

Remiss av utredningen Publiken i fokus - reformer för ett starkare filmland (SOU 2025:24)

Amazon Prime Video tackar för möjligheten att kommentera public service-kommitténs offentliga utredning.

Prime Video i Sverige

Prime Video har funnits i Sverige sedan 2021 och har sedan dess erbjudit våra abonnenter filmer och tv-serier. Prime Video har hittills lanserat mer än tjugo tv-serier och filmer som producerats i Sverige och planerar att släppa fler lokala titlar de kommande åren. Under 2024 lanserade vi fyra nya serier producerade i Sverige: STHLM Blackout, Jana – Marked for Life, Blindspår och Paradise City. En femte titel, Vaka, planeras ha premiär senare i år.

Tre av dessa produktioner är våra egna direkta investeringar, medan två titlar licensierades genom vårt avtal med Viaplay (totalt nio Viaplay Originals för Norden), vilket även omfattar licensen att sända engelska Premier League i Sverige från och med säsongen 2024/25. Vid sidan av avtalet med Viaplay tecknade vi 2022 ett avtal med Nordisk Film om produktion av filmer, inklusive svenskt innehåll. Avtalet trädde i kraft i slutet av 2023. Nyligen ingick Prime Video också ett exklusivt distributionsavtal med Scanbox Entertainment för deras filmportfölj med start i mitten av 2026.¹

Dessa samarbeten gör det möjligt för Prime Video att kontinuerligt utöka och förbättra vårt utbud av serier och filmer för våra kunder i Sverige. Dessutom stärker de vårt pågående engagemang för att leverera lokalt innehåll i Norden.

Sammanfattning av synpunkter

Prime Video uppskattar filmutredningens omfattande arbete, vilket resulterat i en grundlig rapport med djupgående analys av den svenska filmindustrin. Vi värdesätter också att vi fått möjlighet att bidra med våra insikter och inspel under två produktiva samrådsmöten med kommitténs medlemmar. Nu välkomnar vi möjligheten att få kommentera remissen av ovan nämnda utredning.

Prime Video stödjer filmutredningens ambition att stärka den inhemska filmproduktionen och öka publikens engagemang. Däremot anser vi inte att förslaget om införande av en avgift (med undantag för 10 procent lokala investeringar) för leverantörer av medietjänster som tillhandhåller streaming är ett lämpligt eller proportionerligt förslag till lösning.

Förslaget riskerar att snedvrida konkurrensen, skapa onödiga juridiska och administrativa bördor samt negativt påverka investeringsvillkoren för såväl internationella som svenska medieleverantörer. Dessutom adresserar inte förslaget de underliggande utmaningar som utredningen själv identifierat.

¹ <https://www.c21media.net/news/prime-video-nordic-bolsters-regional-output-with-scanbox-entertainment-deal/>

Vi uppmanar departementet att överväga konstruktionen och omfattningen av utredningens förslag och att utforska mer effektiva, proportionerliga och framtidsinriktade alternativ.

Övergripande kommentarer till utredningsrapportens resultat

Utredningen beskriver en oroande utveckling: trots att fler svenska filmer går upp på biograferna minskar antalet besök kraftigt. Mellan 2012 och 2023 ökade antalet svenska biografpremiärer med cirka 40 procent medan besöken nästan halverades, från 3,9 miljoner till 1,9 miljoner (s. 63 f.). Detta tyder på att problemet inte ligger i produktionens omfattning utan i en diskrepans mellan vad som produceras och vad publiken vill se. Utredningen fastställer inte något orsakssamband mellan tillväxten av *streaming video on demand* (SVOD)-tjänster och nedgången i publikens engagemang. Vår uppfattning är att streamingtjänsterna inte är orsaken till de utmaningar som svensk film står inför, utan en allt viktigare del av lösningen.

Utredningen identifierar flera faktorer bakom publikens minskade intresse, däribland högre biljettpriser, förändrade publikpreferenser, ett överutbud av liknande titlar, begränsade marknadsföringsresurser och nya tittarvanor som gynnar serier och kortfilmsinnehåll framför långfilmer. Den pekar också på strukturella och beteendemässiga förändringar som påskyndats av pandemin och den växande dominansen av videodelningsplattformar.

Denna utveckling pekar på ett behov av insatser på efterfrågesidan och ett förnyat fokus på relevansen och kvaliteten i svenska produktioner. Men i stället för att ta itu med dessa grundläggande orsaker föreslår utredningen en ny finansiell skyldighet för en utvald grupp kommersiella aktörer utan motsvarande reformer mot förbättrad innehållsstrategi, publikutveckling eller finansieringsstyrning.

Konkret föreslår Prime Video att dessa grundorsaker skulle hanteras mer effektivt genom att (a) utöka och effektivisera det befintliga produktionsincitamentet som administreras av Tillväxtverket, och (b) omdirigera en del av det nuvarande offentliga filmstödet till områden såsom innehållsutveckling, genrediversifiering och riktad marknadsföring, vilket närmare beskrivs nedan.

Detta tillvägagångssätt skulle ta itu med både de kvalitetsproblem och de problem med publikens engagemang som för närvarande plågar svensk film och skapa en mer hållbar och livskraftig filmindustri som tjänar sin publik samtidigt som den upprätthåller konstnärlig integritet.

På de följande sidorna presenterar vi vår analys och våra farhågor med anledning av utredningens förslag.

1. Prime Videos bedömning av den föreslagna avgiften

Oproportionerlig börda på återinvesteringar och nya tjänster

Prime Video motsätter sig starkt den föreslagna avgiften på 1,5 procent, eftersom vi anser att den lägger en omotiverad och oberättigad ekonomisk börda på streamingtjänster. Vi finner inga övertygande skäl till att införa denna extra skatt på just vår bransch. Detta förslag är särskilt oroande för Prime Video, eftersom den verkar rikta sig orättvist mot leverantörer av digitalt innehåll utan en tydlig och grundlig analys av de möjliga konsekvenserna.

Den föreslagna skatten beräknas på bruttointäkter, inklusive abonnemangsavgifter, reklamintäkter, sponsring, paketering och innehåll som inte är relaterat till film- eller serieproduktion, exempelvis sportprogram.

Inga avdrag medges för produktionskostnader, licensavgifter, marknadsföringskostnader eller ens investeringar i svenskt innehåll. Utredningen motiverar detta med en önskan om administrativ enkelhet.

Administrativ enkelhet är dock inte en tillräcklig rättslig grund. En bruttointäktsbaserad skatt drabbar oproportionerligt företag som fortfarande befinner sig i en tillväxt- eller återinvesteringsfas, de som kanske ännu inte är lönsamma men som aktivt bidrar till den lokala innehållsekonomin. Att beskatta intäkter oavsett lönsamhet undergräver incitamenten att investera och expandera, särskilt för nya marknadsaktörer och mindre leverantörer.

Som en relativt ny aktör på den svenska streamingmarknaden befinner sig Prime Video fortfarande i en tillväxtfas och arbetar aktivt med att etablera sin närvaro. Den föreslagna avgiften skulle innebära en orättvis konkurrensnackdel för oss och andra som försöker etablera sig på den svenska marknaden, särskilt jämfört med etablerade streamingtjänster som redan byggt upp sina abonnentbaser och marknadspositioner i Sverige utan att ha belastats med sådana finansiella skyldigheter. Tidpunkten för denna åtgärd missgynnar således nya aktörer samtidigt som etablerade aktörer ges en historisk fördel.

Detta väcker frågor om huruvida åtgärden uppfyller proportionalitetskraven enligt artikel 13.2 i EU:s direktiv om audiovisuella medietjänster, som kräver att nationella åtgärder ska vara *proportionerliga och icke-diskriminerande*.

Innehållskategorierna är frikopplade från skattens uttalade syfte

Avgiften tillämpas brett på alla typer av innehåll, inklusive kategorier som direktsänd sport och icke-berättande format som inte har någon koppling till det politiska målet att stödja svensk film- och serieproduktion. Denna brist på målinriktning undergräver avgiftssystemets interna logik. En väl utformad bidragsmekanism bör anpassa intäktsbasen till de kulturpolitiska mål den syftar till att stödja. Så som avgiften är utformad idag omfattar den intäkter från innehåll som inte gynnas, och kanske aldrig är avsett att gynnas, av återinvesteringar i svenska produktioner.

Ingen motivering för skattesatsen på 1,5 procent

Utredningen presenterar ingen ekonomisk modellering, juridisk analys eller jämförande benchmarking för att underbygga den föreslagna skattesatsen. Det saknas en tydlig redogörelse för hur siffran 1,5 procent har tagits fram, hur den förhåller sig till liknande åtgärder i andra EU-länder, eller om mindre snedvridande alternativ kunde uppnå samma intäktsmål. För en åtgärd av denna omfattning utgör avsaknaden av en grundlig konsekvensbedömning eller hänvisning till bästa praxis en betydande brist.

Ingen detaljerad analys av konsekvenserna för efterlevnad av EU:s statsstödsregler

Utredningen innehåller inte någon detaljerad analys av huruvida den föreslagna avgiften är förenlig med EU:s regler för statligt stöd. Det framgår inte heller om det vore lämpligt att anmäla åtgärden till Europeiska kommissionen. Detta står i kontrast till den danska regeringen, som gjorde bedömningen att en liknande avgift kunde utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, och anmälde därför förslaget till kommissionen i enlighet med gällande regler.

2. Prime Videos bedömning av den föreslagna investeringsskyldigheten

Det föreslagna undantaget från skatten, som beviljas om en leverantör investerar minst tio procent av sin svenska omsättning årligen i nya lokala produktioner, ger upphov till flera rättsliga, ekonomiska och praktiska frågeställningar.

Bristande motivering för tröskelvärde på 10 procent

Utredningen tillhandahåller ingen ekonomisk modellering, kostnadsnyttoanalys eller jämförande politisk bedömning för att förklara varför tio procent är ett lämpligt eller proportionerligt tröskelvärde, särskilt för en liten språkmarknad som Sverige. Liknande investeringsskyldigheter har ifrågasatts i andra jurisdiktioner med hänvisning till proportionalitet. Både i Danmark och Italien har Europeiska kommissionen uttryckt oro över den ekonomiska bördan av höga kvotnivåer.

Juridisk oklarhet och efterlevnadsrisker

För att kvalificera sig för undantag måste leverantörer investera i "nya svenska filmer eller serier" som "huvudsakligen" är inspelade på svenska eller ett nationellt minoritetsspråk och uppfyller specifika territoriella krav. Utredningen definierar dock inte centrala juridiska begrepp som "huvudsakligen", "använt" eller "nytt", vilket skapar oklarhet kring vad som faktiskt kvalificerar. Det är exempelvis oklart hur stödberättigande ska fastställas eller när en budget anses ha använts. Detta skapar osäkerhet vid såväl planering som efterlevnad.

Oförenlighet med produktionens tidsramar

Investeringsskyldigheten bedöms på årsbasis, trots att audiovisuell produktion ofta sträcker sig över flera år. Detta riskerar att missgynna långsiktiga, mer kvalitativa projekt och i stället uppmuntra kortsiktiga satsningar med lägre kulturellt värde, en effekt som inte ligger i linje med det kulturpolitiska syftet.

Risker för inflation och marknadskoncentration

Erfarenheter från Italien och Frankrike visar att obligatoriska investeringskvoter kan leda till ökade produktionskostnader, tränga undan mindre producenter och konsolidera marknaden kring ett fåtal dominerande producenter. Italiens medietillsynsmyndighet, AGCOM, konstaterade att det italienska 20-procentssystemet orsakade ohållbara prisökningar och minskad mångfald. En liknande utveckling kan inte uteslutas i Sverige, där en plötslig ökning av efterfrågan på lokala produktionstjänster kan överstiga utbudet, vilket i sin tur riskerar att leda till prisstegringar och kapacitetsbrist.

Avsaknad av analys av proportionalitet och icke-diskriminering enligt artikel 13.2 i AVMS-direktivet samt bristande hänsyn till andra lagstiftningsexempel

Utredningen gör inte någon närmare bedömning av om det föreslagna investeringsåtagandet är förenligt med principerna om proportionalitet och icke-diskriminering enligt artikel 13.2 i AVMS-direktivet. Det klargörs inte heller om det krävs en anmälan till Europeiska kommissionen enligt TRIS-direktivet (direktiv (EU) 2015/1535). Som jämförelse kan nämnas att den danska regeringen har anmält ett liknande förslag till kommissionen.

I Europeiska kommissionens vägledning för mindre audiovisuella marknader rekommenderas lägre tröskelvärden och flexibla åtgärder. Irland har nyligen valt att avvisa en modell med direkta bidrag och utökade i stället sitt program för produktionsrabatter. Utredningen kommenterar inte dessa alternativa modeller och förklarar inte hur det egna förslaget förhåller sig till proportionalitetskrav och etablerad internationell praxis.

Rekommenderat alternativt tillvägagångssätt

Det finns väl underbyggda, evidensbaserade metoder som kan bidra till att uppnå de politiska mål som beskrivs i utredningen. Med detta i åtanke rekommenderar vi följande:

- Bygg vidare på det framgångsrika befintliga produktionsincitamentet som administreras av Tillväxtverket och vi rekommenderar att det nuvarande ramverket utvidgas och effektiviseras, samtidigt som det administrativa ansvaret fortsatt ligger hos Tillväxtverket och inte överförs till Svenska filminstitutet. Detta strategiska vägval säkerställer att incitamentet förblir förenligt med bredare mål för ekonomisk och industriell tillväxt.
- Det föreslagna förbättrade systemet syftar till att skapa ett transparent och ekonomiskt väl förankrat ramverk för att attrahera högkvalitativa audiovisuella produktioner och främja internationella investeringar. Förslaget är inspirerat av framgångsrika internationella exempel från länder som Irland, Österrike, Belgien, Norge, Storbritannien och Spanien – exempel som tydligt visar att förutsägbara och väl utformade incitament kan spela en nyckelroll för att locka utländska investeringar, skapa sysselsättning och bredda finansieringsbasen för produktion av kvalitetsinnehåll.
- Enligt det föreslagna ramverket ska produktionerna uppvisa påtaglig ekonomisk aktivitet i Sverige genom lokala utgifter, jobbtillfällen och användning av svenska produktionstjänster. Systemet bygger på en meritbaserad löpande utvärderingsmodell och ersätter principen om "först till kvarn". För att kvalificera sig måste en produktion uppnå en lägsta utgiftströskel om fyra miljoner kronor per säsong eller uppfylla en angiven minutbudget för respektive format.
- För att förbättra allokeringen av offentliga medel föreslår vi att en del av det befintliga filmstödet (omkring 550 miljoner kronor per år) omfördelas till strategiska satsningar som utveckling av innehåll, genrebreddning och riktad publikmarknadsföring. På så sätt kan resurserna användas mer strategiskt samtidigt som projekt med tydlig publikrelevans får stöd.
- Tillväxtverket bör även i fortsättningen ansvara för tillsynen, inom ramen för ett strömlinjeformat förfarande som prioriterar ekonomisk påverkan och minimerar byråkrati. Det övergripande målet är att skapa en mer förutsägbar och effektiv miljö för internationella produktioner samtidigt som svensk industriell tillväxt och sysselsättning främjas. Sammantaget positioneras Sverige som ett attraktivt produktionsland på den globala innehållsmarknaden.

Slutsats

Prime Video fortsätter att investera i svenskt innehåll och samarbetar med lokala kreatörer, producenter och distributörer. Vårt mål är att bidra till en stark, innovativ och konkurrenskraftig audiovisuell sektor som når ut till både den svenska och internationella publiken.

Vi anser dock att den föreslagna avgiften och investeringsskyldigheten i sin nuvarande form inte uppfyller kraven på proportionalitet, rättssäkerhet och praktisk effektivitet som bör ställas på en så genomgripande reglering. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med införandet av en bidragsmekanism bör den föregås av en grundlig analys av dess potentiella effekter. Dessutom måste modellen vara teknikneutral, rättvist utformad för olika plattformar och föremål för rättslig prövning för att säkerställa överensstämmelse med EU-rätten och konkurrensprinciperna.



Mot bakgrund av detta rekommenderar vi att förslaget omprövas i sin helhet och att en fullständig konsekvensanalys genomförs – med särskilt fokus på rättsliga, ekonomiska och kulturella aspekter samt efterlevnad av EU-förordningar och relevanta rättsakter – innan lagstiftningsåtgärder vidtas.

Vi är fortsatt tillgängliga för dialog och välkomnar möjligheten att bidra med ytterligare information om våra frivilliga investeringar och samarbeten till stöd för svensk film- och serieproduktion. Om regeringen trots allt går vidare med förslaget finns en tydlig risk för minskade investeringar i svensk audiovisuell produktion.

Vi ser fram emot fortsatt samarbete med myndigheter, branschaktörer och andra berörda parter i Sverige i syfte att främja ett ändamålsenligt, proportionerligt regelverk som både stimulerar lokala satsningar och attraherar internationella investeringar.