

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Kulturdepartementet

Yttrande över betänkandet Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland (SOU 2025:24)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. För kommittéer och särskilda utredare som har tillkallats före nämnda ikraftträdande tillämpas förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Betänkandet innehåller många utförliga redovisningar och mycket värdefull information, inte minst avseende beskrivningarna av problem, trender, alternativa lösningar och syften med de olika förslagen. Beskrivningen av berörda aktörer är i många fall detaljerad, liksom flera av de kostnader och andra effekter som förslagen förväntas resultera i. Det förekommer emellertid för många brister i redovisningen av vissa kostnader och verksamhetspåverkan för företag som gör det svårt att få en tydlig bild över hur utfallet förväntas bli för olika typer av företag inom filmbranschen, vilket har varit avgörande för Regelrådets bedömning.

Innehållet i förslaget

Utredningen föreslår bland annat nya nationella filmpolitiska mål och nya ramar för statsbidrag. Statsbidrag föreslås bland annat få lämnas som stöd till utveckling, produktion, distribution, lansering, tillgänglighet och till biografer. Det föreslås inrättas ett nytt beslutsorgan i Filminstitutet, kallat Filmfonden, med en egen budget på ca 300 miljoner kr, som enligt förslaget bör finansieras med ca en tredjedel var av staten, biografägarna och strömningstjänster som riktar sig till svenska konsumenter. Utredningen föreslår att momsen på biografföreställningar sänks. Det föreslås sänkt moms på biobiljetter från 25 till 6 procent och återinförda biografavgifter på 10 procent av bruttobiljettintäkter. Det föreslås en ny lag om avgifter för leverantörer av medietjänster som tillhandahåller beställ-tv. Bortsett från mindre leverantörer och företag med public service-uppdrag ska sådana leverantörer årligen bidra finansiellt genom en avgift som utgör 1,5 procent av föregående kalenderårs omsättning i Sverige. Leverantörer av medietjänster ska varje år redovisa sin omsättning till Mediemyndigheten. Leverantörer som investerar över 10 procent av sin omsättning i Sverige i ny svensk film eller serie är enligt förslaget undantagna från avgiftsskyldigheten. Det föreslås vidare en ny förordning om produktionsincitament där principen om att ansökningar om stöd ska prövas i den ordning de kommer in avskaffas och ersätts av en bestämmelse om att det i första hand är nivån på bidragsberättigade kostnader som ska användas för att prioritera mellan ansökningar. Produktioner som bygger på ett manus eller en litterär förlaga som ursprungligen är skriven på svenska eller ett nationellt minoritetsspråk ska uppmuntras genom att värdet på sådana investeringar räknas upp enligt en viss schablon.

Bedömning av delasppekter

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att utredningen haft i uppdrag att göra en översyn av den nationella filmpolitiken och föreslå förändringar som gör att filmpolitiken bättre ska möta områdets utmaningar och behov. Utredningens bedömning är att det krävs en delvis ny inriktning för filmpolitiken i kombination med ett antal konkreta åtgärder under kommande år. Det anges att en övergripande ambition framöver bör vara att i relevanta delar återuppliva den svenska samverkanstraditionen med gemensam offentlig-privat finansiering och mer direkt branschinflytande samtidigt som staten mer offensivt tar sig an kärnuppgifter som filmavets bevarande och den film som inte bär sig på marknadens villkor. En sådan omläggning bör innefatta att mer resurser tillkommer filmbranschen totalt sett: dels genom ökade statsbidrag, dels genom skattesänkningar. Reformerna bör genomföras i samverkan med branschen och en del av resurserna för gemensamma insatser bör komma från branschavgifter. En omläggning av filmpolitiken bör även vägledas av en ambition att åstadkomma förenklad men förtydligad styrning. Större fokus än i dag bör läggas på filmpolitikens kärnuppgifter och staten bör tydligt fokusera på det som är en nationell snarare än en lokal eller regional uppgift. Filminstitutets självständighet som stiftelse och utrymmet att prioritera i stödgivningen bör värnas. Samtidigt bör fler typer av stöd än i dag kunna hanteras av Filminstitutet.

Utredningens förslag till nya nationella filmpolitiska mål anges i mindre utsträckning överlappa med de befintliga allmänna kulturpolitiska målen. Förslaget syftar vidare till att göra ramverket för statsstöd tydligare bland annat genom att ange vilket syfte respektive stöd har.

Utredningen anger att potentiell publik i dag sannolikt väljer bort film på bio till förmån för andra visningsfönster och för andra typer av nöjen som uppfattas ge mer värde för pengarna, vilket anges vara en förlust för landets filmkultur i allmänhet och den svenska filmbranschen i synnerhet. Om biobesök, som ofta kombineras med restaurangbesök, minskar till förmån för tittande i andra format kan det också förväntas slå mot sysselsättningen på de orter där minskningen sker eftersom det innebär mindre ekonomisk aktivitet totalt sett lokalt. Den sänkta momsen på biobiljetter syftar till att minska den snedvridna konkurrensen i förhållande till andra typer av kulturaktiviteter – såsom konserter och teater - som idag har lägre momssatser. För att finansiera den sänkta momsen och andra åtgärder införs biografavgiften som ska betalas av biografägarna. Det införs även en avdragsrätt för avgifter och bidrag som betalas till Filminstitutet för att uppmuntra fler privata aktörer att bidra till den svenska filmens finansiering.

Regelrådet bedömer att redovisningen är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen innehåller utförliga redovisningar av överväganden kring alternativa inriktningar och fokus, lösningar och modeller och ofta både i ett historiskt och internationellt perspektiv, vilket är positivt. Det hade varit önskvärt med tydligare beskrivningar exempelvis av hur man landat i de specifika beloppen eller procentsatserna för stöd och avgifter, men sammantaget är beskrivningen tillräcklig. Det framgår även övergripande vad effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd, även om detta inte uttrycks explicit.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen bedömer att förslagen är i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Redovisningen sker framför allt i förhållande till olika bestämmelser i EU:s direktiv 2018/1808 om audiovisuella medietjänster ("AV-direktivet"). Det anges bland annat att den föreslagna lagen om medfinansieringsavgifter för strömningstjänster följer av den möjlighet som ges i direktivet och att föreslagna definitioner följer av befintlig lagstiftning, bland annat i radio- och tv-lagen (2010:696) som i sin tur bygger på tidigare genomföranden av direktivet. Det anges att de stödförordningar som föreslås i allt väsentligt följer den befintliga förordningen (2016:989) om statsbidrag till film samt förordningen (2022:1386) om statligt stöd till produktion av audiovisuella verk. Det anges att de enskilda stöden liksom tidigare har utformats i enlighet med EU:s statsstödsregler med strävan att stöden utformas så att de faller inom ramen för den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER) och kommissionens meddelande om statligt stöd till filmer och andra audiovisuella verk.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Flertalet lag- och förordningsändringar föreslås träda i kraft så snart som den 1 januari 2026, med vissa angivna övergångsbestämmelser och andra tillämpningsdatum. Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen anges träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Det anges i detta fall att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna är beroende av att avtal har slutits om biografavgifter med Stiftelsen Svenska Filminstitutet. Förhållandena är därmed sådana att tidpunkten när lagen ska träda i kraft inte går att bestämma när lagen stiftas. Vad avser inrättandet av Filmfonden anges bland annat att medel behöver överföras mellan statliga anslag, vilket som tidigast kan genomföras inom ramen för nästkommande budgetprocess, men bör annars inte bereda några särskilda svårigheter. Ett avtal behöver vidare förhandlas fram om biografavgifter, vilket sedan bör kunna ligga till grund för budgetförhandlingar om en momssänkning. Utredningen anger att detta realistiskt inte går att göra snabbare än som tidigast till den 1 januari 2027. Parallellt ska systemet för avgifter för strömningstjänsterna införas genom en ny lag som bedöms, om frågan hanteras skyndsamt, kunna träda i kraft redan den 1 januari 2026, men inte generera några intäkter förrän följande år.

Regelrådet bedömer redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet kan inte hitta någon redovisning kring behovet av speciella informationsinsatser och bedömer därför redovisningen i detta avseende bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att den svenska filmbranschen omfattar ett brett spektrum av områden och därför är svår att avgränsa med offentligt tillgänglig statistik. Det anges att många bolag som är verksamma inom filmbranschen rör sig mellan olika sektorer och innehållssegment och i takt med den digitala utvecklingen har en mängd nya typer av aktörer, som kanske inte nödvändigtvis har film eller dramaserier som sina huvudsakliga verksamhetsområden, blivit en betydande del av systemet. Det anges att enligt en rapport från 2015 uppskattades det totala antalet företag på något sätt verksamma inom tv och film i Sverige till ca 7 900 och

antalet anställda till ca 15 000. Dessa företag omsatte drygt 35 miljarder kr. Siffror som dessa, som baseras på SNI-koder från SCB, avser dock en stor mängd aktörer som inte sysslar med just film och dramaserier, samtidigt som andra aktörer inom till exempel distribution av film och serier inte inkluderas. Det anges att en mer intressant skattning av den relevanta branschens omfattning i Sverige finns i statistiken över investeringar i dessa innehållskategorier. Det anges att det idag finns ett 20-tal prenumerationsbaserade strömningstjänster som riktar sig till en svensk publik, även om det bara är en handfull av de större av dessa som investerar i svenskt innehåll. Vilka som gör det kan variera över tid, men utredningen redovisar vika företag som gjorde detta i större utsträckning under perioden 2016–2023,

Vad avser den svenska filmbranschen beskriver utredningen närmare storlek och omsättning på de företag som verkar inom de olika kategorierna från idé och finansiering till produktion, distribution och visning för slutkund i olika visningsfönster. Det anges bland annat att produktion av svensk film historiskt varit en fragmenterad marknad med ett fåtal stora och många små bolag. År 2023 var det 141 produktionsbolag som låg bakom någon svensk film med premiär 2020–2023. Endast åtta av dessa var så pass stora att de hade en omsättning på mer än 100 miljoner kr. 104 hade en omsättning under 8 miljoner kr, och av dessa hade 63 i sin tur en omsättning på under 2 miljoner kr. Utanför statistiken finns även de små producenter – främst av kortfilm – som inte har aktiebolag. Distributionsledet i Sverige kännetecknas av ett stort antal aktörer, men några få riktigt stora. Flera beskrivs i betänkandet. Det finns även en utförlig beskrivning av den svenska biografmarknaden.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges bland annat att för de leverantörer av medietjänster som omfattas av förslaget om avgifter och redan investerar substantiellt i svenska produktioner kommer förslaget att få begränsade eller inga konsekvenser. Enligt förslaget ska skyldigheten beräknas på grundval av leverantörens bruttoomsättning. De ekonomiska konsekvenserna för företag som är skyldiga att lämna bidrag kommer följaktligen att bero på leverantörens omsättning i Sverige och i vilken utsträckning leverantören investerar i svenskspråkiga produktioner i dag. Det ges några exempelberäkningar med utgångspunkt från dagens situation. Exempelvis skulle aktörer som Netflix och TV4 undantas avgift. Aktörer som Disney+, Max och Viaplay skulle betala ca 10 miljoner kr per år och företag som Amazon Prime, Apple TV och Sky Showtime omkring 5 miljoner kr. Till detta kommer avgifter på mindre summor som avser ett antal mindre aktörer. Utredningen uppskattar att den föreslagna avgiften på 1,5 procent skulle ge sammanlagt drygt 100 miljoner kronor i intäkt för staten. Det anges vidare att förslaget kommer att medföra vissa administrativa kostnader även för aktörer som inte behöver betala en avgift eftersom de fortfarande måste rapportera omsättning och investeringar. Hur stora dessa kostnader blir är enligt utredningen svårt att uppskatta men utredningens bedömning är att de är marginella för företag av den storleksordning som det handlar om här eftersom de redan har tillgång till alla uppgifter det rör sig om.

Utredningens förslag antas öka antalet film- och serieproduktioner i Sverige och medföra en ökad efterfrågan på varor och tjänster i framför allt den svenska filmbranschen. Fler film- och serieproduktioner antas även stimulera inköp av varor och tjänster från andra branscher, särskilt från tjänstenäringar som erbjuder hotell-, restaurang- och transporttjänster.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer värdefull information, både kvantitativ och kvalitativ, av de ekonomiska konsekvenser som förslaget bedöms få. Framför allt finns det relativt utförlig redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna. Redovisningen av förslagets påverkan på företagens kostnader i form av avgifter är tillräckligt väl redovisade. Utredningen hade dock behövt redovisa en uppskattning av administrativa kostnaderna för företag i form av rapporteringskostnader för omsättning och investeringar. Detsamma gäller de administrativa kostnader som är förknippade med stödansökningar. Det hade också varit behövligt med fler utförliga resonemang och uppskattade kvantifierade effekter av de ändrade målen och stödformerna, både vad avser kostnader, intäkter och påverkan på olika företags verksamhet. Sammantaget är det svårt att få en bild över förslagets påverkan på olika typer av företag.

Regelrådet bedömer därför redovisningen bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredningen för flera resonemang kring förslagets påverkan på konkurrensen. Bland annat anges att alltmer film och rörlig bild konsumeras i Sverige via nationella och internationella strömningstjänster, vilket har både för- och nackdelar. Det anges att det finns ett antal stora aktörer som i dag tjänar pengar i visningsledet utan att bidra till återväxten i den svenska film- och tv-branschen och att dessa har en disruptiv effekt på marknaden genom att de driver upp produktions- och inköpskostnaderna för svenska aktörer för många publikdragande program. Det anges att förslaget ger mer jämlika förutsättningar gentemot biograflivet och nationellt baserade, breda tv-kanaler. Det anges att det genom att fler aktörer – såväl inhemska som globala – är med och bidrar finansiellt skapas det bättre förutsättningar för att på ett konkurrensneutralt sätt värna tillgången till innehåll på svenska eller på något av de nationella minoritetsspråken. Det görs även en jämförelse med andra EU-länder beträffande nyttjandet av AV-direktivets möjlighet att införa finansiella bidrag för såväl inhemska som globala aktörer.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte haft möjlighet att i detalj granska hela betänkandet, men kan inte se bedömer att utredningen har redogjort för annan potentiell påverkan på företagen.

Regelrådet bedömer redovisningen bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan inte se att det förekommer redovisning kring särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet bedömer redovisningen bristfällig.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 juni.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Roland Sigbladh.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Anna Stattin

Föredragande