hinder av 3 och 6 §§ får den som fyllt femton år ta med sig barn som inte har fyllt ett år till en visning som särskilt anpassats för föräldrar som har med sig spädbarn.

### **Återlämnande**

**8 §** En framställning i en film som har lämnats in till Statens medieråd för beslut om åldersgräns ska återlämnas till den sökande i anslutning till att beslutet meddelas. Om framställningen har lämnats in elektroniskt, ska myndigheten i stället radera framställningen.

### **Avgifter**

**10 §** Avgift för fastställande av åldersgräns enligt denna lag ska tas ut med

1. grundavgift 200 kronor,
2. tidsavgift 17 kronor per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kronor, och
3. avgift för varje tillståndskort utöver det första med 550 kronor.

Tidsavgift tas inte ut om en framställning i en film till väsentlig del är dokumentär.

Om en framställning i en film har en speltid under trettio minuter vid normal visningshastighet, tas en avgift ut för varje tillståndskort utöver det första med 250 kronor eller, om speltiden understiger fem minuter, med 40 kronor.

1. grundavgift 1 000 kronor
2. biljettintäktsavgift 0,48 % på intäkten av sålda entrébiljetter under en period till och med 30 dagar från premiärdatum.

*Biljettintäktsavgift tas som lägst ut med 1 000 kronor och som högst med 150 000 kronor.*

*Biljettintäktsavgift tas inte ut för framställningar där åldersgränsen beslutats till 15 år, ej heller för framställningar som visats utan egenspecifik entrébiljett.*

*Uppgift om framställningens ackumulerade entréintäkter för spelperioden från och med premiär till 30 dagar därefter ska meddelas till Statens medieråd senast 45 dagar efter premiär.*

*I denna lag avses med intäkt en biljettintäkt exklusive mervärdesskatt på entréavgiften och exklusive den avgift som enligt 2013 års filmavtal biografägare eller annan anordnare av biograf föreställning ska betala till Stiftelsen*

*Svenska Filminstitutet.*

Om en framställning i en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift. Lag (2013:1132).

Senaste lydelse 2013:1132



# 1 Överväganden och förslag till en utvidgning av ledsagarregeln

---

## 1.2 Bakgrund

### Införandet av ledsagarregeln

Ledsagarregeln infördes i och med Lag (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. I propositionen Våldsskildringar i rörliga bilder (1989/90:70) motiverades förslaget till ledsagarregel på följande sätt:

”Syftet med utredningsarbetet har inte varit att ta bort den särskilda barncensuren, som syftar till att skydda barnen från framställningar som kan orsaka dem psykisk skada. Något bärande argument för att nu ersätta nuvarande åldersgränser finns inte. Däremot finns det starka skäl för att öka utrymmet för föräldrarnas ansvar när det gäller valet av vilka filmer ett barn skall se.

Även om biografbyråns bedömning av lämplig ålder för att se en viss film självfallet är mycket kvalificerad är det ändå föräldrarna som har den bästa kunskapen om de egna barnens mognad. I hemmet är det därtill föräldrarna som bestämmer vilka program som barnen får se på TV och video. Det är allmänt sett en fördel om föräldrar och barn kan se film tillsammans. Från kulturpolitisk synpunkt är det vidare viktigt att biografifilmen inte blir ett sekundärt och underordnat medium i förhållande till TV och hemvideo.

För åldersgränserna sju och elva år införs därför nu en möjlighet för barn i närmast lägre ålderskategori att få tillträde till offentlig visning om barnet är i sällskap med en vuxen, dvs. en person som fyllt arton år. Ett barn under sju år skall i vuxens sällskap få tillträde till en sjuårsfilm. På samma sätt skall ett barn som fyllt sju år men inte elva år få tillträde till en elvaårsfilm. Med hänsyn till att femton år utgör gränsen för vuxenfilm är det inte lämpligt att införa samma möjlighet för barn och ungdomar i åldern elva t.o.m. fjorton år.”

### Vuxencensuren avskaffas

Betänkandet Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan (SOU 2009:51) berörde inte ledsagarregeln. Statens biografbyrå förde dock i sitt remissvar fram att ledsagarregeln borde utvidgas till att gälla även 15-årsgränsen. I prop. Filmcensuren för vuxna avskaffas – skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan stärks (2009/10:28) skrev regeringen att 15-årsgränsen inte bör omfattas av ledsagarregeln ”särskilt mot bakgrund av att dessa filmer i framtiden inte behöver vara föremål för någon granskning.” Ledsagarregelns utformning bibehölls i den nya lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt (2010:1882).

## Ytterligare ett betänkande

Betänkandet En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga (SOU 2014:64) berörde ledsagarregeln på följande sätt:

”När det gäller film som ska visas offentligt kommer föräldrars och andra vårdnadshavares ansvar och möjlighet till inflytande till uttryck genom den s.k. ledsagarregeln [...] Utredningen har erfarit att det emellanåt har uttryckts missnöje över att regeln inte omfattar 15-årsgränsen och att denna åldersgrän[s] därmed är absolut. Mot det kan ställas utredningens uppfattning om att föräldrar och andra vuxna över lag är nöjda med de nuvarande åldersgränserna och att det tycks finnas en allmän acceptans även när det gäller utformningen av ledsagarregeln. Utredningen bedömer därför att den gällande utformningen av ledsagarregeln är väl avvägd och att det saknas anledning att föreslå någon förändring i denna del.”

### 1.3 Diskussion om tidigare avvägningar

Ovanstående korta historik ger vid handen att det har angivits tre skäl för att inte utvidga ledsagarregeln till att gälla även 15-årsgränsen:

- a) 15 år utgör gränsen för vuxenfilm
- b) Vissa filmer med 15-årsgräns har inte granskats av Statens medieråd
- c) Det finns en allmän acceptans för utformningen av ledsagarregeln

I avsnitt 1.7 förs de argument som talar *för* en utvidgning av ledsagarregeln fram, i det följande undersöks huruvida de tidigare argumenten *mot* en utvidgning fortfarande har bäring.

a) Myndigheten bedömer att det första argumentet fortfarande har bäring varför det diskuteras i detalj i avsnitt 1.6 **Skäl för ett fortsatt tillträdesförbud**.

b) Det andra argumentet återfinns i prop. 2009/10:28. Där gjorde man bedömningen att ett skäl att inte utvidga ledsagarregeln var att den nya regleringen innebar att vissa filmer med 15-årsgräns inte granskats av Statens medieråd. Myndigheten tolkar detta som att man här gjorde bedömningen att detta innebar en risk för att sådana filmer kunde vara av särskilt skadlig art. Detta är komplicerat. Längre fram i texten diskuteras icke granskade filmer vars innehåll *inte* motiverar en 15-årsgräns. Här diskuteras icke granskade filmer som skulle ha erhållit en 15-årsgräns om de hade granskats.

Den enda skillnaden mellan filmer vars innehåll motiverar en 15-årsgräns (t.ex. på grund av våldsskildringar) – och som erhållit en automatisk 15-årsgräns – och sådana filmer som efter granskning av Statens medieråd beslutats till 15 år är att de senare har en beslutsmotivering. Efter avskaffandet av vuxencensuren kan inte myndigheten vidta ytterligare åtgärder än att besluta om åldersgränsen från 15 år.

Myndigheten bedömer därför att argumentet att en film skulle kunna vara mer skadlig för att den inte granskats – eller mindre skadlig för att den granskats – saknar bäring.

c) Det i förarbetena tredje och sista argumentet mot en utvidgning av ledsagarregeln finner man i SOU 2014:64. Utredningen ansåg att det saknades skäl för att utvidga ledsagarregeln eftersom ”föräldrar och andra vuxna över lag är nöjda med de nuvarande åldersgränserna och att det tycks finnas en allmän acceptans även när det gäller utformningen av ledsagarregeln”. Här gör myndigheten delvis en annan bedömning.

I myndighetens Ungar & medier-undersökningar kartläggs bland annat föräldrars attityder till barns medieanvändning. De senaste resultaten finns publicerade under titeln Föräldrar & medier 2015. I denna undersökning ställs bl.a. frågor om åldersgränser inom olika medieformer. Det är särskilt tre frågor som har relevans i detta sammanhang och som kan ställas mot varandra för att ge en samlad bild av hur föräldrar vill att området ska regleras. Nedanstående gäller föräldrar till barn i åldern 9–16 år:

- Hur tycker du att åldersmärkningen på olika medier bör vara?
- Hur tycker du att samhällets skydd av barn och unga fungerar när de använder följande medieformer?
- När det gäller skydd av barn och unga när de använder medier, hur stort ansvar anser du att nedanstående aktörer ska ha?

Resultatet av den första frågan ger vid handen att en majoritet anser att åldersgränser endast ska vara rekommendationer, detta gäller för biograffilm (54 %), dvd (67 %) och datorspel (63 %). Det finns ett större stöd för lagstadgade åldersgränser för biograffilm (40 %) än för lagstadgade åldersgränser för dvd (27 %) och datorspel/tv-spel/spel på surfplatta (31 %). Detta ska ställas mot resultatet av nästa fråga, hur man tycker skyddet fungerar. Här visar det sig att biograffilm är den medieform där man anser att samhällets skydd av barn och unga fungerar bäst (9–12: mycket bra + ganska bra = 82 %; 13–16: mycket bra + ganska bra = 79 %), vilket till viss del motsäger vad man uppgett i föregående fråga. Sämst anser man att samhällets skydd fungerar när det gäller internet. Slutligen ställdes frågan om vem man anser ska ha det största ansvaret för skydd av barn och unga när de använder medier. 90 % svarade att föräldrar ska ha det största ansvaret.

Myndigheten tolkar resultatet av dessa tre frågor som att det ideala systemet enligt föräldrar är en *kombination* av lagstadgade åldersgränser och ett större föräldraansvar.

Statens medieråd får via e-post och telefon in synpunkter från allmänheten – såväl barn som vuxna – på de åldersgränser som fastställs och på hur systemet med åldersgränser är konstruerat. Synpunkterna har en stor spännvidd och berör flera olika aspekter av myndighetens arbetsområde, flera av vilka saknar relevans i detta sammanhang. I vissa fall handlar de dock specifikt om sådant som berör barns tillträdesmöjligheter till biograffilm. Myndigheten nämnde i sitt remissvar på SOU 2014:64 att en vanlig typ av klagomål kommer från föräldrar som uttrycker besvikelse över att de inte kan ta med sin 11-, 12-, 13- eller 14-åring på en film med 15-årsgräns, liksom från barn 11–14 år som hindras från att se en film de sett fram emot. Nedan återges några exempel på sådana klagomål och önskningsom en förändring när det gäller ledsagarregeln.

Exempel på synpunkter från barn:

”Det borde ju egentligen vara upp till föräldrarna om ett barn får se en film eller inte.”

”Men borde det ändå inte vara upp till föräldrarna om ett barn får gå?”

”Jag tycker regler för 15 år är orättvisa att man ex inte får gå med vuxen men man får göra det när det är 11 års gräns”

”Det borde finnas en åldersgräns med 15år (och 11 i vuxet sällskap), dagens ungdomar ändras så varför borde inte åldersgränserna”

”Om man sätter 15 årsgräns, kan inte barn från 11 komma in då med en vuxen?”

Exempel på citat från vuxna:

”Varför kan ni omyndigförklara en vårdnadshavare som ska se bio med sitt barn på 13,5 år och som vet hur ens barn fungerar och vet att barnet är en trygg person? Vårdnadshavaren skulle dessutom se filmen tillsammans med sitt barn”

”Jag kan förstå ert mål men det inkräktar på mig som vuxen, myndig, fri individ i ett demokratiskt land. Det är jag som vårdnadshavare som har skyldighet att värna om mitt barn. Det är jag som vårdnadshavare som vet vad mitt barn klarar och inte klarar av.”

”För den delen borde alla barn mellan 11 å 15 få gå med vuxen på 15 års filmer. De ser ändå filmen på dvd sedan kan jag säga.”

”Jag föreslår att ni överlåter ansvaret till föräldrarna istället för att överförmynda.”

”JAG anser att mina pojkar är mogna och gamla nog att se pangpangfilmer och deckare! JAG anser också att jag som deras förälder kan själv ta ansvar för vad vi ser. Det är helt otroligt att vi har en stat som säger vilka filmer man får se och inte se. Vad vi ser på TV, video eller dylikt i hemmet kan ni ju aldrig bestämma över. Om jag går tillsammans med mina barn, bör jag som deras målsman få rätten att avgöra vilka filmer som är lämpliga, det gör jag i videobutiken t.ex.”

Myndigheten har sedan sin tillkomst mottagit endast ett fåtal synpunkter från allmänheten som kan sägas vara kritiska till förekomsten av ledsagarregeln, vilket pekar mot att detta inte upplevs som ett problem i samma utsträckning som att den inte gäller 15-årsgränsen.

Sammantaget bedömer myndigheten att det finns statistik som pekar mot att man vill ha ett ökat föräldraansvar när det gäller biograffilm – vilket talar för en utvidgning av ledsagarregeln – medan det såvitt myndigheten kan bedöma saknas belägg för påståendet att det finns en allmän acceptans av den nuvarande utformningen av ledsagarregeln. Vidare mottar myndigheten från tid till annan synpunkter från allmänheten – såväl barn som föräldrar – som uttrycker en önskan om en utvidgning av ledsagarregeln till att gälla även 15-årsgränsen.

## 1.4. Nordisk utblick

Finland, Norge och Danmark har alla en motsvarighet till den svenska ledsagarregeln. Det finns dock skillnader i hur den är utformad, vilka åldersgränser den omfattar (tak) samt vilken som är den högsta åldersgränsen i de olika länderna. Tabellen nedan är en översikt av hur de olika ländernas system ser ut i detta avseende. LR = ledsagarregel.

	Högsta åldersgräns	LR (i sällskap m. 18 år)	Tak för LR
<b>Sverige</b>	15 år	Närmast yngre åldersgrupp	11 år
<b>Danmark</b>	15 år	7 år	15 år
<b>Finland</b>	18 år	3 år under åldersgräns	16 år
<b>Norge</b>	18 år	3 år under åldersgräns	15 år

Sverige och Danmark har 15 år som högsta åldersgräns, medan Finland och Norge har 18 år. I Danmark får den som fyllt 7 år se även 15-årsfilmer i vuxens sällskap. De finska och norska 18-årsgränserna omfattas inte av ledsagarregeln. Detta innebär att Sverige i dagsläget är det nordiska land med det lägsta taket för ledsagarregeln, 11 år.

Det är värt att notera att Finland och Norge har 18-årsgräns. Med en 18-årsgräns – vilket harmoniserar med andra lagars definition av myndig ålder även i Sverige – undviker man till viss del den problematik som rör ledsagarregelns utformning med hänsyn till den potentiella förekomsten av explicita våldsskildringar.

## 1.5 Ledsagarregel endast för vissa filmer med 15-årsgräns

Av regeringsuppdraget framgår att myndigheten ska överväga behovet av att undanta vissa filmer med 15-årsgräns från ledsagarregeln vid en utvidgning. I sitt remissvar på SOU 2014:64 för Barnombudsmannen fram ett förslag om att vissa 15-årsfilmer skulle kunna omfattas av ledsagarregeln, medan andra skulle undantas. Avsikten med förslaget är att därmed minska risken för yngre barns tillträde till skildringar av skadlig art. Vid en första anblick kan detta te sig som en rimlig kompromiss mellan det nuvarande systemet och en utvidgning av ledsagarregeln. Statens medieråd ser dock ett antal skäl till varför detta inte är en lämplig modell:

- i praktiken innebär modellen att man inför en ny typ av åldersgräns
- modellen resulterar i tre olika 15-årsgränser
- en problematisk aspekt av den automatiska 15-årsgränsen för icke granskad film kvarstår

a) Om vissa filmer med 15-årsgräns skulle omfattas av ledsagarregeln, medan andra undantas från regeln, innebär detta att en helt ny typ av åldersgräns införs: en 15-årsgräns med ledsagarregel. Låt oss kalla den *L15*. I inledningen till denna text beskrevs att beslutet om åldersgräns inte är kopplade till ledsagarregelns effekter. Om en film bedöms kunna vara till skada för välbefinnandet för en åldersgrupp, ska beslutet bli att åldersgränsen bestäms till närmast högre åldersgrupp. Ledsagarregeln är att betrakta som en teknisk konstruktion som inträder med automatik, utan att påverka åldersgränsen som sådan. Den befinner sig så att säga på ett annat plan. En *L15*-gräns skulle innebära en ny typ av åldersgräns, *där ledsagarregelns effekter skulle behöva vägas in i bedömningen*. Myndigheten kan inte se en funktionell modell för en sådan korsning av nuvarande regleringar utan anser att åldersgränserna och ledsagarregeln även fortsatt måste hållas åtskilda.

För att uppnå den effekt som ovanstående modell syftar till, skulle ett införande av en ny åldersgräns, tillåten från X år, i sådana fall vara mer ändamålsenligt.

b) Skulle man införa en L15-gräns, skulle det i praktiken innebära tre olika 15-årsgränser: en automatisk 15-årsgräns utan ledsagarregel för icke granskade filmer; en av Statens medieråd beslutad 15-årsgräns utan ledsagarregel – dessa två existerar redan i dagens system – samt en ny av Statens medieråd beslutad L15-gräns. Detta är, enligt Statens medieråd, en olämplig ordning av flera skäl, framförallt skulle det vara förvirrande för en biografbesökare.

c) Ett av skälen till att utvidga ledsagarregeln till att gälla 15-årsgränsen är att man på så sätt mildrar en problematisk aspekt av den automatiska 15-årsgränsen som infaller om filmen inte har granskats. Exempelvis: film "X" innehåller ingenting som vid granskning skulle bedömas kunna vara till skada för välbefinnandet hos barn i någon åldersgrupp. Av olika anledningar väljer distributören att inte låta granska filmen innan biografvisning – vilket innebär att filmen får en 15-årsgräns. I fallet med film "X" utestängs barn från information på grunder som lagen och barnkonventionen inte avsett. Med ovanstående modell skulle detta problem kvarstå eftersom L15 inte skulle kunna gälla för icke granskad film.

Sammanfattningsvis bedömer myndigheten att en ordning med en L15-gräns är mer komplicerad och svårhanterlig än vad som kanske framgår vid en första anblick. Dessutom skulle den önskade effekten av ökad tillgänglighet för barn till filmer vars innehåll inte motiverar en 15-årsgräns bli låg eftersom myndigheten inte granskar all film för offentlig visning. Denna problematiska aspekt av den automatiska 15-årsgränsen kvarstår därmed. *Myndigheten anser därför att ledsagarregeln ska gälla alla filmer med 15-årsgräns.*

Av uppdraget framgår att myndigheten ska beakta och analysera konsekvenserna av en utvidgning av ledsagarregeln för barn och unga ur ett barnrättsperspektiv och att myndigheten i denna del ska genomföra uppdraget efter att ha inhämtat synpunkter från Barnombudsmannen och filmdistributörerna. Filmdistributörerna har valt att inte lämna några synpunkter i detta avseende. Barnombudsmannen vill anföra följande:

"Barnombudsmannens synpunkter utgår från vårt uppdrag att säkerställa att barn och unga får sina mänskliga rättigheter tillgodosedda enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Barn har rätt till information. Samtidigt har barn och unga rätt att skyddas mot information och material som kan vara till skada för deras välbefinnande. Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) ska åtgärder vidtas till skydd för barn mot exempelvis våldsskildringar. Samhället har ett särskilt ansvar för de filmer som barn exponeras för i det offentliga rummet.

Barnombudsmannen anser, som också framgår av vårt remissvar, att förslaget om en ledsagarregel ska kunna omfatta vissa filmer som i dag är belagda med en strikt 15 års gräns. En del av de filmer som i dag beläggs med en 15-års gräns bör, precis som Medierådet påpekar, kunna visas för yngre barn i vuxnas sällskap. Vi anser dock att möjligheten att upprätthålla en strikt 15-årsgräns fortfarande bör bibehållas för visning av filmer med exempelvis skadliga våldsskildringar. Det senare är en problematik som också Medierådet

själva lyfter fram, dvs att en del filmer inte är lämpliga för yngre barn ens i vuxnas sällskap. Det kan också konstateras att en högre strikt åldersgräns för den typen av skadlig film finns i de flesta av våra nordiska grannländer.

I vårt remissvar betonar vi vikten av ett föräldraansvar men eftersom det är omöjligt att kräva eller kontrollera att vårdnadshavare är ledsagare är det inte rimligt att öppna för att alla filmer ska kunna visas för barn från 11 års ålder i en vuxens sällskap. Det kan inte heller uteslutas att en automatisk 11-årsgräns för visning av filmer i vuxens sällskap av en del vuxna felaktigt kan uppfattas som att en myndighet bedömt att filmer med skadliga våldsskildringar är lämpliga att visa för barn från 11 års ålder. Det kan leda till den oavsiktliga effekten att vuxna i ökad utsträckning tillåter att barn även i hemmiljön och utan vuxnas sällskap exponeras för skadliga våldsskildringar.”

## **1.6 Skäl för ett fortsatt tillträdesförbud**

Enligt myndighetens bedömning finns primärt ett skäl mot en utvidgning av ledsagarregeln: 15 år är den högsta åldersgränsen på biograf, en utvidgning skulle innebära att en 11-åring i sällskap med en 18-åring kan se skräckfilmer, actionvåld m.m. av den karaktär som idag är en del av filmutbudet på biograf. En vuxen person skulle – eventuellt till följd av bristfällig information – kunna riskera att utsätta en person över 11 men under 15 år för potentiell skada av barnets välbefinnande. Redan idag finns denna risk inbyggd i ledsagarregelns utformning med avseende på 11- respektive 7-årsgränsen. Här finns dock ett ”tak” i den mening att en film med 7- eller 11-årsgräns inte kan innehålla skildringar av sådan art att de motiverar en 15-årsgräns. Med en utvidgning av ledsagarregeln till att gälla även 15-årsgränsen finns inget sådant tak – ”allt” blir potentiellt tillgängligt för en person som fyllt 11 år i sällskap med en vuxen.

### **Myndighetens avväganden avseende barns rätt till skydd mot information som kan vara till skada för välbefinnandet**

I prop. Våldsskildringar i rörliga bilder (1989/90:70) vilken låg till grund för införandet av ledsagarregeln (se avsnitt 1.2) gjordes bedömningen att det var olämpligt att låta 15-årsgränsen omfattas av ledsagarregeln eftersom det var (och är) den högsta åldersgränsen. Myndigheten bedömer att ovanstående speglar de risker man *då* avsåg att undvika genom att inte omfatta 15-årsgränsen när den nya lagen instiftades. Enligt myndighetens bedömning kvarstår dessa risker även idag – eftersom det utbud som de facto står till buds på svenska biografier idag omfattar framställningar med våldsskildringar och skrämmande skildringar av annat slag. Det är därför myndigheten beslutar att inte godkänna vissa filmer för barn under 15 år. Myndigheten anser dock att statens ansvar framförallt gäller det ensamma barnet i den offentliga miljön och att det är rimligt att en vuxen gör de bedömningar som krävs för att ta med ett barn som fyllt 11 men inte 15 år på en film med 15-årsgräns. På samma sätt som den vuxne har ansvar för barnets medieupplevelser i övriga visningsfönster.

Myndigheten anser vidare att fördelarna med de ökade möjligheterna för barnets tillgång till information – i synnerhet med avseende på den problematiska aspekten av den automatiska 15-årsgränsen – och ett utökat vuxenansvar för barnets medieupplevelser också på biograf överväger de potentiella risker som en utökning av ledsagarregeln skulle innebära i detta avseende.

Statens medieråd bedömer att mycket talar för att en utvidgning av ledsagarregeln till att gälla även 15-årsgränsen skulle välkomnas av såväl barn och unga som deras vårdnadshavare. Det är inte längre

vattentäta skott mellan olika former av medieanvändning, men den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen intar alltjämt en särställning. En kombination av de redan etablerade, lagstadgade åldersgränserna – till skydd för det ensamma barnet – och en möjlighet till ett ökat vuxenansvar är därför en lösning som är väl anpassad även till ett framtida medielandskap.

## 1.7 Skäl att utvidga ledsagarregeln

### Ett nytt medielandskap och en ny medievardag för barn och unga

De skäl som fördes fram för inrättandet av ledsagarregeln i prop. 1989/90:70 var att:

- öka utrymmet för föräldrarnas ansvar när det gäller valet av vilka filmer ett barn ska se
- föräldrarna har den bästa kunskapen om de egna barnens mognad
- det i hemmet är föräldrarna som bestämmer vilka program som barnen får se på TV och video
- det allmänt sett är en fördel om föräldrar och barn kan se film tillsammans

Det är myndighetens bedömning att dessa argument har fått ännu starkare bäring idag med tanke på medielandskapets och medieanvändningens utveckling sedan prop. 1989/90:70 togs fram.

Medieanvändningen bland barn och unga har ökat kraftigt sedan internets och de digitala mediernas etablering – och sedan möjligheten till mobilt internet via smarta telefoner blivit tillgängligt för i stort sett hela befolkningen har användningen tagit ytterligare stora kliv. Detta visar bl.a. myndighetens Ungar & medier-undersökningar, vilka genomförts sedan 2005.

Det som kallas nya medier, internet och andra digitala medier – omfattas inte av speciallagstiftning avseende innehåll och användartillgång – istället vilar ett allt större ansvar på vårdnadshavare när det gäller skydd av barn från skadlig mediepåverkan. Enligt myndigheten är det därför rimligt att vårdnadshavare ska erbjudas möjligheten att fullgöra sitt vårdnadsansvar även på biograf.

Samtidigt har staten ett särskilt ansvar för att barn som vistas i offentliga miljöer – t.ex. vid biografvisning av film – skyddas från skadlig mediepåverkan. I synnerhet om barnet inte ledsagas av en vårdnadshavare eller annan vuxen. De lagstadgade åldersgränserna för offentlig visning skyddar barn i respektive åldersgrupp. Det är viktigt att framhålla att ledsagarregeln inte är avsedd att förringa den åldersgräns som fastställts – för det ensamma barnet är åldersgränsen alltid absolut. Ledsagarregeln innebär att ansvaret för skyddet tas över av en myndig person som ledsagar ett barn i den närmast yngre åldersgruppen.

### Barns rätt till information

I avsnitt **1.3** diskuteras filmer vars innehåll motiverar en 15-årsgräns. Myndigheten bedömer att den automatiska 15-årsgränsen i detta avseende är oproblematiske. Den är dock problematisk när det gäller filmer vars innehåll *inte* motiverar en 15-årsgräns. Detta har redan diskuterats i avsnitt **1.5**, men det finns skäl att utveckla resonemanget även i detta sammanhang.

I och med att granskningen är kopplad till en avgift kan det i vissa fall leda till att en distributör väljer att inte låta granska en viss film – trots att denna sannolikt skulle få en lägre åldersgräns än 15 år – på grund av att de förväntade biljettintäkterna inte motiverar kostnaden för granskning. Filmen får då en automatisk 15-årsgräns. Därmed blir det straffbart enligt Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt att ge barn under 15 år tillträde till sådan film. Barnets rätt till information – så som den definieras i FN:s konvention om barnets rättigheter – inskränks i detta fall



på grunder som inte har att göra med deras rätt till skydd mot sådant som kan vara skadligt för deras välbefinnande. Statens medieråd bedömer att en utvidgad ledsagarregel skulle ge barn i åldern 11–14 år en möjlighet – att i sällskap av en vuxen – se filmer som de tidigare inte kunnat ta del av på biograf på grund av den automatiska 15-årsgränsen som infaller om en film inte har granskats. På så vis skulle den problematiska aspekten av dagens system där barn under 15 år utestängs från filmer av andra anledningar än att innehållet bedöms kunna vara till skada för deras välbefinnande, till viss del mildras. Denna slutsats nådde även Lars Marén i sin rapport Avgifter för åldersgranskning av film (2012).

### **Harmonisering med andra nordiska länder**

I dagsläget är Sverige det nordiska land med det lägsta taket för ledsagarregeln, 11 år. En utvidgning av ledsagarregeln till att gälla även 15-årsfilmer skulle innebära en harmonisering mellan de nordiska länderna i detta avseende. Myndigheten har diskuterat med de andra nordiska filmgranskningsmyndigheterna hur deras system har fallit ut, och positiva erfarenheter av ledsagarregelns utformning finns i respektive land. Detta gäller även Danmark, som liksom Sverige har en högsta åldersgräns på 15 år.

### **1.8 Konsekvensanalys**

Såvitt myndigheten kan bedöma har den föreslagna lagändringen inga konsekvenser för andra lagrum.

# 2 Förslag till ett nytt avgiftssystem för fastställande av åldersgränser

---

## 2.1 Bakgrund

Statens medieråd förhandsgranskar och fastställer åldersgräns för film som är avsedd att visas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som den som är under femton år har tillträde till. Verksamheten att fastställa åldersgränser för film ska hos myndigheten särredovisas och beskrivas till sina kostnader och intäkter. I den årliga budgetpropositionen slås fast att avgiftsintäkten ska motsvara kostnaden för verksamheten. Myndighetens kostnader för verksamheten har varierat något sedan myndighetens tillkomst 2011 men motsvarar i genomsnitt cirka 4 miljoner kronor per år. Myndigheten gör antagandet att framtida kostnader ungefärligen kommer att uppgå till denna kostnadsnivå. Beräkningar gjorda i här presenterat förslag har utgått från att ett nytt avgiftssystem ska ge årliga avgiftsintäkter på cirka 4 miljoner kronor.

## 2.2 Nuvarande system

Det nuvarande avgiftssystemet är utformat på följande sätt enligt Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt:

10 § Avgift för fastställande av åldersgräns enligt denna lag ska tas ut med

1. grundavgift 200 kronor,
2. tidsavgift 17 kronor per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kronor, och
3. avgift för varje tillståndskort utöver det första med 550 kronor.

Tidsavgift tas inte ut om en framställning i en film till väsentlig del är dokumentär.

Om en framställning i en film har en speltid under trettio minuter vid normal visningshastighet, tas en avgift ut för varje tillståndskort utöver det första med 250 kronor eller, om speltiden understiger fem minuter, med 40 kronor.

Om en framställning i en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift. Lag (2013:1132).

Som framgår av texten ovan finns särskilda bestämmelser kring dokumentärfilm, avgiftsbefrielse m.m. Dessa tas upp längre fram i texten i samband med avvägningarna kring hur ett nytt system ska konstrueras.

## 2.3 Från tillståndskort till biljettintäkter

Det nuvarande systemet innebär att en film som visas samtidigt på ett stort antal biografier får en högre granskningskostnad än en film som visas på ett fåtal biografier. Om en film visas på många biografier blir den sammantagna biljettförsäljningen i regel större än om den visas på få, vilket i sin tur genererar större intäkter. Ett nytt avgiftssystem baserat på intäkterna från biljettförsäljning fungerar i detta avseende enligt samma princip. Ju större intäkter, desto högre granskningsavgift. Den grundläggande principen bakom avgifterna är med andra ord densamma i båda systemen.

Skillnaden är att ett system baserat på biljettintäkter inte innefattar en uppskattning av den förväntade intäkten – vilket är fallet med nuvarande system, där distributören beställer tillståndskort utifrån ett förväntat behov – utan istället utgår ifrån de faktiska intäkterna för en specifik film.

Myndighetens förslag innebär att tillståndskorten avskaffas.

## 2.4 Ett avgiftssystem med två delar

Myndighetens förslag är att avgiften för fastställande av åldersgräns ska tas ut med:

1. grundavgift
2. intäktsbaserad avgift

Dessa avgifter ska sammantaget motsvara kostnaden för granskningsverksamheten, i dagsläget cirka 4 miljoner kr per år.

### Grundavgift

Myndighetens förslag är att alla filmer – oavsett typ eller speltid – som lämnas in för granskning ska omfattas av en grundavgift<sup>2</sup>. Grundavgiften är att betrakta som en administrativ avgift, i likhet med hur det förhåller sig i det nuvarande systemet.

Filmer som inte genererar en intäkt från biljettförsäljning omfattas endast av grundavgift. I denna grupp ingår bl.a. s.k. trailer samt sådana kortfilmer som man inte löser en biljett för att se.<sup>3</sup>

### Intäktsbaserad avgift

Filmer som har en av Statens medieråd beslutad åldersgräns under 15 år – dvs. barntillåten, 7 år respektive 11 år – och som genererar en intäkt från biljettförsäljning ska ingå i den intäktsbaserade delen av det nya avgiftssystemet. Dessa filmer betalar följaktligen en grundavgift samt en avgift baserad på dess intäkter en bestämd tid efter premiärdatum.

### Mer om grundavgiften

I nuvarande system finns en grundavgift à 200 kr, vidare finns en tidsavgift à 17 kr per påbörjad spelminut vilken dock minst måste uppgå till 200 kr. Sammantaget är avgiften följaktligen minst 400 kr i skrivande stund.<sup>4</sup> Myndighetens förslag är att avskaffa tidsavgiften och kompensera detta med att höja grundavgiften till 1 000 kr. Förutom att grundavgiften ska kompensera för tidsavgiftens avskaffande har nivån också avvägts utifrån att den genomsnittliga avgiften för granskning och tillståndskort för s.k. trailer och kortfilmer i dagens system är cirka 1 000 kr per ärende. Dessa filmtyper omfattas i stor utsträckning inte av den intäktsbaserade avgiften i det system som myndigheten föreslår, varför det är lämpligt att avgifterna för dessa i rimlig grad överensstämmer med förhållandet i nuvarande system.

Myndigheten bedömer att en sådan grundavgift skulle generera avgiftsintäkter i storleksordningen 500 000 kr per år.

---

<sup>2</sup> Filmer som beviljas avgiftsbefrielse är undantagna. Se vidare avsnitt 2.5.

<sup>3</sup> Vissa kortfilmer visas t.ex. endast som "förfilmer" innan den film för vilken publiken köpt biljett visas. De har därmed inte genererat en intäkt från biljettförsäljning.

<sup>4</sup> Dokumentärfilm är undtagen tidsavgiften.

## Mer om den intäktsbaserade avgiften

Den intäktsbaserade avgiften ska täcka resterande del av kostnaden för granskningsverksamheten – dvs. idag cirka 3,5 miljoner kronor – för att den totala kostnaden på cirka 4 miljoner kronor ska täckas in. De föreslagna nivåerna nedan är framräknade för att så ska bli fallet. Beräkningarna har utförts på grundval av statistik över 2014 års nettointäkter. Med nettointäkt avses biljettintäkt exklusive avgift enligt 2013 års filmavtal (10 %) och exklusive moms på entréavgift till biograf (6 %) – av filmer som granskats av Statens medieråd.<sup>5</sup>

De filmer som genererar en intäkt från biljettförsäljning och som har en av myndigheten beslutad åldersgräns under 15 år omfattas – oavsett speltid – av en intäktsbaserad avgift i tillägg till grundavgiften om 1 000 kr. Den intäktsbaserade avgiften består av tre komponenter:

**1. ett minimibelopp (golv)**

Myndigheten föreslår att den lägsta intäktsbaserade avgiften ska vara 1 000 kr

**2. en procentsats av nettointäkten 30 dagar efter premiärdatum**

Myndigheten föreslår en procentsats på 0,48 procent av nettointäkten från en film 30 dagar efter premiärdatum.

**3. ett maxbelopp (tak)**

Myndigheten föreslår att den högsta intäktsbaserade avgiften ska vara 150 000 kr.

Detta innebär att den intäktsbaserade avgiften alltid är minst 1 000 kr, även i de fall där 0,48 % av nettointäkten 30 dagar efter premiärdatum motsvarar ett belopp som understiger 1 000 kr. Enligt samma princip kan den intäktsbaserade avgiften aldrig överstiga 150 000 kr, oavsett storleken på nettointäkten 30 dagar efter premiärdatum.

Den lägsta granskningsavgiften för en film som genererat en intäkt från biljettförsäljning blir följaktligen 2 000 kr (grundavgift + minimibelopp). På motsvarande sätt blir den högsta granskningsavgiften 151 000 kr.

## 2.5 Särskilda överväganden i ett nytt system

### Filmer med 15-årsgräns

Myndigheten föreslår att filmer som efter granskning har erhållit en 15-årsgräns ska undantas från den intäktsbaserade avgiften. Sådana filmer ska dock omfattas av grundavgiften om 1 000 kr. Det finns enligt myndigheten framförallt följande skäl till att dessa ska undantas från den intäktsbaserade avgiften:

- Sådana filmer omfattas i nuvarande system inte av kravet på tillståndskort, dvs. nuvarande systems motsvarighet till den här föreslagna intäktsbaserade avgiften.
- Beaktat att 15-årsgränsen infaller automatiskt för filmer som inte granskats – och därmed inte innebär någon kostnad av detta slag över huvud taget – blir det enligt myndigheten svårförsvarligt att belägga filmer som efter granskning blivit beslutade från 15 år med en sådan kostnad som den intäktsbaserade avgiften kan innebära.

---

<sup>5</sup> Exklusive filmer med en beslutad 15-årsgräns samt avgiftsbefriade filmer.

## Dokumentärfilm

I dagens system är framställningar som till väsentlig del är dokumentära undantagna tidsavgift. Grundavgiften och avgiften för tillståndskort är däremot densamma som för icke dokumentära framställningar. Myndighetens förslag om att ersätta tidsavgiften och tillståndskorten med en procentuell avgift, innebär att det nuvarande undantaget för dokumentärfilm i detta avseende skulle upphöra. Dokumentärfilmer förlorar i och med detta sin gynnade ställning *i förhållande till andra filmer* – samtidigt innebär inte avskaffandet av tidsavgiften att dokumentärfilmer missgynnas absolut sett. Själva konstruktionen av det föreslagna systemet innebär tvärtom effekter som *kan gynna* dokumentärfilm, vilket diskuteras närmare nedan. Dock återstår frågan om ett nytt avgiftssystem ska gynna dokumentärfilm – *i förhållande till andra filmer* – och i sådana fall av vilka skäl.

Gynnandet av dokumentära framställningar har en lång tradition i detta avseende och diskuteras i bl.a. i följande förarbeten: prop. 1985/86:36, SOU 1988:28 och prop. 1989/90:70. Dessa ger vid handen att en lägre debitering respektive undantag från vissa typer av avgifter för dokumentärfilm historiskt sett har två skäl:

1. sådana framställningar ska gynnas i förhållande till s.k. spelfilm eftersom de förra betraktas som s.k. nyttofilmer
2. de kräver en mindre arbetsinsats av den granskande myndigheten

I arbetet med att ta fram ett förslag till ett nytt avgiftssystem har myndigheten strävat efter en modell med så få undantag som möjligt. Vidare har en strävan varit att så långt som möjligt undvika oklara definitioner i lagen. Begreppet dokumentär saknar en tydlig definition, och i nuvarande system åläggs myndigheten att avgöra vad som är att betrakta som en dokumentärfilm. En sådan ordning är enligt myndighetens bedömning olämplig.

Vad gäller det skäl som berör arbetsinsatsen vid granskning, vill myndigheten påpeka att som ärende betraktat föreligger ingen skillnad mellan granskning av dokumentärfilm eller annan typ av film när det gäller arbetet som Statens medieråd utför. Myndigheten kan därför inte betrakta detta som ett giltigt skäl för eventuella undantag.

Vidare innebär det avgiftssystem som myndigheten föreslår att filmer som visas på många biografer – men som har låga intäkter – gynnas i förhållande till det nuvarande systemet med tillståndskort. Kostnaden för tillkommande tillståndskort innebär inte med automatik att man får högre intäkter från biljettförsäljning. Den modell som föreslås innebär att t.ex. en dokumentärfilm kan visas på ett "obegränsat" antal biografer, utan att granskningskostnaden för den skull blir högre. Det är endast nivån på intäkterna som avgör hur stor den intäktsbaserade avgiften blir.

En stor andel dokumentärfilmer medges också avgiftsbefrielse, se avsnittet Avgiftsbefrielse nedan.

Myndigheten bedömer utifrån ovanstående att det nya systemet inte ska ha särskilda villkor för dokumentärfilm när det gäller granskningsavgifterna. Med andra ord innebär myndighetens förslag att ett undantag kan avskaffas samt att det i många avseenden otydliga begreppet dokumentär kan utgå ur lagstiftningen.

## Avgiftsbefrielse

Nuvarande lagstiftning medger under vissa förutsättningar en befrielse från granskningsavgiften, vilket uttrycks på följande sätt i Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt:

”Om en framställning i en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift.” Som framgår av citatet är det myndigheten som avgör om avgiftsbefrielse ska medges. Myndigheten har inte uppfattat att det ingår i uppdraget att ta ställning till huruvida den nuvarande regleringen om avgiftsbefrielse ska finnas kvar eller ej, varför den inte kommenteras vidare i denna text. Nuvarande reglering är därmed oförändrad i författningsförslaget.

### **30 dagar efter premiärdatum**

Myndighetens förslag innebär att den intäktsbaserade avgiften ska baseras på en films nettointäkter 30 dagar efter premiärdatum. Detta är samma antal dagar som i det norska systemet. Skälen till varför myndigheten föreslår detta mått är främst att:

- Statistiken visar att intäkterna dag 1–30 – med få undantag – motsvarar lejonparten av en films totala intäkter, och det blir därför en (tillräckligt) rättvisande grund för avgift
- Det har enligt uppgift fungerat väl i Norge
- Det är administrativt sett en fördel att fakturering sker i så nära anslutning till premiärdatum som möjligt

I de beräkningar som gjorts här har myndigheten använt den uppgift om premiärdatum som lämnats av Filmägarnas kontrollbyrå AB.

### **Justeringar av avgiftsnivåer**

De i texten föreslagna avgiftsnivåerna är baserade på statistik över biljettintäkter för 2014. Biljettintäkter och filmutbud kan dock skilja sig åt mellan åren. Myndigheten har därför även genomfört beräkningar baserade på statistik över år 2012 och 2013, i syfte att kontrollera att avvikelserna över tid inte är alltför stora. Myndigheten bedömer därmed att här presenterat förslag äger en rimlig hållbarhet över tid. I system av detta slag är nivåerna på de variabler som ingår i det intäktsbaserade avgiftssystemet – minimibeloppet, procentsatsen, maxbeloppet – alltid uppskattningar. Detta gäller även till viss del nivån på grundavgiften. Med andra ord finns en risk att de här föreslagna nivåerna inte exakt motsvarar myndighetens kostnader. Därför bör lagstiftaren sträva efter en modell som erbjuder sådan flexibilitet att dessa variabler kan justeras på årsbasis, för att säkerställa att de över tid är så väl avpassade som möjligt.

## **2.6 Förutsättningar för ett intäktsbaserat avgiftssystem**

Det föreslagna systemet förutsätter att myndigheten har tillgång till uppgifter om en films biljettintäkter 30 dagar efter premiärdatum. Det bör åläggas distributören att förse myndigheten med dessa uppgifter. Ett sekretesskydd för dessa uppgifter när de lämnats till myndigheten bör även övervägas.

## 2.7 Konsekvensanalys

### Konsekvenser för små och stora filmdistributörer

Årligen inger tjugofemtalet filmdistributörer ansökningar om granskning för fastställande av åldersgräns. Spännvidden till omsättning och antalet filmtitlar distributörerna emellan är dock stor. Några lämnar endast en ansökan och kan vara enmansföretag eller privatpersoner. Flertalet är dock distributörer som har en fast verksamhet över åren. Fem distributörer är till ekonomin sett väsentligen större än övriga. Dessa fem är också återkommande störst över tid. Sammantaget motsvarar deras avgiftsbetalningar närmare 90 % av myndighetens totala avgiftsintäkter. Avgiftsuttagets fördelning mellan grupperna små respektive stora distributörer förändras inte till någon avgörande grad med här lämnat förslag. Samma små distributörer blir alltså att betrakta som små och de stora alltså som stora. Detta speciellt givet de fem stora.

Liten eller stor distributör – och vad som konstruerar respektive storlek – har i det föreslagna avgiftssystemet fokus på filmtitelns biljettintäkter, dvs. om publiktillströmningen varit liten eller stor, och inte på bolagsformens ekonomiska ställning och omsättning. En filmtitel som får höga biljettintäkter får en hög avgift, detta ökat filmens spridningsgrad och distributörens rangordning i storleksgrad.

Omkring hälften av idag kända distributörer beräknas få en samlad årsavgift under 20 000 kr. Omkring fyra distributörer beräknas få en samlad årsavgift mellan 20 000 och 100 000 kr. Två distributörer beräknas få en avgift på drygt 100 000 kr och fem distributörer, de återkommande fem stora, beräknas få en avgift mellan 500 000 kr och 1,2 miljoner kronor.

Föreslaget avgiftssystem skulle innebära att en bred spridning, dvs. visning på ett större antal biografier eller salonger, inte i sig driver upp avgiftsnivåerna. Endast höga publiktal och därmed stora biljettintäkter får avgiften att stiga.

De av Statens medieråd granskade filmerna år 2014 hade en sammantagen nettointäkt på cirka 850 miljoner kronor.

Cirka 20 % av 2014 års granskade filmer hade nettointäkter över 10 miljoner kronor 30 dagar efter premiärdatum och representerade cirka 70 % av de sammantagna biljettintäkterna för granskad film. En (1) film hade biljettintäkter överstigande 100 miljoner kronor.

Cirka 80 % av dessa filmer hade nettointäkter på högst 10 miljoner kronor 30 dagar efter premiärdatum och spelade in cirka 30 % av de sammantagna biljettintäkterna för granskad film. Avgiften för en film som spelat in 10 miljoner kronor är i förslaget 49 000 kr (1 000 kr i grundavgift + 0,48 % av biljettintäkterna).

### Administrativa konsekvenser

Den nya avgiftsmodellen bedöms inte få effekter av avgörande betydelse, i förhållande till nu aktuell modell, för företagens/distributörernas arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensanalysen innehåller därför inte någon beskrivning därvidlag. Då distributörerna avböjt samrådsinviden om här avgett förslag har myndigheten inte kunnat avgöra om betydelsebärande konsekvenser finns bortom myndighetens sak- och kompetensområde.

Inte heller bedöms den nya avgiftsmodellen få administrativa effekter av betungande betydelse för myndighetens praktiska hantering av avgiftssystemet. Visserligen kan visst allmänt behov föreligga för modernisering och effektivisering av den myndighetsegna filmdatabasen och annan digital hantering, t.ex. för hantering av meddelad intäkt enligt förslaget och sammanställande av faktureringsunderlag. Dock bedömer myndigheten det som rimligt att handha ett nytt avgiftssystem med de manuella och digitala verktyg som finns för handen i dagsläget, om omfattningen av granskningsansökningarna fortsatt uppgår till dagens volymer.

### **Övriga konsekvenser**

Antalet filmer under 2014 som i det nya systemet skulle vara aktuella för att betala en procentuell avgift baserad på biljettintäkten var närmare 140 stycken. De utgörs av filmer som granskats av Statens medieråd, ej medgetts avgiftsbefrielse samt fått åldersgränsen barntillåten, från 7 år eller från 11 år, och samtidigt finns upptagna i FKB:s statistik över 2014. Filmer som granskats och inte godkänts från 11 år – dvs. fått en åldersgräns på 15 år – är i förslaget undantagna från den procentuella avgiften och betalar endast grundavgift. Avgiftsundantag gäller också filmer där uppgift om biljettintäkt inte finns att tillgå (inte finns med i FKB:s statistik).

Av dessa cirka 140 filmer är merparten långfilmer. Med förslagets procentsats på 0,48 % av biljettintäkterna, och med en golvavgift på 1 000 kr och en takavgift på 150 000 kr, så är det 34 filmer som inte når över golvnivån och 6 filmer som överstiger taket.

Filmer med mycket stora biljettintäkter skulle missgynnas av föreslagen avgiftsmodell om tak avgiften sätts alltför högt. Den taknivå som här föreslås är 150 000 kr och innebär att skiftet av avgiftsmodell inte får någon avgörande betydelse.

En annan konsekvens är att de allra minsta distributörerna, ofta privatpersoner/enmansföretagare som endast lämnat in en (1) film, missgynnas av modellen i de fall den inlämnade filmen är dokumentär och inga extra tillståndskort har beställts. 2014 uppfyller fem inlämnade framställningar dessa kriterier. Kostnaden för dessa distributörer blir i det föreslagna systemet 2 000 kr, jämfört med 200 kr i det nuvarande.

Filmer som har en förhållandevis stor andel besökare efter dag 30 skulle gynnas av här föreslaget system eftersom avgiften i detta fall är baserad på en mindre andel av filmens totala intäkter. 2014 var genomsnittet av intäkter dag 1–30 cirka 80 % av de totala intäkterna, så också för de filmer med störst intäkter. Vissa typer av film, exempelvis barnfilm och dokumentärfilm, tycks emellertid vara överrepresenterade bland de filmer vars biljettintäkter har en större spridning över tid än genomsnittet. Dessa kan därmed sägas vara gynnade av avgränsningen dag 1–30 i föreslaget avgiftssystem.