

Vägval för filmen

Betänkande av Filmutredningen 2008

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:73

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslag: Jonas Odell

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23267-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 18 juni 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till hur de framtida film-politiska insatserna ska finansieras och utformas.

Den 18 juni 2008 förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Lena Adelsohn Liljeroth, dåvarande landshövdingen Mats Svegfors som särskild utredare fr.o.m. den 11 augusti 2008.

Den 18 augusti 2008 anställdes Jon Dunås som utredningens sekreterare. Den 1 december 2008 anställdes Martin Olauzon som huvudsekreterare i utredningen. På egen begäran entledigades Martin Olauzon den 1 april 2009. Jon Dunås anställdes då som huvudsekreterare. Johanna Wistedt anställdes samtidigt som sekreterare i utredningen. Sara Rooth har varit utredningens assistent.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 22 september 2008 kanslirådet Christoffer Démery, Justitiedepartementet, ämnessakkunnige Dag Feurst, Kulturdepartementet, kanslirådet Anna Gralberg, Socialdepartementet, kanslirådet Maria Ljungkvist, Utbildningsdepartementet, kammarrättsassessorn Sara Underskog, Finansdepartementet, samt departementssekreteraren Anna Boreson, Kulturdepartementet. Den 16 april 2009 entledigades Maria Ljungkvist på egen begäran. Samtidigt förordnades ämnesrådet Rolf Höijer, Utbildningsdepartementet, samt Martin Olauzon som experter i utredningen.

Uppdraget är härmed avslutat.

Stockholm i september 2009

Mats Svegfors

/Jon Dunås
Johanna Wistedt

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 9 |
| Författningsförslag | 21 |
| 1 Bakgrund och uppdrag | 27 |
| 2 Utvecklingen på filmområdet | 29 |
| 2.1 Svensk film i dag | 29 |
| 2.2 Filmpolitikens finansiering och utformning – historik och internationell utblick | 30 |
| 2.2.1 Filmpolitikens två perspektiv..... | 30 |
| 2.2.2 Den svenska modellen..... | 31 |
| 2.2.3 Internationella stöd | 39 |
| 2.2.4 Finansieringen av svensk långfilmsproduktion..... | 40 |
| 2.2.5 EU:s regler om statligt filmstöd | 44 |
| 2.2.6 Filmpolitiken i några andra länder..... | 46 |
| 2.3 Filmskapare, marknad och publik – historik och framtidsperspektiv | 51 |
| 2.3.1 Filmkonsumtionen har ökat – utanför biografen | 51 |
| 2.3.2 Konkurrensförhållanden | 55 |
| 2.3.3 Den digitala revolutionen och filmmarknaden | 68 |
| 2.3.4 Filmproduktionens regionalisering (och internationalisering) | 77 |
| 2.3.5 En olönsam filmproduktion och en svag producentstruktur | 79 |
| 2.3.6 Kritik mot de högre filmutbildningarna..... | 82 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.4 | Filmen som kreativ näring | 83 |
| 2.4.1 | Kreativa näringar | 83 |
| 2.4.2 | Filmens särskilda förutsättningar..... | 85 |
| 2.4.3 | Sysselsättning | 86 |
| 2.4.4 | Filmens kopplingar till andra kreativa näringar – <i>cross media</i> | 87 |
| 2.4.5 | Regional marknadsföring, filmturism..... | 90 |
| 3 | Inriktning på de framtida insatserna för filmen | 93 |
| 4 | Finansieringen av den svenska filmpolitiken – alternativ och vägval | 99 |
| 4.1 | Förutsättningar för ett nytt filmavtal | 99 |
| 4.1.1 | Branschparternas inställning till en fortsatt avtalsfinansiering..... | 99 |
| 4.1.2 | Avtalsmodellens ändamålsenlighet | 103 |
| 4.2 | Konsekvenser av ett oförändrat statligt filmstöd om avtalsfinansieringen upphör..... | 105 |
| 4.2.1 | Filmpolitiska konsekvenser av minskade stöd | 106 |
| 4.2.2 | Effekter av att branschparter inte längre behöver finansiera filmavtalet..... | 106 |
| 4.3 | Filmpolitik utan filmavtal – utökat statligt filmstöd och höjd mervärdesskatt på biograf föreställningar | 110 |
| 4.3.1 | Höjd mervärdesskatt på biograf föreställningar | 111 |
| 4.3.2 | Konsekvenser för biografmarknaden..... | 113 |
| 5 | En ny svensk filmpolitik | 117 |
| 5.1 | Behov av modernisering..... | 118 |
| 5.1.1 | Stöd till värdefull svensk filmproduktion..... | 120 |
| 5.1.2 | Stöd till distribution och visning av värdefull film ... | 141 |
| 5.2 | Besparingar vid minskade resurser | 161 |
| 5.3 | Ett vägval för filmen..... | 163 |
| 6 | Bevarande och tillgängliggörande av filmarvet..... | 167 |
| 6.1 | Bakgrund..... | 168 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.2 | Filmarevets nuvarande organisation – en översikt..... | 170 |
| 6.2.1 | Svenska Filminstitutet..... | 170 |
| 6.2.2 | Kungl. biblioteket, Audiovisuella medier..... | 177 |
| 6.2.3 | Sveriges Television..... | 180 |
| 6.2.4 | Stiftelsen Filmform..... | 181 |
| 6.3 | Uppdelningen mellan Filminstitutet och Kungl. biblioteket, Audiovisuella medier – en analys..... | 181 |
| 6.3.1 | Insamling..... | 182 |
| 6.3.2 | Beskrivning och dokumentation..... | 183 |
| 6.3.3 | Bevarande | 183 |
| 6.3.4 | Tillgängliggörande | 184 |
| 6.3.5 | Slutsatser | 185 |
| 6.4 | Framtiden: utöka samarbetet mellan befintliga institutioner..... | 187 |
| 6.5 | Ändra huvudmannskapet för filmarkivet i Grängesberg ... | 190 |
| 6.6 | Konsekvenser | 191 |
| 6.7 | Stiftelsen Ingmar Bergman..... | 192 |
| 7 | Svenska Filminstitutets roll m.m..... | 195 |
| 7.1 | Svenska Filminstitutets roll och organisationsform..... | 195 |
| 7.1.1 | Svenska Filminstitutet i dag | 196 |
| 7.1.2 | Svenska Filminstitutets framtida roll | 197 |
| 7.1.3 | Stiftelseformen för Svenska Filminstitutet utan ett filmavtal | 198 |
| 7.2 | Handlingsoffentlighet i Filminstitutets verksamhet – ändring i offentlighets- och sekretesslagen | 200 |
| 7.2.1 | Nuvarande regler | 200 |
| 7.2.2 | Ändring i offentlighets- och sekretesslagen | 202 |
| 7.3 | Ändring i inkomstskattelagen..... | 203 |
| | Referenser | 205 |
| | Bilagor | |
| | <i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv | 207 |

Sammanfattning

De filmpolitiska insatserna i Sverige finansieras till stor del genom ett avtal mellan staten, filmbranschen och flera tv-företag. Vid sidan av avtalet ger staten också stöd till filmkulturella insatser. De filmpolitiska medlen fördelas av Svenska Filminstitutet. Filmutredningens uppdrag är att lämna förslag till hur de filmpolitiska insatserna ska finansieras och utformas när nuvarande filmavtal upphör vid utgången av 2010. Direktiven till utredningen återfinns i en särskild *bilaga*. Här följer en sammanfattning av utredningens huvudsakliga bedömningar och förslag.

Utmaningar för svensk film

Den svenska filmbranschen och svensk filmpolitik står inför en rad utmaningar.

På den svenska biografmarknaden dominerar i dag SF-koncernen stort. Biografägaren SF Bio har vad som kan betecknas som monopol och inom distributionen av svensk film har SF Film stora marknadsandelar. Det finns en oro bland distributörer, producenter och konstnärliga upphovsmän för vad detta på sikt kan innebära för svensk film och filmbransch. Monopol är aldrig gynnsamt för en marknad.

Digitaliseringen ger en rad möjligheter för filmen, men medför också problem. Illegal fildelning hämmar utvecklingen av legala film-tjänster, eftersom osäkerheten kring den legala marknaden minskar investeringsviljan. Den s.k. Ipred-lagen har dock hittills haft positiv effekt därvidlag, och många menar att det är på Internet filmens framtid finns. Internet öppnar bl.a. möjligheter för en alternativ produktionsekonomi där filmskaparen står i mer direkt kontakt med filmkonsumenterna.

Även digitaliseringen av biografer ger nya möjligheter, men har hittills gått långsamt, inte minst i Sverige. Avgörande för utvecklingen

här är när SF Bio digitaliserar i större skala. Man har sagt att detta kommer att ske inom tre till fem år. Många mindre biografier kommer inte att kunna digitaliseras utan offentligt stöd.

Svensk filmproduktion är i dag ofta olönsam för producenten och producentstrukturen fragmenterad. Produktionsbolag är ofta så små och ekonomiskt svaga att de inte kan utveckla sin verksamhet. De flesta i branschen menar att stödresurserna på nationell nivå i längden är otillräckliga, men från producenthåll menar man också att även fördelningen av filmens intäkter mellan producenten och andra finansiärer har stor betydelse. Producenten tar den största ekonomiska risken och får ofta den minsta delen av intäkterna, p.g.a. hans eller hennes beroendeställning i förhållande till starkare finansiärer, såsom distributörer, tv-bolag och regionala produktionscentrum. Producenters dåliga ekonomi får i sin tur negativa följder för konstnärliga upphovsmän och andra som arbetar i filmproduktionen.

Filmpolitiken är i dag i vissa avseenden inte optimalt utformad för att möta dessa olika problem. Till detta kommer att det finns en grundläggande osäkerhet kring hur den framtida filmpolitiken ska finansieras.

Samtidigt som utmaningarna alltså är många är det viktigt att framhålla att svensk film just nu befinner sig i en mycket positiv utveckling. Inom kort- och dokumentärfilm, animation, reklamfilm och musikvideo ses Sverige internationellt som ett viktigt och intressant land. Under de senaste åren har även svensk långfilm haft allt fler framgångar. Det finns nu i svensk film fler kreativa talanger, fler målmedvetna producenter, mer kompetens och framåtanda än på många år. Det är med denna positiva utveckling för ögonen man bör ta sig an de utmaningar som branschen och filmpolitiken står inför.

Inriktning på de framtida insatserna för filmen

Den svenska filmpolitikens nuvarande huvuduppgifter är att främja värdefull svensk filmproduktion, spridning och visning av värdefull film, bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden. Enligt Filmutredningens uppfattning kan dessa uppgifter ses som fyra hörnstenar som alla är nödvändiga för en sammanhängande filmpolitik.

Med huvuduppgifterna som grund föreslår Filmutredningen åtta mål för den framtida filmpolitiken. Utredningen betonar särskilt vikten av kvalitet och förnyelse som ledstjärnor i filmpolitiken.

Insatserna för filmen bör, med kvalitet och förnyelse som allmän inriktning, syfta till att

- främja produktionen av värdefull svensk film och stimulera svensk films utveckling,
- främja spridning och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet,
- utveckla biografens roll som kulturell mötesplats i hela landet,
- verka för filmmarknadens utveckling i alla visningsformer,
- öka kunskapen om film och rörlig bild hos barn och ungdom och stimulera deras eget skapande,
- bevara filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse och i ökad utsträckning tillgängliggöra dem för forskning och allmänhet,
- utveckla det internationella utbytet och samarbetet på filmområdet samt
- verka för ökad jämställdhet i svensk filmproduktion.

Finansieringen av den svenska filmpolitiken – alternativ och vägval

Det finns, realistiskt sett, två huvudalternativ för filmpolitikens framtida finansiering. Det ena är en fortsättning av dagens avtalsmodell, där branschpartier frivilligt bidrar till filmpolitiken tillsammans med staten, som i dag står för merparten av finansieringen. Det andra är en enbart statlig finansiering utan avtal. Det senare alternativet innebär att filmpolitiken helt och hållet finansieras över statsbudgeten, på samma sätt som andra kulturpolitiska insatser. I en del andra länder finansieras filmstöden delvis genom obligatoriska avgifter på olika visningsfönster. Enligt Filmutredningens bedömning saknas det dock i dag förutsättningar för att införa sådana avgifter i Sverige.

Förutsättningar för ett nytt filmavtal

Filmutredningen bedömer att förutsättningarna för ett nytt filmavtal är mycket osäkra, mot bakgrund av de villkor för framtida medverkan som flera parter ställer. Utredningens bedömning baserar sig på samtal med nuvarande avtalsparter och med dvd-branschen, som i dag inte är avtalspart. En förutsättning för samtalen har varit att Filmutredningen inte får föreslå ett ökat statligt bidrag i filmavtalet.

I Filmutredningens uppdrag ingår även att bedöma avtalsmodellens ändamålsenlighet. Filmutredningen anser att filmavtalet har fördelar, men det kan samtidigt ifrågasättas om det är ändamålsenligt på lång sikt, mot bakgrund av utvecklingen av allt fler visningsfönster för film som inte är representerade i avtalet. Långsiktigt är det problematiskt att avtalet så ensidigt bygger på biografen som visningsfönster för film, både vad gäller finansiering och inriktning. Att bredda avtalets finansiering genom fler visningsfönster har dock visat sig vara oerhört svårt. Hur avtalsmodellen ska värderas hänger emellertid samman med vad alternativet till ett avtal skulle innebära för svensk film.

Konsekvenser av ett oförändrat statligt filmstöd om avtalsfinansieringen upphör

Om avtalsfinansieringen upphör utan att statens stöd ökar reduceras de resurser som avtalet i dag ger med nära hälften, från mer än 356 miljoner kronor till 185 miljoner kronor, vilket är statens nuvarande bidrag i avtalet. Filmpolitikens samlade resurser minskar från ca 480 miljoner kronor till knappt 310 miljoner kronor, vilket är statens samlade insatser i och vid sidan av avtalet. Filmstöden måste då alltså minskas drastiskt, vilket får allvarliga följder för svensk film. Konsekvenserna motverkas ytterst marginellt av att branschparter samtidigt får en ekonomisk lättnad när de inte längre bidrar till filmavtalet, då det i huvudsak är andra delar av branschen än de som producerar svensk film som finansierar avtalet.

Filmpolitik utan filmavtal – utökat statligt filmstöd och höjd mervärdesskatt på biografafforeställningar

Filmutredningen föreslår att om avtalsfinansieringen upphör bör statens insatser öka så att de samlade nationella stöden till filmområdet uppnår minst nuvarande nivå. Att kraftigt reducera filmstöden till följd av att branschparternas bidrag upphör vore enligt Filmutredningens uppfattning inte en rimlig väg att gå. Staten är den yttersta garanten för filmpolitiken, i Sverige på samma sätt som i andra länder.

För att ökade statliga insatser ska vara neutrala för statsbudgeten bör mervärdesskattesatsen för tillträde till biografafforeställningar höjas från dagens 6 procent till 25 procent. En sådan åtgärd skulle för staten med viss marginal täcka de ökade statliga utgifterna. Lösningen innebär inte att intäkterna från mervärdesskatten destinerar för filmändamål, utan det statliga anslaget till filmstöd blir föremål för årlig budgetprövning på samma sätt som andra anslag. Eftersom biografavgiften på 10 procent av bruttobiljettintäkten försvinner när mervärdesskattesatsen höjs blir marginaleffekten för biografägaren i de flesta fall relativt begränsad.

Under förutsättning att avtalsmodellen upphör föreslår Filmutredningen en ändring i mervärdesskattelagen enligt ovan.

Om avtalsmodellen upphör kan det likväl vara nödvändigt med en viss förlängning av nuvarande avtal innan det kan ersättas av en ny finansieringsmodell. Ett antal av filmavtalets nuvarande parter har också förklarat sig beredda att medverka till en viss tids förlängning av nuvarande avtal.

En ny svensk filmpolitik

Filmutredningen anser att det svenska filmstödsystemet bör moderniseras för att skapa bättre förutsättningar för ekonomiskt och konstnärligt risktagande i svensk filmproduktion och för kvalitet och mångfald i filmutbudet som helhet. Villkoren för producenter och konstnärliga upphovsmän bör förbättras. Filmstöden bör delvis öppnas för andra visningsfönster än biografen samtidigt som digitalisering av biografen bör stimuleras. Filmutredningen redovisar en rad förslag till stödförändringar som kan ske även om de samlade resurserna förblir oförändrade. Utredningen identifierar också, för framtida överväganden, var det finns behov av ökade resurser.

Stöd till värdefull svensk filmproduktion

De selektiva, kvalitetsprövade förhandsstöden till långfilm, barn- och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm samt utveckling uppgick 2008 till totalt drygt 190 miljoner kronor. De automatiska stöden – publikrelaterat stöd och marknadsstöd – uppgick till totalt 75 miljoner kronor. När det gäller stöden till svensk filmproduktion redovisar Filmutredningen följande förslag och bedömningar.

Huvuddelen av stöden till svensk filmproduktion bör även i fortsättningen utgöras av förhandsstöd. Systemet med filmkonsulenter som prövar ansökningarna om förhandsstöd har tydliga fördelar jämfört med tidigare nämnds-system och bör därför bestå. Det är av avgörande betydelse att stöden till svensk filmproduktion har som främsta uppgift att höja kvaliteten i svensk film. Denna uppgift bör avse såväl filmer med ett bredare publikt tilltal som de mest utmanande och krävande filmerna. Förhandsstöden spelar en central roll för kvaliteten i svensk film. Filmutredningen bedömer vidare att i synnerhet förhandsstöden till barn- och ungdomsfilm och till dokumentärfilm behöver förstärkas.

Förhandsstöden till svensk filmproduktion bör i viss utsträckning kunna ges till långfilm och barn- och ungdomsfilm som har premiär direkt i andra visningsfönster än biografen, dvs. utan dagens krav på ”normal biografpremiär med normal biografexploatering”. Därmed får filmare större möjlighet att pröva alternativa vägar och strategier för att lansera svensk film och nå publiken, t.ex. via Internet. En ökad flexibilitet i distributionen bör på sikt kunna bidra till både ökad mångfald i utbudet av svensk film och bättre förutsättningar för svensk film att nå publiken. Redan i dag är kravet på biografvisning slopat för stöd till kort- och dokumentärfilm.

Förhandsstöden till svensk film bör villkoras med att de ska räknas som en del av producentens insats i filmen. Syftet är att förbättra de i dag ofta dåliga ekonomiska villkoren för producenter genom att producenten får ett ökat ägande i sin film. Därigenom bör även de ekonomiska villkoren för konstnärliga upphovsmän och andra som arbetar med film kunna förbättras.

Det nuvarande stödet till åtgärder mot olovlig hantering av film på drygt 5 miljoner kronor per år bör avskaffas. Arbetet mot bl.a. illegal fildelning är generellt sett viktigt, men det kan ifrågasättas om det ska vara en uppgift för filmpolitiken att ekonomiskt stödja den opinionsbildning som branschen själv bedriver. Arbetet för att främja den legala filmmarknaden och motverka illegal hantering av film

bör i stället vara en integrerad del av Filminstitutets utåtriktade verksamhet och på ett tydligare sätt omfatta alla visningsfönster för film.

Det nuvarande stödet till regionala produktionscentrum på drygt 5 miljoner kronor bör avskaffas. De regionala produktionscentrumen finansieras nästan helt av regionala och kommunala medel. Denna finansiering var 2008 omkring 90 miljoner kronor. Regionala produktionscentrum ger inte stöd, utan investerar i långfilmer på affärs-mässiga villkor. Den generella principen för de nationella filmstöden är dock att man stöder producenter som i sin tur avgör vilka andra finansiärer de vill samarbeta med. De regionala centrumen är som alla i svensk film beroende av att det finns ett substantiellt nationellt stödssystem. Statens ansvar bör avse detta nationella stödssystem, medan direkt finansiering av regionala produktionscentrum bör vara en regional och lokal angelägenhet där intresse finns. Det statliga stödet till regionala resurscentrum, som går till annan filmverksamhet med inriktning på barn och ungdom, bör bestå.

Ett nytt produktionsstöd – Ny Film – bör inrättas, med inriktning på nyskapande projekt. Stödet bör omfatta spel- och dokumentärfilm av olika längd och stimulera utvecklingen av konstnärlig talang hos filmare, filmens form och berättande samt nya former för produktion, distribution och lansering i olika visningsfönster. Även nyskapande projekt inom *cross media*, som kan inbegripa t.ex. film och dataspel, bör kunna omfattas. Det svenska produktionsstödsystemet är i dag i hög grad ett uttryck för en syn på filmen som ett separat och tydligt definierat område, intimt förknippat med visning på biograf. Det är angeläget att det finns ett tillräckligt utrymme för filmens utveckling och förnyelse, konstnärligt eller i fråga om användningen av ny teknik, nya plattformar och samarbeten med andra medier. Det nya stödet bör finansieras med de medel som frigörs genom att stöden till åtgärder mot olovlig hantering av film och till regionala produktionscentrum avskaffas, totalt drygt 10 miljoner kronor.

Det nuvarande publikrelaterade stödet (PRS) bör avskaffas och ersättas av nuvarande marknadsstöd. Det bör finnas ett komplement och alternativ till de konsulentstyrda förhandsstöden, för att skapa en dynamik i stödssystemet som helhet. PRS utgår automatiskt (utan kvalitetsprövning) till filmer, i relation till filmernas biljettintäkter på biograf. Stödet har dock inte helt fungerat som det var avsett, utan har varit svårhanterligt och framstått som komplicerat, osäkert och oförutsebart. Marknadsstödet infördes 2008 inom budgetramen för PRS, sedan det uppstått ett överskott av PRS-

medel som inte kom till användning. Marknadsstödet syftar liksom PRS till att stimulera produktion av film för en stor publik. Det är tydligare och mer förutsebart än PRS, och kan användas på ett effektivare sätt. Till skillnad från PRS betalas det inte ut efter filmens lansering, utan vid filmens produktion. Stödet baseras på ett särskilt poängsystem och får uppgå till högst 40 procent av produktionens budget till en viss nivå om det finns minst 60 procent övrig finansiering. Stödet bör, liksom PRS i dag, ha en årlig total budgetram på 75 miljoner kronor.

Möjligheterna för regissörer och manusförfattare att få stöd för utveckling av projekt utan medverkan av producent bör utökas och förtydligas. I dag är möjligheterna för manusförfattare och regissörer att söka utvecklingsstöd utan att det sker via en producent alltför otydliga och begränsade. Genom att öka manusförfattares och regissörers möjligheter bör utrymmet öka för den rent konstnärliga utvecklingen av idéer och projekt som kan bli bra filmer. Det är dessutom viktigt för svensk film att man håller en hög generell kvalitet på manusskrivandet, även om inte alla manus blir till färdiga filmer.

Det nuvarande målet att förhandsstöden till svensk filmproduktion ska fördelas jämnt mellan män och kvinnor bör bibehållas. Målet bör vara långsiktigt och samtidigt löpande följas upp av Filminstitutet. Det är ett problem att kvinnor är underrepresenterade bland filmmakare, inte bara i ett samhällsperspektiv utan även för filmen. Som ett led i främjandet av värdefull svensk film bör man uppmuntra utveckling och mångfald, och där det är möjligt motverka tendenser till slentrian och likriktning. Den fortsatta manliga dominansen i svensk film är en sådan tendens.

Stöd till distribution och visning av värdefull film

Olika stöd till distribution och visning ges i dag både genom och vid sidan av filmavtalet. Tillsammans uppgick alla dessa stöd 2008 till drygt 58 miljoner kronor. Därtill fördelades stöd på knappt 16 miljoner kronor till regional filmverksamhet inom ramen för regionala resurscentrum för film och video, som till viss del omfattar distribution och visning. När det gäller stöden till distribution och visning redovisar Filmutredningen följande förslag och bedömningar.

En nationell statlig satsning bör genomföras för digitalisering av biografier som har framtidsförutsättningar men som inte kan digitalisera utan ekonomiskt bistånd. En nationell satsning är nödvändig för

att inte en mängd mindre biografier ska försvinna när de stora kommersiella biografkedjorna digitaliseras och filmdistributionen blir digital. Digitaliseringen innebär samtidigt ett kvalitativt språng för biograferna, i synnerhet såtillvida att distributionen kan bli mer flexibel och diversifierad. Digitaliseringen möjliggör också distribution av annat kulturutbud än film, som t.ex. teater och opera. En nationell satsning bör ske vid en tidpunkt som gör att den kan bli så kostnadseffektiv och långsiktig som möjligt. Statens stöd bör täcka en tredjedel av kostnaden och uppmuntra till medfinansiering från kommuner, biografägare och andra möjliga intressenter. För ändamålet bör medel tillfälligt omprioriteras från nuvarande stöd till distribution och visning. För att en nationell satsning på digital bio ska bli framgångsrik räcker det dock sannolikt inte att enbart omprioritera inom filmpolitiken. Det bör då beaktas dels att en digitalisering möjliggör vidare spridning av annat kulturutbud än film, dels att utbudet med digital teknik kan bli mer tillgängligt för döva, hörselskadade och synskadade personer. En digitalbiosatsning bör alltså ses i ett bredare kulturpolitiskt och tillgänglighetspolitiskt perspektiv.

En del av det nuvarande stödet till import och lansering av kvalitetsfilm bör öppnas för film i andra visningsfönster än biografen, såsom dvd, video on demand och andra digitala videoformat. Stödet uppgår i dag till knappt 6 miljoner kronor. Genom förändringen bör flera av de utländska kvalitetsfilmer som i dag aldrig når den svenska filmpubliken få möjlighet till lansering i Sverige. Möjligheten ökar också att sprida filmerna till en större publik, som i regel inte har tillgång till kvalitetsfilm på biograf.

Ett nytt stöd till lansering av äldre svensk film i digitala videoformat samt på digitala biografier bör införas. Stödet bör vara minst 3 miljoner kronor årligen. Resurser bör tillskapas genom vissa omprioriteringar. Det nya stödet bör bidra till att öka tillgången till det svenska filmarvet, som i dag till stora delar är otillgängligt för filmpubliken. Att främja utbudet av det svenska filmarvet för filmkonsumenter bör ha betydligt högre prioritet i filmpolitiken än vad som är fallet i dag.

Stöd till svensk filmproduktion bör villkoras med att det ska vara möjligt att se de filmer som får stöd med svensk text på digitala biografier och i digitala videoformat. Syftet är att öka tillgängligheten till svensk film för Sveriges en miljon hörselskadade eller döva personer. I dag saknar de flesta av dem möjlighet att ta del av svensk film på bio.

I en eventuell framtida ny modell för statligt stöd till regionala kulturinstitutioner kan på filmpolitikens område stödet till regionala

resurscentrum för film och video ingå. Vid en sådan förändring bör Filminstitutet spela en framträdande roll i dialogen mellan stat, landsting och kommuner om medlens användning. Det vore av flera skäl olämpligt att låta andra filmstöd ingå i den nya modellen.

Ansvarsfördelningen mellan Filminstitutet och Svenska institutet när det gäller främjandet av svensk film utomlands bör ses över. Under senare år har problemet med en otydlig ansvarsfördelning mellan Filminstitutet och Svenska institutet när det gäller främjandet och spridningen av svensk film utomlands uppmärksammats. Problemet har ännu inte lösts på något tillfredställande sätt, utan har på senare tid tvärtom fått ökad aktualitet. Det är därför angeläget att det görs en översyn i syfte att klargöra ansvarsfördelningen mellan instituten och uppnå en mer effektiv användning av de resurser som används för främjandet och spridningen av svensk film utomlands.

Ett vägval för filmen

Filmutredningen föreslår förändringar av filmstöden som bör ge en mer modern och verkningsfull filmpolitik än i dag, även utan en nettoökning av filmpolitikens samlade resurser. Om man ser till filmens roll och betydelse i det moderna samhället är det dock enligt Filmutredningens uppfattning mycket som talar för att filmen bör få ökad prioritet i den framtida kulturpolitiken. Svensk film befinner sig i dag i en mycket lovande utveckling. Dagens resurser är dock otillräckliga för att utvecklingen ska vara långsiktig och bärkraftig. Med en höjd ambitionsnivå i den svenska filmpolitiken är utsikterna i dag exceptionellt goda för en ny storhetstid för svensk film.

Bevarande och tillgängliggörande av filmarvet

För att effektivisera och förbättra arbetet med att bevara och tillgängliggöra filmarvet bör det nuvarande samarbetet mellan Filminstitutet och Kungl. biblioteket (KB) utvecklas och få en fastare grund. När det gäller filmarvet förekommer i dag ett visst dubbelarbete mellan Filminstitutet och KB, samtidigt som de båda institutionerna genom det samarbete man har i dag även kompletterar varandra. Filminstitutet och KB bör få i uppdrag att göra en översyn av sina verksamheter i syfte att ta fram en gemensam strategi för hur filmarvet ska

hanteras. I detta bör ingå att identifiera och motverka dubbelarbete hos de båda institutionerna samt att definiera väsentliga samarbetsområden, bl.a. när det gäller bevarande och tillgängliggörande av digitalt material. Ett utvecklat samarbete kan vara en tillräcklig åtgärd i sig, eller ett första steg mot en eventuell framtida sammanslagning av verksamheterna. Frågan om en sammanslagning kräver i så fall vissa ytterligare överväganden.

Huvudmannaskapet för filmarkivet i Grängesberg bör snarast möjligt överföras från Filminstitutet till KB tillsammans med resurser för ändamålet. Filminstitutet är huvudman för filmarkivet i Grängesberg, som har inriktning på film utanför biografrepertoaren, såsom beställningsfilmer, föreningsfilmer m.m. Grängesbergsarkivet utgör i dag inte någon integrerad del av Filminstitutets verksamhet, men har ett nära samarbete med KB. Det finns även en samsyn hos såväl filmarkivet i Grängesberg som Filminstitutet och KB kring att KB bör bli huvudman för Grängesbergsarkivet.

Stiftelsen Ingmar Bergmans arkiv bör få ett årligt statligt bidrag om 500 000 kronor. Arkivet är av stor betydelse för förståelsen av ett unikt konstnärskap. Det statliga bidraget syftar till att säkerställa att detta arv kan förvaltas och tillgängliggöras för nutida och kommande generationer.

Svenska Filminstitutets roll m.m.

Svenska Filminstitutet bör vara organ för den nationella filmpolitiken även om filmpolitiken som helhet i framtiden finansieras på annat sätt än genom filmavtal. Svensk film främjas bäst av att det finns en självständig nationell institution för genomförandet av den svenska filmpolitiken. Det gäller oavsett hur filmpolitiken finansieras.

Det är samtidigt angeläget att Filminstitutet utvecklar sin kompetens, främst inom området digitala visningsfönster för film, och att Filminstitutets roll förstärks när det gäller att främja filmmarknaden i alla visningsfönster. En utveckling av Filminstitutet och dess roll är nödvändig för att säkerställa att Filminstitutet även i framtiden förblir relevant för filmsektorn, som genomgår en snabb förändring.

Stiftelseformen för Svenska Filminstitutet är inte avhängig filmavtalet och kan alltså kvarstå även om avtalsmodellen upphör. Frågan om Filminstitutet bör omvandlas till statlig myndighet vid en förändrad finansieringsmodell kräver överväganden i särskild ordning och behandlas därför inte närmare i detta betänkande.

Om filmpolitiken får enbart statlig finansiering bör all verksamhet i Stiftelsen Svenska Filminstitutet omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet. I dag omfattas den del av Filminstitutets verksamhet som inte finansieras av filmavtalet av reglerna om handlingsoffentlighet, medan den verksamhet som finansieras av filmavtalet är undantagen. När all finansiering av filmpolitiken är statlig faller tidigare motiv för ett undantag. Handlingsoffentlighet innebär samtidigt att regler om sekretess kan vara tillämpliga i berörda verksamheter. Det kan vid stödansökningar gälla uppgifter som kan betraktas som affärshemligheter, såsom manusidéer och enskilda finansiärers insatser.

Under förutsättning att avtalsmodellen upphör föreslår Filmutredningen ändringar i offentlighets- och sekretesslagen enligt ovan.

Filmutredningen föreslår slutligen att om avtalsmodellen upphör bör den nuvarande möjligheten i inkomstskattelagen att få avdrag för de avgifter och bidrag som betalas till Filminstitutet av berörda avtalsparter i 2006 års filmavtal upphöra.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 7 kap 1 § mervärdesskattelagen (1994:200) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 1 §

Skattesats och beskattningsunderlag

Skattesatsen

1 § Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skatten tas ut med 12 procent av beskattningsunderlaget för

1. rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet samt upplåtelse av campingplatser och motsvarande i campingverksamhet,

2. omsättning av sådana konstverk som avses i 9 a kap. 5 §, och som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo,

3. import av sådana konstverk, samlarföremål och antikviteter som avses i 9 a kap. 5–7 §§,

4. omsättning, gemenskapsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avses i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, med undantag för

a) annat vatten som avses i artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003, än sådant vatten som tappas på flaskor eller i behållare som är avsedda för försäljning, och

b) spritdrycker, vin och starköl.

Skatten tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för

1. omsättning, gemenskapsinternt förvärv och import av följande varor, om inte annat följer av 3 kap. 13 och 14 §§, under förutsättning att varorna inte helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam:

– böcker, broschyrer, häften och liknande alster, även i form av enstaka blad,

– tidningar och tidskrifter,

– bilderböcker, ritböcker och målarböcker för barn,

– musiknoter, samt

– kartor, inbegripet atlaser, väggkartor och topografiska

– kartor,

2. omsättning, gemenskapsinternt förvärv och import av program och kataloger för verksamhet som avses i 5, 6, 7 eller 10 samt annan omsättning än för egen verksamhet, gemenskapsinternt förvärv och import av program och kataloger för verksamhet som avses i 3 kap. 18 §, allt under förutsättning att programmen och katalogerna inte helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam,

3. omsättning av radiotidningar samt omsättning, gemenskapsinternt förvärv och import av kassettidningar, om inte annat följer av 3 kap. 17 §, och av kassetter eller något annat tekniskt medium som återger en uppläsning av innehållet i en vara som omfattas av 1,

4. omsättning, gemenskapsinternt förvärv och import av en vara som genom teckenspråk, punktskrift eller annan sådan särskild metod gör skrift eller annan information tillgänglig särskilt för läshandikappade, om inte annat följer av 3 kap. 4 §,

5. tillträde till konserter, 5. tillträde till konserter, cirkus-, *biograf*-, teater-, opera- cirkus-, teater-, opera- eller eller balettföreställningar eller balettföreställningar eller andra andra jämförliga föreställningar, jämförliga föreställningar,

6. tjänster som avses i 3 kap. 11 § 2 och 4 om verksamheten inte bedrivs av och inte heller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna,

7. tillträde till och förevisning av djurparker,

8. upplåtelse eller överlåtelse av rättigheter som omfattas av 1, 4 eller 5 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konst-

närliga verk, dock inte när det är fråga om fotografier, reklamalster, system och program för automatisk databehandling eller film, videogram eller annan jämförlig upptagning som avser information,

9. upplåtelse eller överlåtelse av rättighet till ljud- eller bildupptagning av en utövande konstnärs framförande av ett litterärt eller konstnärligt verk,

10. omsättning av tjänster inom idrottsområdet som anges i 3 kap. 11 a § första stycket och som inte undantas från skatteplikt enligt andra stycket samma paragraf, och

11. personbefordran utom sådan befordran där resemomentet är av underordnad betydelse. Lag (2006:1389). Beskattningsunderlaget vid omsättning och gemenskapsinterna förvärv.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Bilaga¹

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 3 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

| <i>Organ</i> | <i>Verksamhet</i> |
|--|--|
| Stiftelsen Norrlandsfonden | förvaltning av statligt reglerade utvecklingslån och lokalisering-lån som beslutats enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd eller motsvarande äldre bestämmelser (SFS 1998:775) |
| Stiftelsen Svenska Filminstitutet | all verksamhet <i>utom verksamhet som avser fördelning av stöd enligt filmavtal</i> |
| Stiftelsen Svenska Institutet | all verksamhet |
| Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden | statligt stöd i form av stipendier (SFS 1992:318) |

¹ Senaste lydelse 2009:707.

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 3 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

| <i>Organ</i> | <i>Verksamhet</i> |
|--|--|
| Stiftelsen Norrlandsfonden | förvaltning av statligt reglerade utvecklingslån och lokalisering-lån som beslutats enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd eller motsvarande äldre bestämmelser (SFS 1998:775) |
| Stiftelsen Svenska Filminstitutet | all verksamhet |
| Stiftelsen Svenska Institutet | all verksamhet |
| Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden | statligt stöd i form av stipendier (SFS 1992:318) |

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011 och ska tillämpas på handlingar som från och med den tidpunkten inkommer till eller upprättas hos Stiftelsen Svenska Filminstitutet, dock inte om handlingarna avser stöd enligt filmavtal. Äldre bestämmelser gäller för ärenden som avslutats före den 1 januari 2011.

3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska upphöra att gälla vid utgången av 2010.

Den upphävda paragrafen gäller för sådana avgifter och bidrag som lämnats innan dess.

1 Bakgrund och uppdrag

De filmpolitiska insatserna i Sverige finansieras till betydande del genom ett avtal mellan staten och olika berörda branscher. Parter i det nu gällande avtalet, 2006 års filmavtal, är staten, organisationer inom filmbranschen samt Sveriges Television AB (SVT), TV 4 AB, Modern Times Group MTG AB, Kanal 5 AB och C More Entertainment AB. Avtalet finansierar stöd till svensk filmproduktion, vissa stöd till distribution och visning, avgifter till internationellt samarbete, stöd till internationell lansering av ny svensk film samt stöd till åtgärder mot olovlig hantering av film. Stiftelsen Svenska Filminstitutet fördelar de medel som inkommer genom avtalet.

Vid sidan av filmavtalet lämnar staten genom Svenska Filminstitutet även stöd till andra insatser, huvudsakligen inom det filmkulturella området. Insatserna omfattar stöd till regionala resurscentrum för film och video, stöd till film i skolan, stöd och andra insatser för att främja distribution och visning av värdefull film, stöd till syntolkning och textning av film och video på svenska och nationella minoritetsspråk, insatser för att bevara och tillgängliggöra filmarvet, informationsverksamhet samt utlandsverksamhet. Vidare fördelar Konstnärsnämnden visst statligt stöd till produktion av kort- och dokumentärfilm.

2006 års filmavtal löper ut den 31 december 2010. Som ett led i beredningen av en ny filmpolitik som ska träda i kraft efter 2010 har denna utredning fått i uppdrag att lämna förslag till hur de framtida filmpolitiska insatserna ska finansieras och utformas. Utredningen ska därvid utgå från och värdera filmpolitikens nuvarande huvuduppgifter, som är att främja värdefull svensk filmproduktion, att främja distribution och visning av värdefull film, att bidra till att bevara och tillgängliggöra filmarvet samt att verka för internationellt samarbete på filmområdet.

Som underlag för sina ställningstaganden ska utredningen ur ett framtidsperspektiv beskriva och analysera utvecklingen på filmområdet. Till det som ska belysas hör ägar- och konkurrensförhållanden och ekonomiska förutsättningar inom filmbranschens olika led, resurser och betalningsströmmar i svensk film, konsumtionsmönster samt teknikutvecklingen inom distribution och visning av rörliga bilder. Utöver detta ska även en internationell utblick göras.

Utredningen ska pröva om det finns förutsättningar för en fortsatt avtalsmodell för finansieringen av filmpolitiska insatser och om en sådan modell är ändamålsenlig. Om utredningen finner att dessa förutsättningar föreligger ska ett förslag till nytt avtal lämnas som är förankrat hos de parter som föreslås ingå i avtalet.

Utredningen ska även lämna förslag till en finansiering och utformning av filmpolitiska insatser utan ett avtal, samt ta ställning till vem som ska fördela filmstödet om det inte längre finns ett filmavtal.

Om utredningen finner det motiverat ska förändringar av nuvarande filmpolitiska insatser föreslås. Utredningen ska särskilt pröva om de nuvarande insatserna skapar bästa möjliga förutsättningar för ekonomiskt och konstnärligt risktagande i svensk filmproduktion och på bästa sätt gynnar kvalitet och mångfald i hela det filmutbud som erbjuds konsumenten. Därvid ska utredningen bl.a. överväga om olika stöd i större utsträckning än vad som medges i dag bör kunna ges till film i andra visningsformer än visning på biograf. Vidare ska utredningen överväga hur en kostnadseffektiv och långsiktig utveckling av digital bio i hela landet kan främjas. Möjligheten till ökad samordning mellan filmpolitiska insatser på nationell, regional och lokal nivå ska prövas. Utredningen ska även beakta frågan om filmens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Slutligen ska utredningen pröva om nuvarande organisering av arbetet med att bevara och tillgängliggöra filmarvet för forskning och allmänhet bör förändras, samt överväga hur man bäst kan främja tillgängliggörandet av filmarvet för filmkonsumenter, med beaktande av nya visningsformer.

2 Utvecklingen på filmområdet

I Filmutredningens uppdrag ingår att göra en framtidsinriktad beskrivning och analys av utvecklingen på filmområdet. Till det som särskilt ska belysas hör ägar- och konkurrensförhållanden och ekonomiska förutsättningar inom branschens olika led, resurser och betalningsströmmar i svensk film, konsumtionsmönster samt teknikutvecklingen inom distribution och visning av rörliga bilder.

Eftersom Filmutredningens uppdrag även omfattar förslag som rör de framtida filmpolitiska insatsernas finansiering och utformning har utredningen valt att i detta kapitel även ge perspektiv på den svenska filmpolitiken och dess utveckling, historiskt och genom en internationell jämförelse.

2.1 Svensk film i dag

Considering the small size of its population /.../ this Scandinavian kingdom's contribution to the art of cinema has been astounding.

The Film Encyclopedia, uppslagsordet "Sweden"

Det hör till sakens natur att en utredningen av detta slag är problemorienterad. Som framgår av utredningens betänkande i sin helhet står den svenska filmbranschen, liksom svensk filmpolitik, inför ett antal utmaningar. Samtidigt är det viktigt att framhålla att det i svensk film i dag också sker en oerhört positiv utveckling.

Den svenska självbilden på filmens område är vanligen att vi nog har en stark filmtradition, men att framgångarna ute i världen under senare decennier har varit mer sporadiska och slumpartade. Det finns skäl att komplettera och delvis ompröva denna bild. Historiskt har svensk film haft en enastående betydelse för den internationella filmkonsten, från den svenska stumfilmens guldålder, då Sverige var ett av världens främsta filmländer, över exporten av Hollywoodstjärnor, Ingmar Bergmans unika livsgärning och de

filmare som kom fram i 1960-talets filmvåg. I dag är inte framgångarna internationellt av samma magnitud inom svensk långfilm. Likväl har på senare år allt fler svenska regissörer och skådespelare inlett framgångsrika internationella karriärer. Inom reklamfilm och musikvideo finns flera regissörer och produktionsbolag som ofta anlitas internationellt. Den svenska kort- och dokumentärfilmen betraktas i omvärlden sedan flera år tillbaka som oerhört vital och intressant, med en bred närvaro på internationella filmfestivaler och flera prestigefulla utmärkelser. Inom animerad film räknas Sverige i dag som ett föregångsland.

Under de senaste åren har det skett en lovande utveckling även för svensk långfilm internationellt. Flera svenska filmer har haft stora framgångar både kommersiellt och konstnärligt, och det finns ett nyvaknat intresse för svensk långfilm ute i världen. I många fall rör det sig om filmer med en tydlig framtoning av konstnärlig integritet och kvalitet. Flera av dessa filmer utgår från nya oberoende produktionsbolag, med en tydlig vilja att bryta ny mark för svensk film konstnärligt och på den internationella arenan.

Det finns nu i svensk film fler kreativa talanger, fler målmedvetna producenter, mer kompetens och framåtanda än på många år. Det är, enligt Filmutredningens uppfattning, med denna positiva utveckling för ögonen som man bör ta sig an de utmaningar som finns för branschen och när det gäller filmpolitiken.

2.2 Filmpolitikens finansiering och utformning – historik och internationell utblick

2.2.1 Filmpolitikens två perspektiv

Två faktorer har varit avgörande för utvecklingen av en filmpolitik med offentliga stöd. Gradvis har det vuxit fram en syn på filmen som en betydelsefull samtida kulturyttring och konststart, en viktig spegling av det moderna samhället och människors verklighet och drömmar. Samtidigt har den bransch som producerar spel- och dokumentärfilm, under femtio år av medietutveckling och förändrade konsumtionsvanor, fått allt svårare att fortleva utan offentliga insatser. Det gäller i stort sett i alla länder utom USA, vars filmindustri har hela världen som marknad, och Indien, som har en mycket stor marknad i det egna landet och andra delar av Asien.

Behovet av stöd är dock särskilt tydligt på de minsta marknaderna inom de minsta språkområdena, som t.ex. det svenska.

Till skillnad från andra produktionsstöd i den svenska kulturpolitiken, t.ex. stöd till utgivning av böcker och skivor, har stödet till filmproduktion en avgörande ekonomisk betydelse för så gott som hela den bransch det riktar sig till. Nästan all svensk film som visas på biograf – såväl stora publikfilmer som mindre filmer med osäkra kommersiella förutsättningar – är beroende av produktionsstöd i någon form. Utan stöd skulle det knappast finnas en professionell svensk produktion av långfilm eller kort- och dokumentärfilm av någon betydelse.

Filmpolitiken måste mot den bakgrunden omfatta både ett branschperspektiv och ett kulturperspektiv. De båda perspektiven står inte i motsättning till varandra utan utgör tvärtom varandras förutsättningar. För att vi ska få del av filmupplevelser måste det finnas en väl fungerande bransch med infrastrukturer för produktion, distribution och visning av film. Stödet till filmbranschen motiveras dock återigen av att filmen ses som en viktig del av den moderna kulturen. Detta dubbla perspektiv visar sig i en del länder också i hur de filmpolitiska insatserna finansieras. Även om väsentliga delar ofta bekostas av staten finns det, som redovisas i det följande, också modeller för att låta dem som exploaterar film kommersiellt bidra till filmstöden.

2.2.2 Den svenska modellen

Allt sedan en samlad svensk filmpolitik tillskapades i början av 1960-talet har filmpolitiska insatser finansierats genom ett avtal mellan staten och berörda branscher. Denna finansieringsmodell är unik vid en internationell jämförelse, därför att den bygger på frivilliga bidrag från berörda branscher.

Det första filmavtalet ingicks 1963 mellan staten och filmbranschen. Branschen företrädde av Sveriges Biografägareförbund, Sveriges Filmuthyrareförening, som organiserar distributörer av biografaffilm, Föreningen Sveriges Filmproducenter, Folkets Hus Riksorganisation (numer Folkets Hus och Parker) samt Riksföreningen Våra Gårdar. Finansieringen genererades genom en avgift på 10 procent av biografernas bruttobiljettintäkter. Staten började i mitten av 1970-talet ge direkta bidrag till filmpolitiska ändamål. Med 1982 års film- och videoavtal inträdde videobranchen i avtalskretsen. Sveriges

Television AB (SVT) och nuvarande TV 4 AB inträdde som avtalsparter i 1993 års avtal. SVT:s (tidigare Sveriges Radio) direkta medfinansiering av svensk film genom samproduktion och köp av visningsrätter hade dessförinnan sedan 1975 garanterats genom ett särskilt avtal med Filminstitutet. Videobranchen lämnade filmavtalet efter utgången av 1998 och har sedan dess inte medverkat i något avtal. I 2006 års filmavtal är Modern Times Group MTG AB, Kanal 5 AB och C More Entertainment AB nya parter.

Vissa förändringar har under åren skett när det gäller omfattningen av de insatser som finansieras genom filmavtalet respektive genom statliga insatser vid sidan av avtalet. De flesta filmavtal har omfattat i princip samtliga filmpolitiska insatser, med undantag för 1993 års avtal och 2006 års avtal, där en del insatser har lyfts ut för att få en helt statlig finansiering.

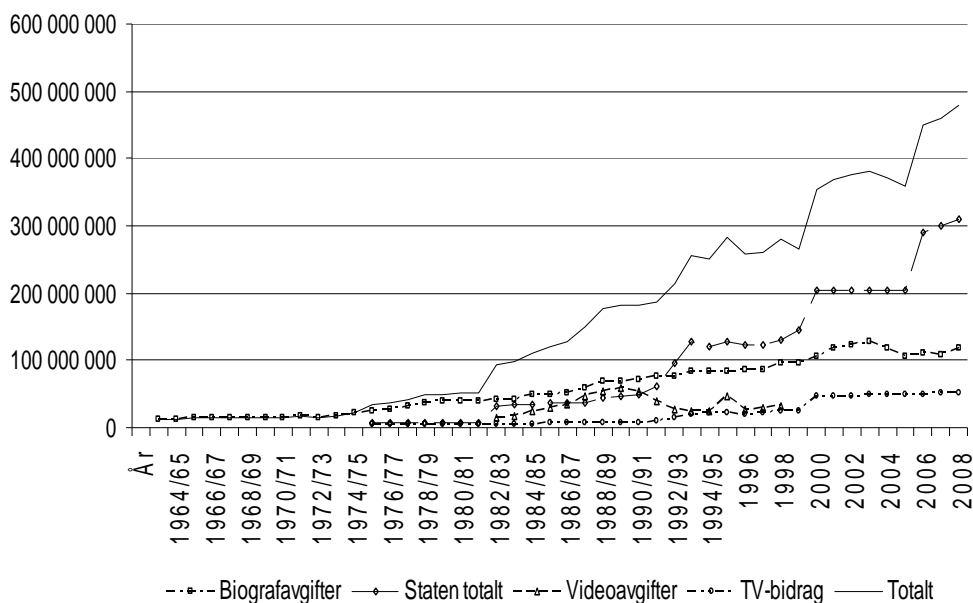
De sammanlagda filmpolitiska insatserna på nationell nivå genom och vid sidan av filmavtalet, dvs. finansieringen av olika stöd och Filminstitutets övriga verksamhet, uppgick 2008 till ca 480,9 miljoner kronor. Filmavtalet genererade ca 356,6 miljoner kronor, varav staten bidrog med 185 miljoner kronor och film- och tv-branscherna med totalt ca 171,6 miljoner kronor. Branschernas bidrag i avtalet fördelade sig med ca 117,6 miljoner kronor från biografavgifterna, ca 52 miljoner kronor från tv-bolagen och 2 miljoner kronor från filmproducenterna. Av tv-bolagens bidrag stod SVT för den största delen, ca 35,4 miljoner kronor. TV 4 bidrog med ca 8,5 miljoner kronor, MTG med ca 4,2 miljoner kronor och Kanal 5 och C More Entertainment med ca 2,1 miljoner kronor vardera. Tv-bolagen lämnade enligt filmavtalet, utöver bidragen till Filminstitutet, även garantier om medfinansiering av ny svensk film, i form av samproduktion och köp av visningsrätter, om totalt ca 60 miljoner kronor. Av dessa medel stod SVT för ca 37,5 miljoner kronor, TV 4 för ca 20,8 miljoner kronor och övriga tv-bolag för återstoden. Dessa garantier, som alltså inte gäller stöd utan investeringar på affärsrättsliga villkor, räknas här inte in i de filmpolitiska insatserna.

Vid sidan av avtalet uppgick det statliga stödet till filmkulturella insatser till ca 124,3 miljoner kronor. Av dessa medel hanterade Filminstitutet merparten, ca 120 miljoner kronor, medan Konstnärsnämnden fördelade ca 4,3 miljoner kronor i stöd till kort- och dokumentärfilm, varav 800 000 kronor avsattes för Stiftelsen Filmform. Konstnärsnämnden fördelade därutöver, inom ramen för sin övriga konstnärspolitiska verksamhet, mer än 4 miljoner kronor till filmare, genom olika stipendier och inkomstgarantier. Dessa medel

kommer inte från det statliga filmstödet och brukar inte räknas som en del av de filmpolitiska insatserna.

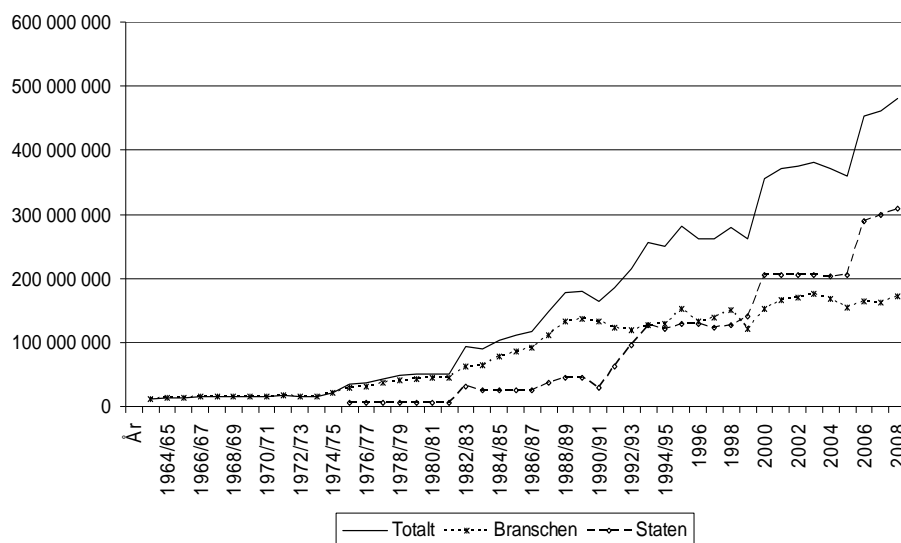
I följande tre diagram redovisas den nationella filmpolitikens finansiering 1963–2008, från berörda branscher och från staten. I de statliga utgifterna inkluderas såväl bidrag enligt filmavtalet som stöd till filmkulturella insatser, inklusive Konstnärsnämndens filmstöd.

Diagram 2.1 Den samlade nationella filmpolitikens finansiering 1963–2008 (kronor)



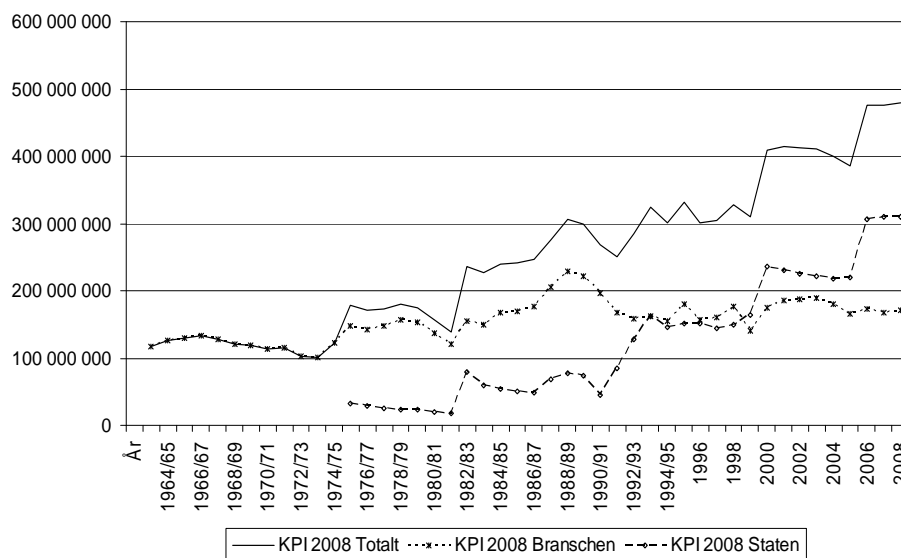
Källor: Svenska Filminstitutet och Konstnärsnämnden

Diagram 2.2 Statens respektive branschens bidrag 1963–2008 (kronor)



Källor: Svenska Filminstitutet och Konstnärskommittén

Diagram 2.3 Statens respektive branschens bidrag 1963–2008 enligt KPI 2008 (kronor)



Källor: Svenska Filminstitutet och Konstnärskommittén

Som framgår av diagrammen har statens andel av filmpolitikens finansiering stegvis ökat, från ursprungligen ingen alls till motsvarande ungefär två tredjedelar av de samlade insatserna i och vid sidan av 2006 års filmavtal. Under hela den aktuella perioden har biografbranschen kompenserat för sjunkande antal biobesök genom höjda biljettpriser. Eftersom tv:s bidrag också har tillkommit har detta medfört att branschbidragen totalt sett trots allt är högre i dag än under 1960-talet, efter omräkning enligt konsumentprisindex. Att biografernas intäkter sedan 1963 har upprätthållits genom höjda priser innebär dock inte att biografernas lönsamhet har varit oförändrad, eftersom samtidigt kostnaderna har ökat för biografägare och distributörer.¹ Om man beaktar konsumentprisindex var bidragen från berörda branscher som högst i slutet av 1980-talet, vilket till stor del berodde på ökade intäkter från videoavgifter.

De samlade filmpolitiska insatserna har, även med beaktande av KPI, ökat avsevärt under perioden, främst till följd av statens ökade bidrag. År 1963 var de filmpolitiska resurserna, räknat i 2008 års prinsnivå, ca 117,4 miljoner kronor. De bestod då enbart av biografägarnas bidrag (vilket alltså var nästan exakt detsamma 1963 som 2008). År 2008 var de samlade resurserna, bestående av bidrag från berörda branscher och staten, fyra gånger så stora.

Att insatserna har ökat över hela perioden har flera orsaker. Den främsta är att lönsamheten i filmproduktionen har minskat, vilket har lett till ökade stödbehov. Behovet av stöd har också ökat inom distribution och visning av biografaffilm, inte minst för att upprätthålla biografstrukturen på mindre orter i landet. Men delvis har också de filmpolitiska ambitionerna successivt ökat och olika åtaganden tillkommit, när det gäller t.ex. att restaurera och långsiktigt bevara filmer och att stödja andra filmkulturella verksamheter. Man kan här också se paralleller till utvecklingen i kulturpolitiken i övrigt och dess ökade ambitioner och resurser, om man jämför 1960-talet med i dag.

Skatt eller avgift

Det finns ett samband mellan filmbranschens medverkan i filmavtalet och den statliga beskattningen av branschen. Det första filmavtalet tillkom genom att den dåvarande nöjesskatten på biograf-

¹ Det minskade antalet biobesök har i sig särskilt drabbat biografier på mindre orter. Det visar inte minst den stora strukturomvandling som successivt har skett på biografmarknaden, med nedläggning av ett stort antal singelbiografier och ökad ägarkoncentration. Denna utveckling beskrivs närmare senare i detta kapitel.

föreställningar på 25 procent avskaffades, i utbyte mot att biografägarna i gengäld frivilligt bidrog med 10 procent av bruttobiljettintäkten till Filminstitutet och filmstöden. När Sverige 1996, som en följd av EU-medlemskapet, införde mervärdesskatt på biograf-föreställningar sattes nivån till 6 procent. Det bedömdes att en sådan nivå skulle vara kostnadsneutral för branschen – eftersom man nu fick möjlighet att göra avdrag för ingående mervärdesskatt – och att filmavtalet därmed skulle kunna bestå (prop. 1995/96:191). Enligt det nu gällande filmavtalet får filmbranschens organisationer säga upp avtalet till omedelbart upphörande om nöjesskatten för biograf-föreställningar återinförs eller om mervärdesskattesatsen på filmvisning höjs.

Även videobranschens medverkan i filmavtalen 1982–1998 har varit nära förbunden med hur skattelagstiftningen har utformats. Ett ekonomiskt incitament för medverkan i filmavtalet skapades när staten 1982 införde en särskild skatt på videokassetter. Skatten utformades på sådant sätt att den minskade med motsvarande belopp som videobranchen betalade till Filminstitutet genom medverkan i filmavtalet. Samtidigt infördes avdragsrätt vid inkomsttaxering för de bidrag som videobranchen lämnade genom avtalet, vilket sedan tidigare gällde även för biografavgifterna. Genom medverkan i filmavtalet kunde videobranchen alltså minska sin statliga skatt jämfört med om man inte medverkade.

Videokassettskatten slopades i början av 1990-talet, som en del av den tidens skattereform. När reducerad mervärdesskatt för biograf-föreställningar infördes 1996 bibehölls samtidigt den högre mervärdesskattesatsen för video. Allt detta bidrog till att videobranchen senare lämnade avtalet. Enligt EG:s direktiv om mervärdesskatt (rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006) är reducerad mervärdesskattesats tillåten för entréavgifter till biografföreställningar, men inte för försäljning och uthyrning av video.

Stödformer för svensk filmproduktion

Liksom i de flesta andra länder får filmproduktionen i Sverige dels selektivt stöd, baserat på en kvalitetsbedömning, dels automatiskt stöd, som grundar sig på filmernas kommersiella framgångar, utan att det görs någon kvalitetsprövning av filmerna. Det selektiva stödet, i Sverige kallat förhandsstöd, utgör huvuddelen av insatserna för svensk filmproduktion. Det är uppdelat på stöd till långfilm, barn-

och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm samt utveckling. Utvecklingsstödet omfattar bl.a. manusutveckling och stöd till växthusverksamhet för unga filmare.

Det automatiska stödet utgörs i Sverige i huvudsak av publikrelaterat stöd (PRS), som utbetalas till producenten efter att filmen har visats på biograf, i form av ett procentuellt påslag på filmens bruttobiljettintäkter. Stödet relateras även till nivån på producentens insats. I dessa avseenden fungerar stödet som ett slags förstärkning av marknadens mekanismer. Stödet har en total budgetram på 75 miljoner kronor per år. Även filmer med förhandsstöd kan få PRS, men på lägre nivåer i förhållande till producentinsatsen. Under nuvarande filmavtal har stödutfallet varit sådant att det har samlats ett överskott av stödmedel. Efter en ändring av filmavtalet i juni 2008 får överskottet användas för s.k. marknadsstöd, som även det riktas till kommersiellt inriktad film. Marknadsstödet betalas till skillnad från det publikrelaterade stödet ut i förhand och baseras på filmmakarnas tidigare publikframgångar och andra kommersiella faktorer, enligt ett särskilt poängsystem. Marknadsstödet utgår med högst 40 procent av produktionsbudgeten upp till en viss nivå om det finns 60 procent övrig finansiering. Stödet är genom sitt poängsystem i grunden automatiskt, men lämnar också visst utrymme för Filminstitutet att därutöver göra en subjektiv bedömning av enskilda kommersiella faktorer som t.ex. förlaga och medverkande skådespelare.

Biografen och andra visningsfönster

En långfilm brukar i regel först ha premiär på biograf, varefter den visas på dvd och video on demand, senare på betal-tv och sist på allmän-tv. Det förekommer emellertid också att långfilmer aldrig går upp på bio utan släpps direkt på dvd eller tv. På senare år har vissa långa spelfilmer i USA även haft premiär samtidigt på bio och i andra visningsfönster. I Sverige har detta koncept hittills endast prövats för lång dokumentärfilm.

Den svenska filmpolitiken har en stark betoning på biografen och biograffilm. Andra visningsfönster får mer marginellt utrymme. Samtliga stöd till produktion av långfilm är enligt det svenska filmavtalet villkorade med att filmen ska ha premiär på biograf innan den visas i något annat fönster. Stödet till produktion av kort- och dokumentärfilm undantas från villkoret, eftersom kort- och dokumentärfilmen i regel har sin huvudsakliga publik på tv och det

kommersiella intresset för att visa sådan film på biograf oftast är begränsat. Detta stöd får en förhållandevis liten garanterad andel av filmavtalets medel.

De stöd till distribution och visning av film som finansieras genom filmavtalet avser uteslutande distribution och visning på biograf. Även flertalet statliga insatser som görs vid sidan av avtalet för att främja spridning och visning av värdefull film gäller enbart biograf-film. Ett stöd till spridning och visning av kort- och dokumentär-film på biografer, dvd och video on demand utgör undantag från denna regel.

Förutsättningarna för filmpolitikens utformning påverkas i hög grad av hur filmpolitiken finansieras. Det finns, som utredningen ska återkomma till, kulturpolitiska skäl för att värna biograferna. Men sannolikt har även biografägarnas relativt omfattande finansiella bidrag och filmavtalets avsaknad av finansiering från vissa andra visningsfönster till stor del påverkat filmpolitikens utformning. Det är t.ex. symptomatiskt att det fanns ett stöd till utgivning och lansering av kvalitetsfilm på video tidigare, när videobranchen medverkade i filmavtalet, och att detta stöd avskaffades när videobranchen lämnade avtalskretsen 1999.

Regionala insatser

Parallellt med filmpolitiken på nationell nivå har det sedan mitten av 1990-talet vuxit fram en struktur av i dag sammanlagt 19 regionala resurscentrum för film och video, omfattande landets samtliga 21 län eller regioner. Denna utveckling har i huvudsak drivits regionalt men får sedan 1997 även nationellt stöd från Filminstitutet inom ramen för de filmkulturella insatser som i dag finansieras vid sidan av filmavtalet.

De regionala resurscentrumens verksamhet omfattar filmpedagogik för barn och unga, insatser för att främja distribution och visning samt produktion av kort- och dokumentärfilm. I anslutning till eller vid sidan av fyra av resurscentrumen finns också regionala produktionscentrum, som samproducerar långfilm och tv-drama och som i begränsad omfattning får direkt stöd via filmavtalet för långfilmsproduktion. Dessa fyra produktionscentrum är Film i Väst i Trollhättan, Filmpool Nord i Luleå, Film i Skåne i Ystad och Filmpool Stockholm Mälardalen i Solna. Många av de filmer och även en del tv-dramaserier som medfinansieras av centrumen är internationella

samproduktioner, ofta med utländsk huvudproducent, som helt eller delvis förläggs till Sverige.

Regionala satsningar av offentliga medel till produktion av långfilm är ett utbrett internationellt fenomen, men Sverige ligger långt framme i denna utveckling. Regionernas andel av finansieringen av svensk långfilm har ökat från en procent vid mitten av 1990-talet till 12 procent hittills under 2000-talet. Det brukar också framhållas att den rikstäckande struktur av resurscentrum som finns i Sverige är unik i ett internationellt perspektiv.

Enligt den redovisning som lämnats till Filminstitutet uppgick de regionala insatserna till filmverksamhet 2008 till totalt ca 135,6 miljoner kronor, varav ca 46 miljoner kronor avsåg resurscentrumen, medan ca 89,6 miljoner kronor satsades på de fyra produktionscentrumen.²

I den kommunala kulturpolitiken har filmen oftast inte någon större plats, om man undantar verksamhet med film i skolan, som under läsåret 2007/2008 bedrevs i 176 av landets kommuner. Skolbioverksamheten stöds på olika sätt av Filminstitutet. Frågan om kommunernas roll när det gäller att bevara och utveckla mindre biografier har på senare år fått allt större uppmärksamhet. Många menar att kommunerna här bör ta ett större ansvar, på samma sätt som man gör inom andra delar av kulturområdet.

2.2.3 Internationella stöd

Film produceras i allt större utsträckning genom internationella samproduktioner. Ett skäl till detta är att det har blivit allt mer kostsamt att producera film och att man därför söker finansiering från fler källor. Genom samproduktion med andra länder ökar också förutsättningarna för distribution i de länderna. Denna utveckling berör även Sverige. De regionala satsningarna i Sverige och andra länder har bidragit ytterligare till detta, då man på regional nivå i stor utsträckning samarbetar över nationsgränserna. Det finns dessutom flera internationella stödprogram som finansieras av de deltagande länderna och som syftar till att öka det internationella samarbetet inom produktion och distribution av film.

² Den regionala finansieringen av resurscentrumen är sannolikt högre, då det för 2008 saknas uppgifter i denna del när det gäller Film i Väst. År 2007 var den regionala finansieringen av resurscentrumet Film i Väst drygt 10 miljoner kronor.

Sverige deltar i tre internationella stödprogram. Nordisk Film & TV Fond, inom ramen för det nordiska samarbetet, stöder nordiska produktionssamarbeten inom film och tv. Fonden finansieras av Nordiska Ministerrådet, de nordiska filminstituten och ett antal större nationella tv-kanaler i de nordiska länderna genom ett avtal. Det nuvarande avtalet löper ut 2009 och kommer då att ersättas av ett nytt avtal, som undertecknades i maj i år och gäller för perioden 2010–2014. EU:s Mediaprogram omfattar inte produktionsstöd, men stöder utveckling och distribution av filmer, tv-produktioner och interaktiva medier, fortbildning av yrkesverksamma samt film-festivaler. Stöden är utformade för att komplettera nationella och regionala stöd inom medlemsländerna. Det nuvarande stödprogrammet, Media 2007, gäller för perioden 2007–2013. Eurimages, som är en del av samarbetet inom Europarådet, stöder i huvudsak internationella samproduktioner av film. Avgifter till Nordisk Film & TV Fond och Eurimages samt ett bidrag till Mediaprogrammets administrativa kontor i Sverige finansieras genom filmavtalet.

Verksamma inom den svenska filmbranschen (produktion, distribution och visning) fick 2008 sammanlagt ca 67,5 miljoner kronor i stöd från de internationella stödprogrammen, varav merparten kom från Media 2007 och Nordisk Film & TV Fond.

2.2.4 Finansieringen av svensk långfilmsproduktion

En filmproduktion har i regel en mängd olika offentliga och privata finansörer. Det gör att det nästan alltid är en komplicerad process att få fram tillräcklig finansiering, oavsett om det är en spelfilm eller en dokumentär man producerar. Som beskrivs senare i detta kapitel arbetar många svenska filmproducenter också under svåra ekonomiska omständigheter. I detta avsnitt redovisas finansieringen av svenska långa spelfilmer samt långa dokumentär som visas på biograf.

Spelfilm

År 2007 hade 20 svenska långa spelfilmer biografpremiär. Dessa filmer finansierades i regel ett eller ett par år före premiäråret. Antalet svenska långa spelfilmer med biografpremiär brukar normalt sett vara 20–25 per år. Vissa år har antalet varit högre. Med undantag för en storproduktion detta år torde 2007 års filmer vara ett någorlunda

representativt urval när det gäller finansieringen. Dessa filmers finansiering redovisas i en särskild tabell nedan.³ Förhandsstödet och budgeten för de filmer som får stöd har ökat något de senaste åren, vilket beskrivs senare i detta kapitel.

Av de 20 filmer som hade biografpremiär 2007 fick 15 filmer förhandsstöd. Fyra filmer fick enbart publikrelaterat stöd (PRS), medan en gjordes helt utan stöd från Filminstitutet. Andelen filmer som får stöd kan variera, men i regel har en klar majoritet av de svenska filmer som visas på bio fått förhandsstöd. De filmer som görs helt utan stöd i någon form är få. Budgeten för de här redovisade filmerna var i genomsnitt omkring 17 miljoner kronor. Förhandsstödet utgjorde i genomsnitt ca 28 procent av budgeten för de aktuella filmerna.

Vid sidan av stöd från Filminstitutet utgör producentens insats oftast den största andelen av budgeten. Den var i genomsnitt ca 33 procent för de filmer som fick förhandsstöd och ca 38 procent för de filmer som enbart fick PRS. Producentens insats består i sin tur oftast av både egen finansiering och insatser från en rad andra privata finansiärer, såsom olika samproducenter och andra privata investerare. Övrig finansiering av de 20 filmerna kom från tv (mestadels SVT och TV 4), från filmens distributör på biograf och dvd, från regionala produktionscentrum samt från internationella fonder och andra utländska finansiärer, såsom utländska samproducenter, filminstitut och tv-kanaler. Dessa utländska finansiärer redovisas i tabellen som övrig finansiering från andra länder. De filmer som gjordes utan förhandsstöd hade en högre andel finansiering från både svensk och utländsk tv än de filmer som fick förhandsstöd.

³ I tabell 2.1 nedan ingår inte storproduktionen *Am – Tempelbriddaren*, som hade en exceptionellt hög budget för svenska förhållanden.

Tabell 2.1 Finansieringen av svensk lång spelfilm med biografpremiär 2007

| Samtliga belopp i tusen SEK | Med förhandsstöd (14 filmer) ⁴ | | Utan förhandsstöd (4 filmer) ⁵ | |
|---|--|-----|--|-----|
| | | % | | % |
| Genomsnittlig budget | 17 310 | | 16 731 | |
| Budget alla filmer | 242 333 | 100 | 66 925 | 100 |
| Förhandsstöd | 67 750 | 28 | 0 | 0 |
| Producentinsats | 79 901 | 33 | 25 352 | 38 |
| Tv:s finansiering (samproduktion och köp av visningsrätter) | 27 716 | 11 | 15 818 | 24 |
| Minimigarantier (förskott) från distributör | 8 931 | 4 | 2 847 | 4 |
| Regional finansiering | 28 850 | 12 | 7 500 | 11 |
| Nordisk Film & Tv Fond | 8 015 | 3 | 0 | 0 |
| Eurimages | 2 585 | 1 | 0 | 0 |
| Övrig finansiering från andra länder | 18 620 | 8 | 14 897 | 23 |
| PRS ⁶ | 19 737 | 8 | 12 991 | 20 |

Källa: Svenska Filminstitutet

Dokumentärfilm

I regel har betydligt färre långa dokumentärfilmer än spelfilmer biografpremiär, även om det under 2008 visades osedvanligt många svenska dokumentärer på bio, 15 av totalt 36 långfilmer. För att få en representativ bild av dokumentärfilmens finansiering bör man göra ett urval över flera år. I följande tabell redovisas finansieringen av de totalt 31 långa svenska dokumentärer som hade biografpremiär

⁴ *Arn – Tempelriddaren*, som inte ingår i tabellen, fick 9 miljoner kronor i förhandsstöd och 7 miljoner kronor i PRS.

⁵ *Gangster*, vars finansiering inte har redovisats och som inte har fått något stöd, ingår inte i tabellen.

⁶ Eftersom PRS ersätter producentens och andra finansierares insatser i efterhand, i relation till filmens intäkter från biografvisning, ska stödet inte räknas in i budgeten. Procentsatsen här anger endast hur stor del av budgeten som PRS motsvarar och ska alltså inte adderas till övriga procentsatser.

under åren 2003–2007, i genomsnitt alltså omkring sex filmer per år. Redovisningen utgår från en rapport om svensk dokumentärfilm som har tagits fram på uppdrag av Filminstitutet.⁷

Den genomsnittliga budgeten för filmerna var ca 2,7 miljoner kronor. Av de 31 filmerna fick samtliga förhandsstöd utom en, vilken däremot erhöll stöd från bl.a. Konstnärsnämnden. Förhandsstödet utgjorde den största andelen av budgeten, i genomsnitt ca 33 procent. Några av de filmer som fick stöd från Filminstitutet fick stöd även av Konstnärsnämnden eller av andra institutioner med anknytning till filmernas ämnesval, t.ex. Svenska kyrkan, Riksteatern och Kriminalvården. Dessa medel redovisas i rapporten och i tabellen som ”andra offentliga medel” och utgjorde i genomsnitt fem procent av budgeten. Ett fåtal filmer har fått PRS. Med undantag för en av filmerna har det varit i obetydlig omfattning.⁸

Producenten stod i regel för den näst största andelen av finansieringen, i genomsnitt ca 23 procent av budgeten. Producentens insats bestod mestadels av egen finansiering. En mindre del utgjordes av viss annan privat finansiering från bl.a. samproducenter. Tv är det visningsfönster där dokumentärfilmen har sin huvudsakliga publik och är därför en mycket viktig finansiär av dokumentärfilm, med här i genomsnitt ca 19 procent av budgeten. Det är nästan enbart SVT som samproducerar eller köper visningsrätter till svensk dokumentärfilm som visas på biograf. SVT har medfinansierat 28 av de 31 filmerna. TV 4 och Canal Plus har medverkat i finansieringen av vardera en av filmerna.

Förskottsfinansiering (minimigaranti) från filmens distributör på biograf och dvd förekommer endast undantagsvis inom dokumentärfilm. Två av de 31 filmerna har fått sådan finansiering. Den regionala finansieringen är jämförelsevis mindre omfattande när det gäller långa dokumentärer än inom spelfilmen. Övrig finansiering kommer från internationella fonder och andra utländska finansiärer, bl.a. utländska filminstitut, tv-kanaler och samproducenter, mestadels i de nordiska länderna. Nordisk Film & Tv Fond är här en särskilt betydelsefull finansiär.

⁷ Rapport om Biograflancerade Dokumentärfilm i Sverige 2003–2007. Produktions- & Finansieringsförhållanden samt Distributionsresultater av Karolina Lidin 2009 för Svenska Filminstitutet. Rapporten är på danska.

⁸ Filmen *Sigrid och Isaac* fick ca 452 000 kronor i PRS. Ytterligare tre filmer fick några tusen kronor vardera.

Tabell 2.2 Finansieringen av svensk lång dokumentärfilm med biografpremiär 2003–2007

| Samtliga belopp i tusen SEK | 31 filmer | % |
|--|-----------|-----|
| Genomsnittlig budget | 2 733 | |
| Budget alla filmer | 84 710 | 100 |
| Förhandsstöd | 28 113 | 33 |
| Andra offentliga medel | 4 573 | 5 |
| Producentinsats | 19 261 | 23 |
| Tv:s finansiering (samproduktion, köp av visningsrätter) | 15 875 | 19 |
| Minimigarantier (förskott) från distributör | 1 000 | 1 |
| Regional finansiering | 1 887 | 2 |
| Nordisk Film & Tv Fond | 6 078 | 7 |
| Eurimages | 542 | 1 |
| Övrig finansiering från andra länder | 7 381 | 9 |
| PRS ⁹ | 463 | 1 |

Källa: Rapport om Biograflancerade Dokumentärfilm i Sverige 2003–2007

2.2.5 EU:s regler om statligt filmstöd

Enligt EG-fördragets artikel 87.1 är det inte tillåtet för medlemsstater att ge statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Vissa typer av statligt stöd kan dock undantas från denna regel. Enligt artikel 87.3 d medges undantag för stöd som syftar till att främja kultur, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

För statligt stöd till filmproduktion gäller särskilda kriterier, som utfärdats i kommissionens meddelande om film. Meddelandets giltighetstid har sedan meddelandet trädde i kraft 2001 förlängts vid flera tillfällen och sträcker sig för närvarande t.o.m. utgången av 2012 senast.¹⁰ Filmstöd ska enligt kriterierna för det första avse ”en kulturprodukt” och den filmproduktion som får stöd ha ett kulturellt innehåll i enlighet med nationella kriterier. För det andra måste filmens producent vara fri att använda minst 20 procent av produk-

⁹ Som påpekas i det föregående ska PRS inte räknas som en del av budgeten.

¹⁰ Se kommissionens meddelande om vissa rättsliga aspekter på biofilm och annan audiovisuell produktion, EGT C 43, 16.2.2002, uppföljt genom meddelandet från kommissionen om uppföljningen av kommissionens meddelande om vissa rättsliga aspekter på biofilm och annan audiovisuell produktion (meddelandet om film) av den 26 september 2001 (KOM(2004) 171 slutlig, 16.3.2004, EUT C 123, 30.4.2004), och senare genom två meddelanden från kommissionen om förlängd tillämpning av meddelandet om film (EUT C 134, 16.6.2007 respektive EUT C 31, 7.2.2009).

tionsbudgeten i andra medlemsstater utan att detta leder till någon minskning av produktionsstödet från en medlemsstat. För det tredje får stödet i regel inte överstiga 50 procent av produktionsbudgeten. Så kallade svåra filmer och lågbudgetfilmer undantas dock från denna begränsning. Det ankommer på de enskilda medlemsstaterna att utifrån nationella parametrar definiera vad som är svåra filmer och lågbudgetfilmer. Även för medlemsstater inom små språkområden kan högre stödnivåer än 50 procent godtas när det visar sig nödvändigt för dessa medlemsstater. För det fjärde är det inte tillåtet med extra stöd för särskilda produktionsverksamheter, som syftar till att skydda verksamheter i en medlemsstat eller till att locka verksamheter från andra medlemsstater till den stödgivande medlemsstaten.

Det svenska nationella filmstödsystemet har godkänts av EU och reglerna för statligt stöd har implementerats i Filminstitutets stödbestämmelser. I bestämmelserna beaktas det förhållandet att de svenska filmstöden genom filmavtalet till en del finansieras av privata medel. Alltså medges ett högre stöd än 50 procent av produktionsbudgeten, eftersom stödmedlen inte består av enbart statliga medel. Även annan offentlig finansiering än statligt stöd omfattas dock av regeln om högst 50 procent stöd. Om en film får både stöd av Filminstitutet och finansiering från ett regionalt produktionscentrum ska alltså även de regionala medlen inkluderas när den sammanlagda stödintensiteten i en filmproduktion beräknas. Samtidigt medges, som påpekats, undantag för svåra filmer eller filmer med låg budget. Möjligheten till undantag även för filmer inom små språkområden har inte tagits upp i samband med godkännandet av det svenska filmstödsystemet.

Filminstitutets stöd är inte förbundet med något villkor om att en produktion som får stöd måste genomföras i Sverige. Däremot måste en filmproduktion enligt filmavtalets 7 § uppfylla vissa andra kriterier för att den ska betraktas som svensk. Filmen ska ha en svensk producent och den svenska insatsen av artistiska medarbetare ska vara av påtaglig betydelse. En film som inte har en svensk producent anses ändå som svensk under förutsättning att dels den svenska kapitalinsatsen uppgår till 20 procent av produktionskostnaden, dels den svenska insatsen av artistiska medarbetare är av påtaglig betydelse.

2.2.6 Filmpolitiken i några andra länder

Filmutredningen ska enligt uppdraget göra en internationell utblick, främst mot övriga Norden och Europa. Utredningen har valt att sätta fokus på de större nordiska länderna Danmark, Norge och Finland samt till en del även på Storbritannien och Frankrike, som hör till de ledande filmländerna i Europa.

Finansieringsformer

Det finns inte något europeiskt land utöver Sverige i vilket en stor del av de nationella filmstöden bekostas genom frivilliga branschbidrag. Filmstöd finansieras i andra länder i regel med skattemedel eller genom obligatoriska avgifter på intäkter från olika visningsfönster. Olika typer av reglering av tv-kanalernas utbud eller deras finansiering av nationell filmproduktion förekommer också i vissa länder.

I Danmark, Norge och Finland finansieras de filmpolitiska insatserna helt eller i huvudsak med statliga medel. I Danmark och Norge finns dessutom kompletterande finansiering. Norge har en obligatorisk avgift på biografer och dvd på 2,5 procent av intäkterna, som finansierar en särskild fond för distribution och visning. Medel ur fonden ligger till grund för en nationell satsning på digital bio som nu genomförs i landet. I Danmark är public service-företaget Danmarks Radio och statliga reklamfinansierade TV 2 ålagda att investera i nationell filmproduktion, enligt särskilda villkor som är förmånliga för filmproducenterna. Denna reglering gör att de danska tv-företagens finansiering delvis liknar stöd mer än investeringar på marknadsmässiga villkor. I Norge och Finland förekommer ingen reglering av tv-företagens egna investeringar i nationell filmproduktion, vare sig när det gäller omfattning eller villkor.

De brittiska filmstöden finansieras, i likhet med andra insatser på kulturområdet, till stor del av lotterimedel och till viss del även över statsbudgeten. När det gäller tv-program följer BBC särskilda riktlinjer i en s.k. *Code of Practice*, bl.a. beträffande hur rättigheter till produktioner ska fördelas mellan tv-företaget och de oberoende producenter man samarbetar med. Det franska stödsystemet finansieras dels genom obligatoriska avgifter på biografer, dvd och tv-kanaler, dels med statliga medel. En betydelsefull faktor i Frankrike är att de franska tv-kanalernas utbud dessutom kvoterar. Bland annat

måste minst 40 procent av tv-kanalernas innehåll vara på franska. Detta har bidragit till att tv har blivit en särskilt viktig filmfinansiär i Frankrike, som samproducent och köpare av visningsrätter.

Stödformer för filmproduktion

I flertalet av de större nordiska länderna utgår huvuddelen av stöden till filmproduktion i form av selektiva, kvalitetsprövade stöd. I Norge är ungefär hälften av stöden till filmproduktion förhandsstöd. Räkna man även stöd till tv-produktioner, dataspel och nationellt stöd till regional filmproduktion utgörs dock huvuddelen av stöden även i Norge av selektiva stöd.

Vid sidan av de selektiva stöden finns i övriga större nordiska länder även automatiska stöd. I Finland är stödet, liksom det svenska publikrelaterade stödet, utformat som ett efterhandsstöd, baserat på biografernas biljettintäkter. Danmark har i stället ett s.k. 60/40-stöd, ett förhandsstöd som utgår från en bedömning av filmens kommersiella förutsättningar. Stödet utgår med högst 40 procent av filmens budget upp till en viss nivå om det finns minst 60 procent övrig finansiering, och har till stor del tjänat som förebild för det marknadsstöd som infördes i Sverige 2008. I Norge har man både ett stöd snarlikt det danska och ett efterhandsstöd liknande det svenska publikrelaterade stödet. Det norska efterhandsstödet har nu dock gjorts om så att det baseras på filmens intäkter inte enbart på biograf utan även från lansering på dvd, video on demand och utlandsförsäljning. I Norge har man 2009 även introducerat ett system för skatteåterbäring till utländska filmproduktioner som förläggs till Norge. Ett liknande system finns sedan tidigare på Island.

Även Storbritannien och Frankrike har såväl selektiva, kvalitetsprövade stöd som olika typer av automatiska subventioner. De största filmpolitiska resurserna i Storbritannien satsas på skattelättnader för filmproduktion, till stor del i syfte att attrahera amerikanska produktioner till landet. I Frankrike finns både automatiska stöd och skattelättnader för filmproduktion och tv-produktion. Till skillnad från i Norden ligger tyngdpunkten i både de brittiska och de franska stödsystemen på automatiska subventioner. Det kan finnas olika förklaringar till denna skillnad. En omständighet kan vara att behovet av selektiva stöd är mindre i stora filmländer med större marknader och större resurser, även om marknaden som helhet behöver subventioner för att fungera. En större marknad, med

större avsättning för fler typer av filmer, bör bättre kunna frambringa mångfald och kvalitet i utbudet än en liten marknad.

Visningsfönster

Generellt är produktionsstöden till långfilm i alla nordiska länder villkorade med att filmerna ska ha premiär på biograf innan de visas i andra fönster. I Norge, Danmark och Finland finns dock större inslag av stöd till film i andra visningsfönster än vad Sverige har. Den danska stödordningen New Danish Screen ger produktionsstöd till filmprojekt som syftar till att utveckla filmens form och berättande. Stödet omfattar såväl dokumentärer som spelfilmer av olika längd. Samtliga typer av film kan få stöd utan att det ställs krav på biografvisning. I Norge finns ett stöd till utveckling av talanger inom norsk film med liknande inriktning. I såväl Danmark som Norge fördelar de nationella filminstituten även stöd till drama och dokumentärer för tv, liksom stöd till dataspel.

I samtliga nordiska länder ges stöd till distribution och visning av biografiffilm. I Norge och Finland finns dessutom distributionsstöd till kvalitetsfilm på dvd. Finland har också ett stöd till digitalisering av äldre film för distribution på dvd, video on demand eller digitala biografier.

Storbritannien har ett särskilt stöd, New Cinema Fund, som syftar bl.a. till att stödja talangutveckling och till att uppmuntra ny teknik i produktionen och distributionen av film. De filmer som kan få stöd ska antingen ha biografidistribution eller någon form av digital distribution. Under 2006–2009 bedrivs med hjälp av stödmedel dessutom ett särskilt projekt, den digitala filmstudion Warp X, som producerar lågbudgetfilm för distribution på biografier och dvd.

Stödnivåer

Den filmpolitiska debatten i Sverige har på senare år ofta handlat om bristande resurser i svensk filmpolitik, i synnerhet när det gäller stöd till svensk filmproduktion. De som kritiserar den svenska filmpolitiken lyfter gärna fram Danmark och Norge som föredömen. I dessa länder, menar man, görs mer ambitiösa statliga insatser på filmområdet, insatser som dessutom ger resultat, i form av en film-

produktion som röner konstnärliga och kommersiella framgångar både nationellt och internationellt.

I följande tabell redovisas stödnivåer i den nationella filmpolitiken och annan filmstatistik avseende Sverige, Danmark, Norge och Finland 2008. Som tabellen visar är det korrekt att de filmpolitiska insatserna allmänt sett är mer omfattande i Danmark och i synnerhet Norge än i Sverige, även om man tar hänsyn till att en stor del av de samlade insatserna i Sverige finansieras av branschbidrag genom filmavtalet. Om man å andra sidan jämför med Finland, som aldrig nämns i de nordiska jämförelserna, är insatserna för filmen högre i Sverige. Noteras kan att stöden till filmproduktion i Danmark inte är mer omfattande än i Sverige, som det annars ofta hävdas, även om man förvisso har stöd till tv-produktioner och till dataspel, vilket Sverige inte har. När det gäller automatiska stöd till filmproduktion är nivån tvärtom högre i Sverige än i Danmark. Det som gör att producenter i Danmark ändå har mer resurser för filmproduktion är de danska tv-företagens omfattande garantier om medfinansiering av dansk film, enligt reglerade villkor som är förmånliga för danska filmproducenter.¹¹ Norge satsar mest på nationell filmproduktion, och har också en betydligt högre genomsnittlig stödandel i produktionsbudgetarna än övriga länder.

Filmutredningen har inte fått fram fullständiga uppgifter om regional offentlig finansiering av filmproduktion och annan filmverksamhet i samtliga övriga länder, men mycket tyder på att den finansieringen är lägre eller betydligt lägre i de övriga länderna än i Sverige.

¹¹ Som redovisas i kapitel 5 finns det samtidigt vissa nackdelar med denna del av den danska filmpolitiska modellen.

Tabell 2.3 Nationell filmpolitik i Sverige, Danmark, Norge och Finland 2008¹²

| Samtliga belopp i miljoner SEK | Sverige (9,2 milj. inv.) | Danmark (5,5 milj. inv.) | Norge (4,7 milj. inv.) | Finland (5,3 milj. inv.) |
|---|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Statligt stöd ¹³ | 309,3 | 502,5 | 685,3 | 219,3 |
| Branschfinansiering av stöd ¹⁴ | 171,6 | 35,6 | 137,6 | – |
| Branschfinansiering som liknar stöd ¹⁵ | – | 186,8 | – | – |
| Totalt stöd | 480,9 | 724,9 | 822,9 | 219,3 |
| Selektiva stöd, filmproduktion och utveckling ¹⁶ | 190,6 | 187,1 | 169,8 | 104,5 |
| Automatiska stöd, filmproduktion | 75 | 55,4 | 167,7 | 18,5 |
| Stöd distribution och visning av film ¹⁷ | 56,9 | 59,9 | 49,8 | 29,3 |
| Genomsnittlig produktionsbudget för lång spelfilm | 20 | 27,9 | 29 | 14,7 |
| Genomsnittlig stödandel för lång spelfilm | 32 % | 29 % | 62,9 % | 30 % |
| Biografpremiärer av nationell långfilm (varav dokumentärer) | 36 (15) | 34 (3) | 22 (3) | 19 (3) |
| Marknadsandel på bio för nationellt producerad film | 20 % | 33 % | 22,4 % | 23 % |
| Biografbesök ¹⁸ | 848 | 397 | 424 | 320 |
| Biografbesök | 15,2 milj. | 12,7 milj. | 11,9 milj. | 6,9 milj. |
| Biobesök per capita | 1,6 | 2,3 | 2,5 | 1,3 |

Källor: Filminstitut och berörda departement eller ministerier i de aktuella länderna

¹² Inklusive filmarkiv samt i förekommande fall stöd till tv-produktioner, dataspel eller annat digitalt innehåll. I tabellen används genomsnittlig växelkurs 2008. I Danmark var stödet till tv-produktioner ca 35,6 miljoner SEK och till dataspel ca 6,4 miljoner SEK. I Norge var motsvarande stöd ca 36,3 respektive ca 9,2 miljoner SEK. I Finland var stödet till digitalt kulturellt innehåll ca 3,8 miljoner SEK. I beräkningen av det norska statliga stödet ingår kostnaden för filmarkivet 2007, innan arkivet flyttades från Norsk filminstitut till Nasjonalbiblioteket.

När man jämför statistik mellan länder varierar givetvis utfallet från år till år. År 2008 var marknadsandelen för nationellt producerad film ovanligt hög i samtliga övriga nordiska länder. Två storproduktioner i Norge ökade den genomsnittliga produktionsbudgeten, samtidigt som den genomsnittliga norska stödandelen minskade från en normalt ännu högre nivå.

¹³ De statliga insatserna i Finland ökade 2009 med omkring 38 miljoner SEK.

¹⁴ I Sverige branschparternas bidrag i filmavtalet, i Danmark licensmedel för stöd till tv-produktioner, i Norge dels biograf- och dvd-avgifter, ca 104,8 miljoner SEK, dels en koncessionsavgift från TV 2, ca 32,8 miljoner SEK. Koncessionsavgiften upphör 2010.

¹⁵ DR:s och TV 2:s garanterade investeringar i dansk film, enligt reglerade villkor som är förmånliga för producenten. I tabellen ingår inte svenska tv-bolags garantier om investeringar i svensk film, totalt ca 60 miljoner SEK, då de saknar sådan reglering.

¹⁶ Vid sidan av produktionsstöden fördelades i Sverige ca 5,3 miljoner SEK till regional långfilmsproduktion och i Danmark ca 9 miljoner SEK till motsvarande verksamhet. I Norge fördelades ca 28 miljoner SEK till regional filmproduktion. Medlen får dock inte finansiera lång spelfilm.

¹⁷ I Norge fördelas stöden av Film & Kino, som även gör en rad andra insatser på området. Den totala kostnaden för Film & Kinos samtliga insatser var ca 116,4 miljoner SEK.

¹⁸ I Norge fanns dessutom 237 lokaler för ambulerande biografverksamhet.

Nationella institutioner

I samtliga jämförda länder har särskilda nationella institutioner ansvaret för filmpolitiska insatser. Institutionellt är filmpolitiken i de jämförda länderna alltså inte integrerad i den nationella kulturpolitiken i övrigt. Detta torde vara den vanligaste modellen även i andra europeiska länder, oavsett storlek eller folkmängd.¹⁹

I Danmark och Norge har man nationella filminstitut som också är statliga myndigheter. Det Danske Filminstitut ansvarar liksom Svenska Filminstitutet för alla typer av främjandeinsatser på filmområdet, inklusive bevarandet och tillgängliggörandet av filmarvet. Norsk filminstitut fördelar merparten av filmstöden i Norge. Vid sidan av institutet gör även kommun- och branschorganisationen Film & Kino olika insatser inom distribution och visning, som finansieras av den tidigare nämnda biograf- och dvd-avgiften. Fram till helt nyligen var Norges nationella filmarkiv en del av Norsk filminstitut, men arkivet har nu överflyttats till norska Nasjonalbiblioteket. I Finland ansvarar Finlands filmstiftelse för filmpolitiska insatser. Arkivverksamheten ryms inom Nationella audiovisuella arkivet.

I Storbritannien har UK Film Council ansvar för nationella insatser på filmområdet. British Film Institute sörjer här för bevarandet och tillgängliggörandet av filmarvet.²⁰ I Frankrike är Centre national de la cinémathographie (CNC) den nationella myndigheten för filmpolitiska insatser. CNC är även huvudman för den nationella arkivverksamheten, Archives françaises du film.

2.3 Filmskapare, marknad och publik – historik och framtidsperspektiv

2.3.1 Filmkonsumtionen har ökat – utanför biografen

Efter flera decennier av successivt minskande publiksiffror har det totala antalet biografbesök per år i Sverige sedan början av 1990-talet hållit en relativt konstant lägsta nivå med ca 15 miljoner. Vissa år har besöksantalen varit högre, till stor del beroende på enstaka publikdragande filmer. År 2008 var besöksantalet ca 15,2 miljoner,

¹⁹ Island, med 279 000 invånare, har sedan 2003 en särskild nationell institution för filmpolitiska insatser, The Icelandic Film Centre. Det nationella filmarkivet, Kvikmyndasafn Íslands, drivs här separat.

²⁰ I augusti 2009 aviserades att UK Film Council och British Film Institute ska slås samman i en gemensam organisation.

vilket motsvarar ca 1,6 besök per capita.²¹ Enligt SOM-institutets enkätundersökning av svenska biovanor 2007 har andelen besökare som går på bio många gånger per år dock minskat bland tonåringar och unga vuxna under ungefär samma period, även om de fortfarande går mest ofta på bio. Bland äldre har andelen flitiga biobesökare tvärtom ökat.²²

Den svenska biografbranschen har som helhet klarat sig relativt väl sedan 1990-talets början, även om den har genomgått en omfattande strukturomvandling. Sverige var tidigt med i den internationella utveckling, där många bioografer med enbart en salong gradvis har kommit att ersättas av multiplexbioografer med flera salonger i tätorter. Samtidigt har ett starkt ideellt engagemang bidragit till att en hel del singelbioografer har kunnat bevaras, främst på mindre orter. Biografupplevelsen värderas också högt av den svenska filmpubliken. Enligt SOM-institutets undersökning 2007 ansåg 83 procent att biografen ger den bästa filmupplevelsen.

Som relativ andel av filmkonsumtionen har biografmarknaden dock minskat, i takt med att utbudet av film i andra visningsfönster har ökat och antalet visningsfönster blivit fler. Framför allt har övergången från vhs-kassetter till dvd kraftigt expanderat marknaden för film under de senaste tio åren, även om denna expansion har avtagit och hyrvideomarknaden åter minskat mellan 2007 och 2008. År 1998 såldes i Sverige ca 6,7 miljoner köpvideofilmer, i huvudsak vhs samt ett litet antal dvd-skivor. Samma år såldes ca 1,1 miljoner vhs-kassetter av grossister till videobutiker för uthyrning. År 2008 var antalet sålda köpvideor, nu dvd samt ett mindre antal Blu-ray- och hd-dvd-skivor, mer än det femdubbla, ca 36,1 miljoner. Antalet enheter, i huvudsak dvd, som såldes av grossister till hyrvideobutiker var 2008 ca 2,2 miljoner (2007 ca 3,5 miljoner).²³ Dvd säljs numer i stora delar av detaljhandeln, i snabbköp och på bensinmackar. En stor del av försäljningen sker också över Internet.

²¹ Se Svenska Filminstitutets *Filmåret i siffror 2008*. Hittills under 2009 har biobesöken ökat jämfört med motsvarande period 2008.

²² *Svenska biovanor 1998–2007*, SOM-rapport 2008:14. Enligt undersökningen minskade den andel av ungdomar mellan 15 och 19 år som gick på bio minst en gång i månaden från 52 procent 1988 till 22 procent 2007. Inom åldersgruppen 20–29 år minskade motsvarande andel från 37 till 16 procent, medan motsvarande andel i åldrarna 50–59 år och 60–69 år ökade från en till sju procent. Andelen som går på bio minst en gång varje månad är generellt sett ungefär densamma bland kvinnor som bland män.

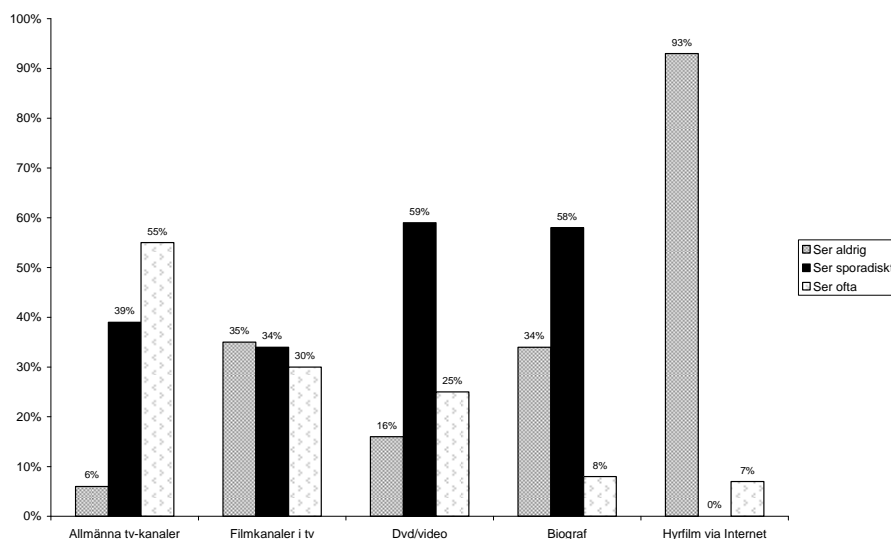
²³ Uppgifter från Sveriges Videodistributörers Förening. Se även *Filmåret i siffror 2008*. Dvd-marknaden består givetvis också av annat än film. Bland annat har tv-dramaserier på dvd blivit allt mer populära.

Under samma tid har tillgången till filmkanaler ökat, fler relativt nya filmer visas i de allmänna tv-kanalerna och allt fler hushåll har skaffat storbilds-tv eller hemmabio. Medan få hade möjlighet att se film hemma med stor bild och stereoljud för tio år sedan, hade 22 procent av hushållen storbilds-tv och 21 procent hemmabio 2007, enligt SOM-institutets undersökning. Möjligheterna att se film i andra visningsfönster utanför hemmet har också tillkommit under senare år, bl.a. genom bärbara datorer och mobiltelefoner.

Som beskrivs senare i detta kapitel har, parallellt med de legala formerna för filmtittande, den illegala fildelningen av filmer tillkommit och ökat markant när allt fler fått tillgång till bredband och kraftfulla persondatorer. De legala tjänsterna för film via Internet, såsom video on demand, har dock hittills, eller fram till helt nyligen, haft en svag utveckling.

Filmtittandet har alltså ökat snart sagt överallt, utom på biograferna, fastän filmupplevelsen på bio värderas högt. Skälen till detta kan ligga i prisskillnader, men också i att filmtittande i hemmet passar bättre in i många människors levnadsvanor. Enligt SOM-institutets undersökning 2007 ansåg 49 procent av de tillfrågade att det är mest bekvämt att se film på tv, 33 procent att det är mest bekvämt med dvd-film och endast 12 procent att det är bekvämast att gå på bio. Detta avspeglar sig också tydligt i hur filmtittandet fördelar sig mellan olika visningsfönster. Som framgår av följande diagram från SOM-institutets undersökning 2007 såg flest människor film ofta på tv, därefter kom dvd och långt därefter biografen.

Diagram 2.4 Andel som ser film i olika visningsfönster



Källa: SOM-undersökningen 2007

Kommentar: "Ofta" betyder olika saker för de olika visningsfönstren. För allmänna tv-kanaler, filmkanaler och dvd/ video innebär det minst en gång per vecka, för bio minst en gång i månaden och för internet någon gång under de senaste 12 månaderna

Film exploateras kommersiellt enligt en viss ordning för olika visningsfönster, med premiär på bio, sedan på dvd och video on demand, därefter på betal-tv och sist på allmän-tv. Varje fönster har en viss licenstid att utnyttja innan nästa fönster tar vid. Tidsrymden mellan biografpremiär och dvd-släpp har länge varit sex månader, mellan dvd-premiär och visning på betal-tv ytterligare sex månader. Hela filmens exploateringscykel mellan biografpremiär och visning på allmän-tv tar i dag omkring två år eller längre. Intervallen mellan premiärerna i de olika fönstren tenderar dock att krympa. Biograf-fönstrets tid för exklusiv exploatering av en film innan den släpps på dvd närmar sig fyra månader. Ofta är filmens faktiska exploateringsringtid på biograferna kortare än så. Enstaka spelfilmer på den amerikanska marknaden har även haft simultana premiärer i flera fönster. Troligen ligger flera faktorer bakom denna utveckling. De som bekostat filmen ställer ökade krav på snabb avkastning. Även publikens krav på tillgång till aktuella filmer ökar. Inte minst den illegala fildelningen tros ha påskyndat denna utveckling.

Biografen fungerar allt mer som ett filmens skyltfönster, där filmen marknadsförs för den fortsatta exploateringen och i bästa fall spelar

in sina produktionskostnader. Distributörens eventuella förtjänst görs i regel framför allt på dvd-marknaden. Omsättningen inom köpvideo i Sverige har mellan 1998 och 2008 ökat från ca 473 miljoner kronor till drygt 1,4 miljarder kronor i grossistledet. Hyrvideomarknaden har dock minskat på senare år. Omsättningen i grossistledet ökade här mellan 1998 och 2002 från ca 356 miljoner kronor till ca 450 miljoner kronor. År 2008 var omsättningen ca 241 miljoner kronor. Den totala omsättningen för hyr- och köpfilm i konsumentledet var 2008 ca 3,1 miljarder kronor, att jämföra med ca 1,5 miljarder kronor 1998. Biobiljettförsäljningen inbringade 2008 knappt 1,3 miljarder kronor, att jämföra med knappt 1,1 miljarder kronor 1998.²⁴

Tidigare profetior om biografnäringens död har inte infriats, men det är i andra visningsfönster som filmmarknaden har vuxit. Inte mycket tyder på att denna utveckling kommer att ta en annan riktning, även om en del bedömare knyter förhoppningar till att en digitalisering av biograferna ska kunna ge biografmarknaden ny tillväxt. I synnerhet digital 3D-bio ses som en betydande framtida intäktskälla för biografbranschen. Den hårdaste framtida konkurrensen kommer dock troligen att ske inbördes mellan de visningsfönster som finns i hemmet eller på mobila plattformar, snarare än i förhållande till biografen. Bland annat tros dvd:n på sikt gå samma öde till mötes som cd-skivan, och alltmer ersättas av nätbaserade tjänster. Många ser av allt att döma allt mer biografbesöket som något exklusivt, något utöver den vardagliga filmkonsumtionen. Enligt SOM-institutets undersökning av svenska biovanor 2007 är det de som har hemmabio som värderar filmupplevelsen ute på biografen allra högst. Det gällde i den kategorin 92 procent.

2.3.2 Konkurrensförhållanden²⁵

Efter att biografkedjan Astoria Cinemas och distributören Triangel-film gick i konkurs och ägarförändringar skedde på marknaden 2007 har frågor om konkurrensförhållanden på biografmarknaden och förutsättningarna för mångfald i filmutbudet fått ökad aktualitet.

²⁴ Uppgifter från Sveriges Videodistributörers Förening samt *Filmåret i siffror 2008*.

²⁵ En del av underlaget för Filmutredningens analys i denna del utgörs av en hearing om konkurrensfrågor inom filmområdet som Filmutredningen arrangerade på Filmhuset i Stockholm den 6 maj 2009. Inbjudna var aktörer inom filmområdet samt andra berörda intressenter. En skriftlig dokumentation av hearingen finns i Filmutredningens arkiv (dnr Ku2008:03/2009/36).

Händelserna 2007 ledde till en tydligt ökad ägarkoncentration på den svenska biografmarknaden, där SF Bio numer starkt dominerar. SF Bio har visserligen under lång tid haft en dominerande ställning, som successivt har stärkts över lång tid. Fram till 2007 fanns det dock en biografkedja, Sandrew Metronome, sedermera Astoria Cinemas, som till viss del kunde konkurrera med SF Bio om filmerna och publiken. I dag har SF Bio ingen konkurrent på biografmarknaden av någon kommersiell betydelse.

Under 2004 slöt SF Bio och Sandrew Metronome avtal om att SF Bio skulle få köpa Sandrew Metronomes biografier i Sverige, men affären stoppades efter prövning av Konkurrensverket. SF Bio skulle enligt verket få en allt för dominerande ställning, vilket skulle påverka biografmarknaden i Sverige mycket negativt. SF Bio skulle om köpet genomfördes bli ensam innehavare av biografialonger i stora delar av landet, vilket väsentligt skulle hämma konkurrensen.

I stället köptes Sandrew Metronomes biografier av Triangelfilm AB, S/S Fladen Film AB och Atlantic Film AB, som drev dem under namnet Astoria Cinemas. Astoria Cinemas hade hösten 2006 totalt 22 biografier med sammanlagt 95 salonger. Marknadsandelen uppgick då till runt 20 procent. SF Bio hade under samma period 32 biografier med sammanlagt drygt 200 salonger och en marknadsandel på 54 procent. År 2007 gick Astoria Cinemas i konkurs, vilket ledde till att vi i Sverige fick vad som i praktiken kan betecknas som ett biografmonopol.

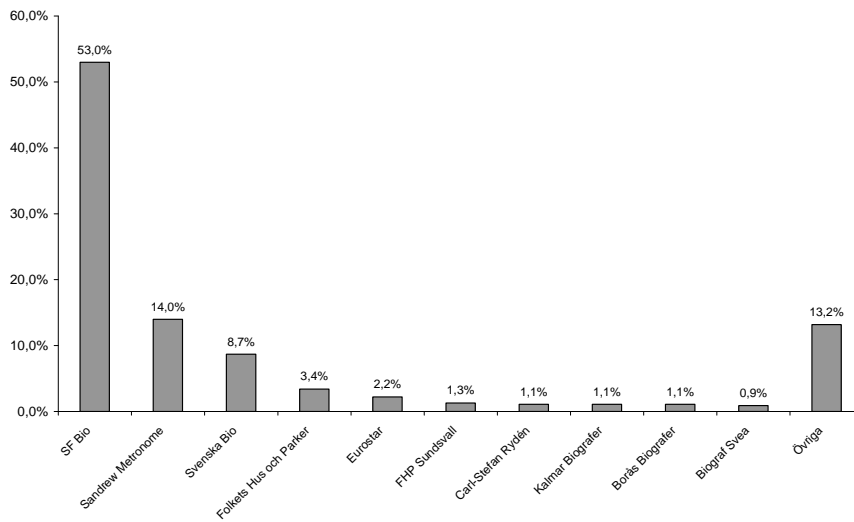
Distributören Triangelfilm profilerade sig som importör av kvalitetsfilm producerad utanför de marknadsdominerande storbolagen. Triangelfilm var också ägare till några mindre biografier i Malmö, Helsingborg och Stockholm. Triangelfilm drogs med i Astoria Cinemas konkurs.

Konsekvenser av Astorias Cinemas och Triangelfilms konkurser

I samband med Astoria Cinemas konkurs ökade ägarkoncentrationen markant på biografmarknaden. Om man jämför året innan Sandrew Metronome köptes och blev Astoria Cinemas med året efter Astoria Cinemas konkurs ökade SF Bios marknadsandel från 53 till 66 procent. SF Bios marknadsandel i de 20 största svenska städerna var 91 procent 2008. Svenska Bio, som SF Bio äger till 49 procent, ökade sin andel av hela biografmarknaden från knappt nio procent till 14 procent under motsvarande period. Tillsammans hade SF Bio och Svenska

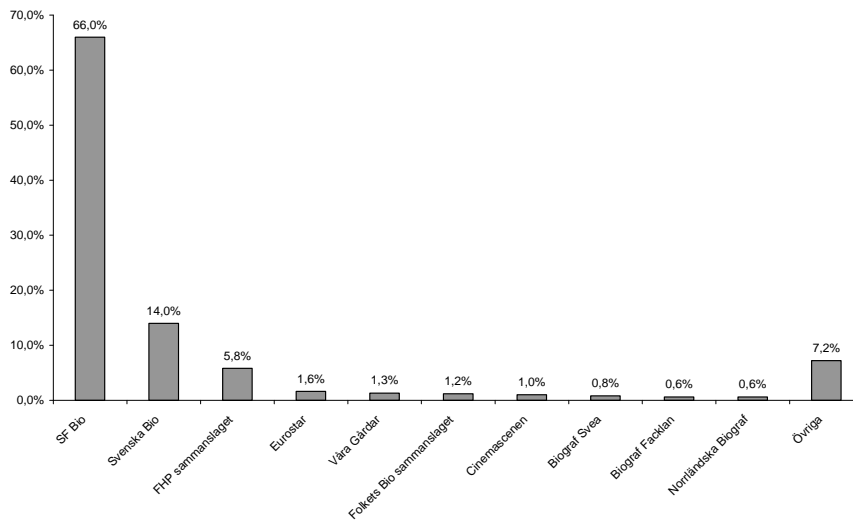
Bio 2008 en andel på 80 procent av hela den svenska biografmarknaden.

Diagram 2.5 Marknadsandel per biografägare 2004



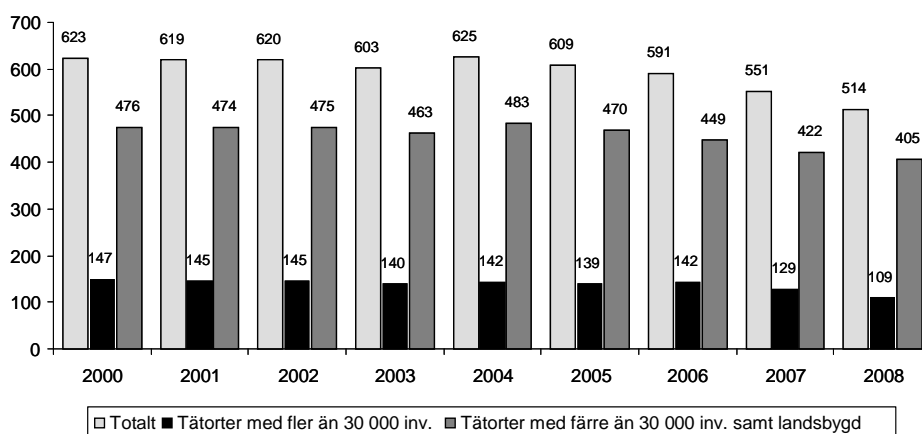
Källa: Svenska Filminstitutet

Diagram 2.6 Marknadsandel per biografägare 2008



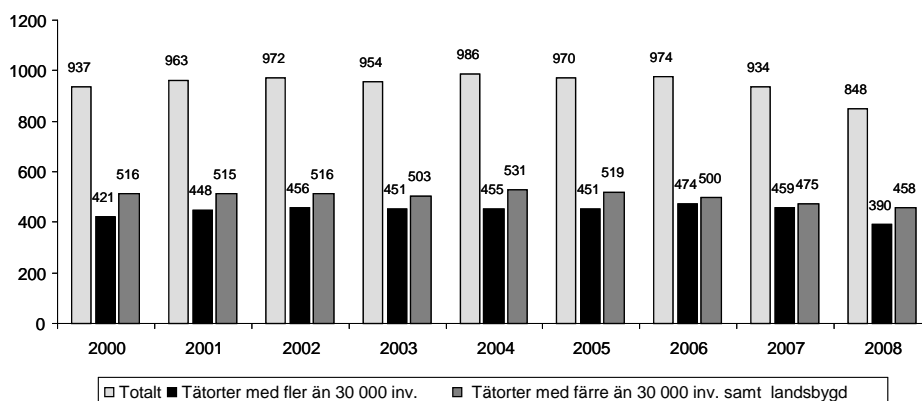
Källa: Svenska Filminstitutet

Diagram 2.7 Antal biografier i Sverige



Källa: Svenska Filminstitutet

Diagram 2.8 Antal salonger i Sverige



Källa: Svenska Filminstitutet

Antalet biografier har minskat successivt under lång tid. Under 2000-talet var dock nivån relativt konstant fram t.o.m. 2005. Under perioden fram t.o.m. 2006 ökade rentav antalet biografialonger i de större städerna, även när antalet biografier började vända nedåt, eftersom singelbiografier ersattes av flersalongskomplex. Såväl antalet biografier

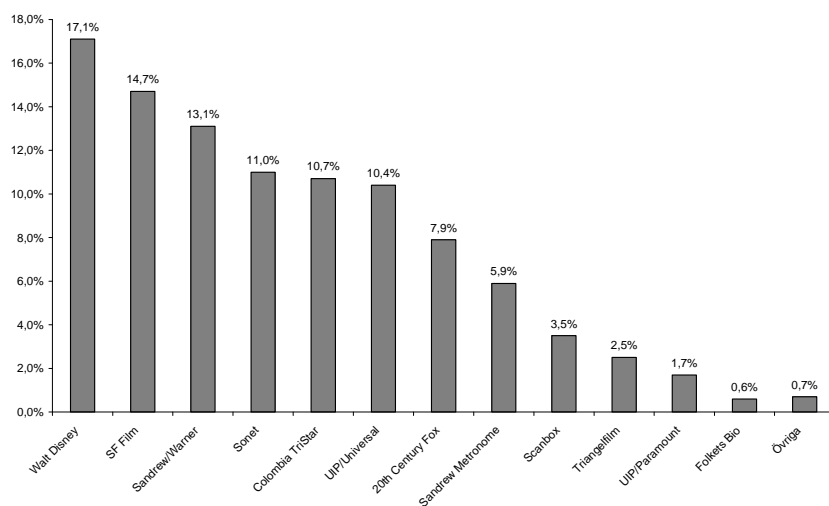
som antalet biografsalonger minskade dock 2007 och 2008, både på större och mindre orter.

En starkt bidragande orsak till minskningen av antalet biografier och biografsalonger på större orter är Astoria Cinemas konkurs. Av Astorias Cinemas totalt 21 biografier med 93 salonger är 11 biografier med 42 salonger i dag nedlagda. SF Bio har tagit över och driver sex biografier med 37 salonger, Svenska Bio driver tre biografier med 13 salonger och Folkets Hus och Parker har en biograf med en salong. Antalet biografier och biografsalonger har samtidigt minskat även på mindre orter.

Inom distributionen har SF:s marknadsandel ökat, främst som en konsekvens av att man har förvärvat Sonet, som tidigare ägdes av Modern Times Group MTG AB. Särskilt tydlig är förändringen när det gäller distributionen av svensk film. Noteras bör samtidigt att marknadsandelar kan variera från ett år till ett annat även beroende av vem som olika år distribuerar enstaka storsäljande titlar. Hittills under 2009 har Nordisk Film ökat sin andel markant och kommer sannolikt att ha en stor andel även under återstoden av året, eftersom man distribuerar filmerna i Millenietrilogin.

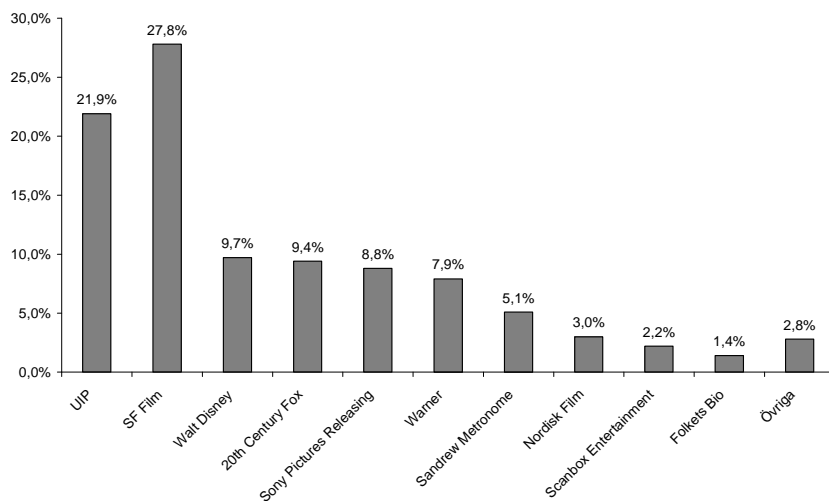
Triangelfilms konkurs har lett till att Folkets Bio och andra mindre distributörer med inriktning på kvalitetsfilm i stället har ökat sina marknadsandelar.

Diagram 2.9 Marknadsandel per distributör 2004



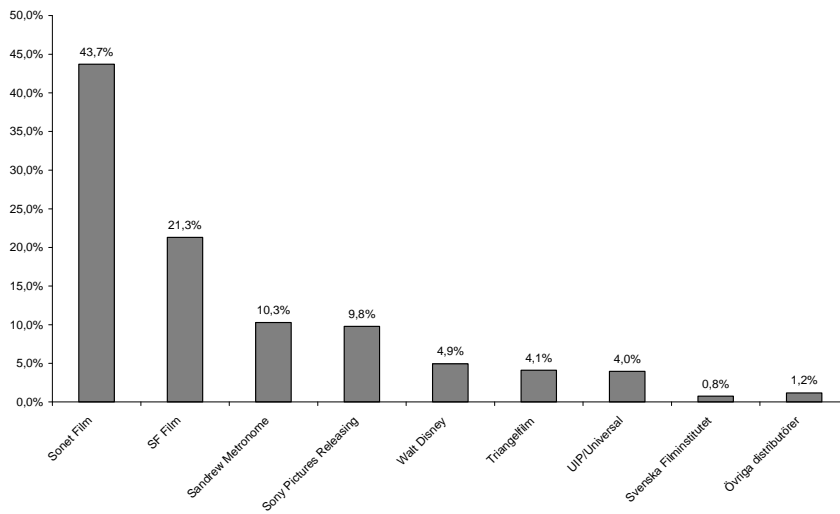
Källa: Svenska Filminstitutet

Diagram 2.10 Marknadsandel per distributör 2008



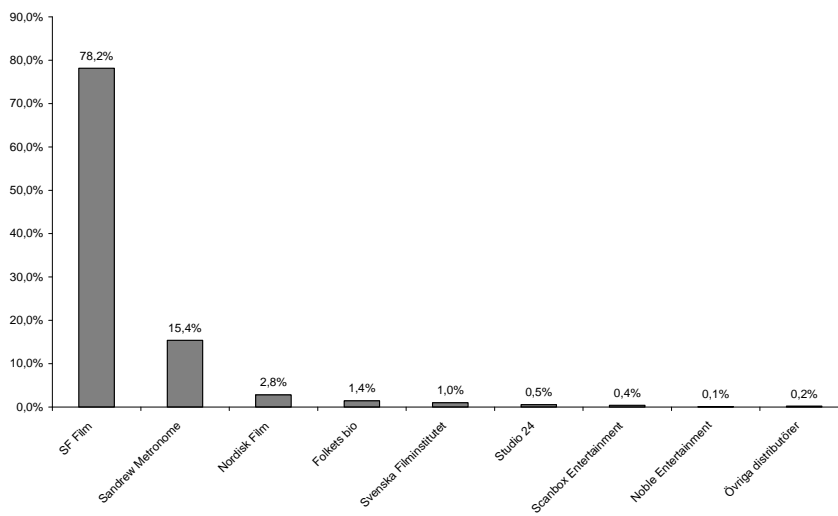
Källa: Svenska Filminstitutet

Diagram 2.11 Marknadsandel per distributör av svensk film 2004



Källa: Svenska Filminstitutet

Diagram 2.12 Marknadsandel per distributör av svensk film 2008



Källa: Svenska Filminstitutet

Konkurrenslagen

Enligt Konkurrensverkets bedömning ska konkurrenslagen (2008:579) anses vara generell tillämplig även på medieområdet. Konkurrenslagen innefattar ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete. Detta bedöms bl.a. mot bakgrund av vilken marknadsandel och storlek samarbetsparterna har. Även avtal mellan företag som befinner sig i en vertikal relation till varandra, det vill säga i olika led i distributionskedjan, kan anses vara konkurrensbegränsande.

Det finns också ett förbud i konkurrenslagen för företag att missbruka en dominerande ställning. Ett företag som är så starkt att det kan agera utan att ta hänsyn till sina konkurrenter har en dominerande ställning. Det är inte olagligt i sig att inneha en dominerande ställning, men det föranleder ett särskilt ansvar samt att företaget inte får missbruka sin marknadsstyrka. Enligt Konkurrensverkets definition har ett företag en dominerande ställning om man innehar en marknadsandel mellan 40 och 50 procent av den relevanta marknaden. Relevant marknad avgränsas enligt Konkurrensverket som dels en produktmarknad, dels en geografisk marknad.

Konsekvenser av ägarkoncentrationen

Efter Astoria Cinemas konkurs uppstod en debatt om vilka konsekvenser SF Bios stärkta position skulle kunna få för den svenska filmmarknaden och för förutsättningarna för kvalitet och mångfald i filmutbudet. Många såg en överhängande risk för likriktning av utbudet på biograferna, både när det gällde utländsk och svensk film. I praktiken kan ägarkoncentration i visningsledet påverka såväl distributionen av film i allmänhet som produktionen av svensk film.

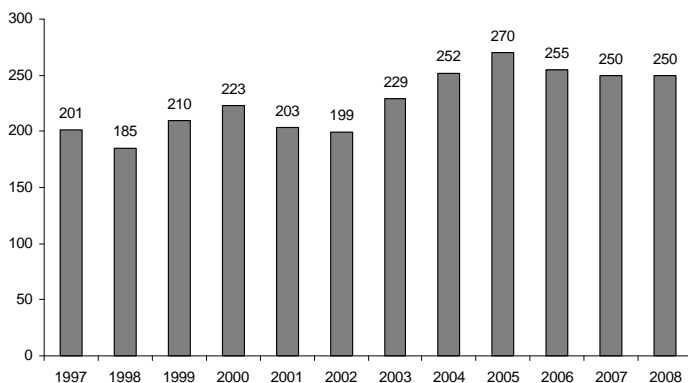
Konsekvenser för andra biografägare och distributörer

Det finns delvis motstridiga uppgifter om hur andra biografägare har påverkats av SF Bios dominerande ställning. Den rådande situationen med SF Bios dominans inom biografbranschen och SF:s starka ställning inom distributionen upplevs dock av flertalet bedömare som ett betydande problem. Även om det finns marknadsdominerande biografägare också i andra jämförbara länder gör en rad omständigheter den svenska situationen exceptionell. SF Bio ingår i SF-koncernen, med såväl produktion som distribution och visning

av film på bio, dvd och video on demand. Genom SF Media har SF i princip monopol på distribution av reklamfilm på bio, vilken utgör en viktig intäktskälla för biografägaren. SF ägs i sin tur av Bonnier-koncernen, som är en dominant inom medieområdet, när det gäller bl.a. tv och press.

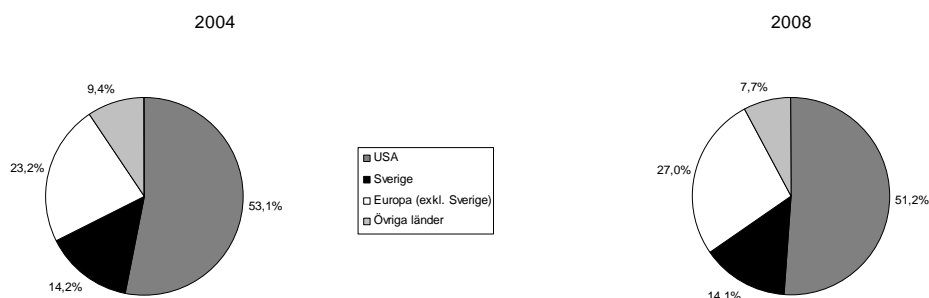
Främst gäller kritiken SF:s roll som distributör, där ett flertal mindre biografägare upplever svårigheter att få filmkopior till sina biografier, alternativt att deras premiärdatum senareläggs. Små biografier på mindre orter, som redan tidigare haft problem med att få tillgång till aktuell film, sägs nu få än svårare att erbjuda sin publik en aktuell repertoar. Dessa vittnesmål motsägs dock till viss del av statistiska uppgifter från Filminstitutet kring antal olika titlar samt antalet kopior av varje titel som distribueras på biograferna. Det totala antalet titlar som har haft premiär på biograferna har hittills inte minskat som befarat, enligt Filminstitutets uppgifter. Antalet titlar var i stället t.o.m. högre 2008 än i början av decenniet. När det gäller ursprungsländer har andelen europeiska långfilmer ökat om man jämför 2008 med 2004, medan andelen svenska långfilmstitlar har legat tämligen konstant. Andelen filmer både från USA och övriga världen har dock minskat om man jämför dessa år.

Diagram 2.13 Antal premiärsatta långfilmer 1997–2008



Källa: Svenska Filminstitutet

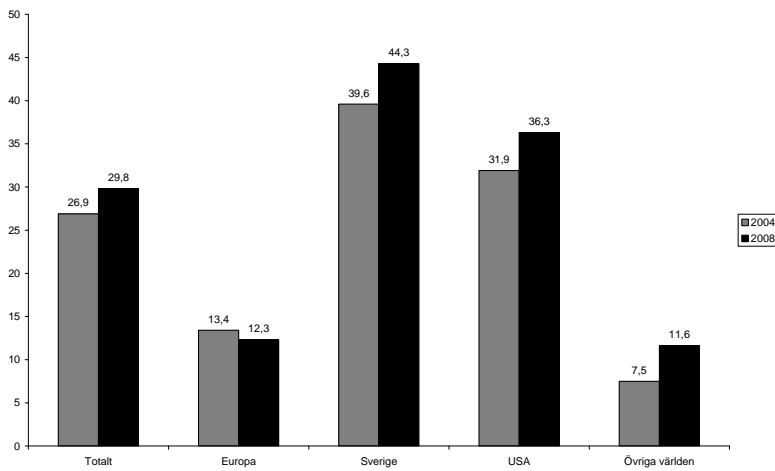
Diagram 2.14 Premiärsatta långfilmer – ursprung



Källa: Svenska Filminstitutet

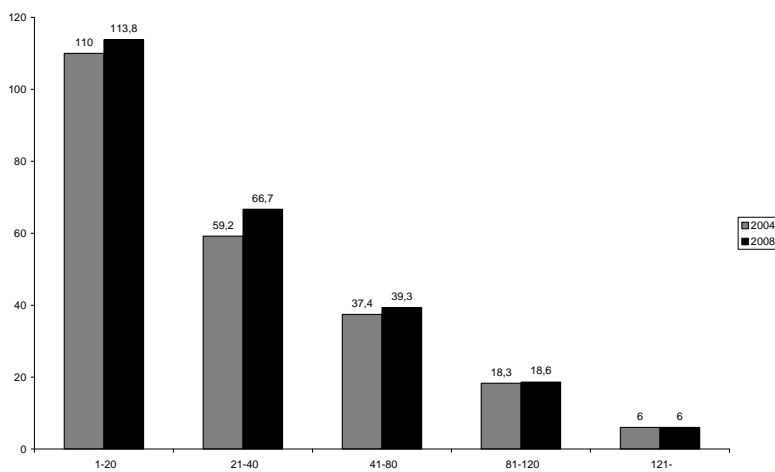
Även antalet kopior per film har ökat, åtminstone om man jämför åren 2004 och 2008. I följande två diagram visas antalet kopior per film respektive år uppdelat dels efter ursprungsländer, dels efter hur stor publik och bred lansering filmerna har haft, med de 20 största filmerna längst till vänster i det aktuella diagrammet. Ökningen av antalet kopior gäller de mest publika filmerna. För mindre publika filmer är antalet kopior i stort sett oförändrat. Det kan, som Filmutredningen återkommer till senare i detta kapitel, bero på ett ökat tryck på lanseringen av större filmer, för att möta fenomenet med illegal fildelning. Även här bör man samtidigt hålla i minnet att enskilda titlar kan påverka statistiken. Att antalet kopior av icke europeiska och icke amerikanska filmer var högre 2008 än tidigare kan till en del förklaras av att en australiensisk storfilm lanserades detta år.

Diagram 2.15 Genomsnittligt antal kopior per film – ursprung



Källa: Svenska Filminstitutet

Diagram 2.16 Genomsnittligt antal kopior per film – stora och små filmer



Källa: Svenska Filminstitutet

Även om antalet filmtitlar var i stort sett detsamma 2008 som 2004, och antalet kopior per film delvis t.o.m. ökade, är det svårt att korrekt bedöma om och i så fall hur marknaden har förändrats, eftersom

det saknas uppgifter om hur länge filmerna har varit uppe på repertoaren samt vilka visningstider de har haft. Distributörerna väljer av ekonomiska skäl att i första hand distribuera till en stor biografägare med många salonger. Som helt dominerande aktör har då SF Bio enligt flera bedömare möjlighet att förhandla fram villkor som i praktiken utesluter att filmen samtidigt visas även hos andra biografägare. Detta får konsekvenser både för distributörer, som alltså får hålla sig till en enda biografägare, och för andra, mindre biografägare.

Trots osäkra uppgifter om hur distributionen och andra biografier har påverkats kan man konstatera att kombinationen av en horisontell dominans på biografmarknaden och ett vertikalt ägande inom SF, från produktion över distribution till visning, gör det mycket svårt för andra biografägare att konkurrera, i synnerhet som biografmarknaden totalt sett inte har varit någon tillväxtmarknad på mycket länge. Ett exempel på denna svårighet finner man vid tiden för den förra filmutredningen, för omkring tio år sedan. Då försökte den amerikanska biografkedjan AMC etablera sig på den svenska marknaden genom ett biografkomplex i Heron City i Kungens Kurva utanför Stockholm. AMC fick dock inte visa SF-distribuerade utländska filmer och under lång tid inte heller svenska filmer i sina salonger. Samtidigt nyöppnade SF Bio en tidigare nedlagd biograf i Skärholmen i närheten. Till sist, efter en tid av ekonomiska förluster, sålde AMC biografkomplexet i Heron City till SF Bio, som sedan dess driver anläggningen.

Konsekvenser för producenter och konstnärliga upphovsmän

Producenten befinner sig i princip alltid i en beroendeställning i förhållande till distributören. Eftersom distributören bekostar lanseringen är det också distributörens sak att i samråd med biografägare avgöra hur lanseringen ska genomföras, hur många kopior filmen ska gå upp i och på vilka biografier och orter. Aktörer i branschen menar att den nuvarande situationen på biografmarknaden, där distributörerna är hänvisade till en dominerande biografägare som får stort inflytande över lanseringens omfattning, får konsekvenser också för producenter och konstnärliga upphovsmän.

Enligt producenter och filmskapare är det ett generellt problem att distributionsledet får en stor andel av biografintäkterna jämfört med produktionsledet. När SF dominerar även inom distributionen av svensk film gör det att många producenter och filmskapare upp-

lever att de inte har möjlighet att vända sig till en distributör som ger bättre villkor. Önskemål har framkommit att man därför genom produktionsstödens villkor ska reglera hur stor del av intäkterna en distributör får ta ut.

Framtiden

Ännu är det för tidigt att dra några slutsatser om ägarkoncentrationens långsiktiga konsekvenser för den svenska filmmarknaden. Det finns dock en tydlig oro för framtiden bland såväl distributörer och producenter som konstnärliga upphovsmän. En återkommande uppfattning är att avsaknaden av konkurrens och alternativ aldrig är gynnsam för marknaden, vare sig man värnar om kvalitet eller om tillväxt. Det gäller, menar man, oavsett i vilken mån den dominerande ägaren anstränger sig för att vara en "god monopolist" och ta ett ansvar som sträcker sig bortom det omedelbara egenintresset.

Filmutredningen delar uppfattningen att monopol på en marknad alltid är ett problem. Det är i princip omöjligt för aktörer på marknaden att inte påverkas av en monopolsituation i sitt agerande. Det gäller såväl den dominerande ägaren som andra aktörer.

När man talar om biografmarknaden är det dock lätt att bortse från att densamma i flera avseenden faktiskt inte är någon "ren" marknad, dvs. en rent kommersiell marknad helt oberoende av subventioner och utan icke-kommersiella alternativ. Tvärtom finns det både stödssystem och en relativt väl utvecklad infrastruktur av ideella verksamheter som verkar för att främja mångfald, kvalitet och tillgänglighet i filmutbudet. Flertalet svenska filmer som visas på SF Bios bioografer skulle inte heller ha producerats utan produktionsstöd. Tack vare ett omfattande ideellt engagemang och stöd till distribution och visning finns det också alternativ i utbudet av biograffilm, genom visningsorganisationer som Folkets Bio, Sveriges Förenade Filmstudios och en rad filmfestivaler. Genom bl.a. Folkets Hus och filmstudioföreningarna kan biograffilm även spridas till mindre orter.

Filmpolitiken har möjlighet att balansera vissa konsekvenser av den starka ägarkoncentrationen på den svenska biografmarknaden, genom att stödja en kvalitativ svensk filmproduktion samt de alternativ och det ideella engagemang för filmen som finns på många håll. Filminstitutet har efter Astoria Cinemas och Triangelfilms konkurser utvärderat stöden till distribution och visning och stegvis börjat förändra dem för att de ska få ökad effekt. Bland annat

har stöden till import och lansering av kvalitetsfilm och till filmfestivaler förstärkts. Man försöker också skapa incitament för ett ökat kommunalt engagemang för biograferna.

En möjlighet som dock inte ryms inom den nuvarande filmpolitiken när det gäller långa spelfilmer är att stödja mångfald och kvalitet även i andra visningsfönster än på biograferna. Många bedömare i branschen anser att det behövs nya initiativ som möjliggör samtidiga releaser av svensk film på biograf och i andra visningsfönster, eller premiär direkt i andra visningsfönster. Det nuvarande kravet på exklusiv biografvisning för att filmproduktioner ska få stöd bör, anser många, därför tas bort. Det bör finnas möjlighet att få produktionsstöd också för filmer som inte nödvändigtvis kommer att visas på biograf. Att alla långa spelfilmer som får produktionsstöd i nuläget måste visas på biograf innebär att de måste passera det visningsfönster där SF har en mycket dominerande ställning. Att öppna för stöd även för filmer som tar alternativa vägar till publiken bör, menar man, främja såväl konkurrens och dynamik på filmmarknaden som mångfald i filmutbudet.

2.3.3 Den digitala revolutionen och filmmarknaden

Under senare år har det talats om en digital revolution inom filmen, liknande den som skett inom andra områden, t.ex. musikens. Beroende på perspektiv kan det hävdas antingen att filmens digitala revolution redan har ägt rum, eller att vi befinner oss mitt i den, eller att den tvärtom ännu inte har inträffat, åtminstone inte på allvar.

Digitalisering av filmproduktionen

Filmproduktion är till vissa delar numer i princip alltid digital. Det gäller allt produktionsarbete som sker efter filmens inspelning, t.ex. klippning och ljudläggning. Vid inspelningen används dock fortfarande analoga filmkameror i relativt stor utsträckning. Digitala kameror har hittills fått störst genomslag inom kort- och dokumentärfilmen. Inom långfilmen har digitaliseringen revolutionerat tekniken för specialeffekter. Genom utvecklingen av dataanimation har den animerade filmen fått en renässans.

Teknikutvecklingen har många gånger haft en avgörande påverkan på filmens produktionsvillkor. Tv:s inmarsch och filmens minskade

lönsamhet i början av 1960-talet bidrog till en drastisk förändring av sättet att göra film. Man lämnade de gamla, alltför kostsamma filmateljéerna och började filma ute på plats, med mindre filmteam. Denna förändring blev i sin tur möjlig tack vare utvecklingen av lättare kameror och mer ljuskänslig råfilm.

Med den digitala tekniken har det blivit möjligt med än lättare och billigare filmproduktioner. Det visade sig bl.a. i den danska Dogma-vågen under 1990-talet. Ett färskt exempel på en synnerligen småskalig digital produktion är förra årets uppmärksammade svenska dokumentärfilm *En enastående studie i mänsklig förnedring*, som spelades in enbart med mobiltelefonkameror.

Inom professionell filmproduktion i allmänhet är digital teknik i praktiken dock lika mycket kostnadsdrivande som kostnadsbesparande. I stora Hollywoodproduktioner läggs allt mer resurser på digitala effekter. Digital teknik skapar nya möjligheter som man gärna utnyttjar maximalt, och som kräver teknisk kapacitet, tid och kompetens. Även i svensk film har digitala effekter blivit allt vanligare.

Det är inte osannolikt att filmproduktionens digitalisering kommer att bidra till en större spännvidd mellan stora, dyra filmer och små, billiga. Möjligheterna finns redan att till låg budget göra kvalificerade och intressanta filmer som inte heller nödvändigtvis måste lanseras på biograf. När det gäller den internationella marknaden finns det också en trend som går tvärsamt mot storfilmernas ökande budgetar. Hollywoodbolagen väntas, i synnerhet i rådande ekonomiskt svåra tider, engagera sig mer i andra länders produktion, som i regel är mindre kostsam och på flera håll i världen har en stark ställning på sin hemmamarknad.

Det är dock återigen viktigt att understryka att digitaliseringen, även om den påverkar produktionsvillkoren, inte i sig innebär att film generellt blir billigare att producera. Människors tid och kunnande är fortfarande det som kostar mest i all filmproduktion.

Digitala visningsfönster: illegal fildelning och legala alternativ

När det gäller visningen av film har som framgått digitaliseringen hittills fått störst genomslag i hemmet. Den snabba övergången från vhs till dvd drevs på av den kraftigt ökade konsumtionen, som samtidigt rymdes i en beprövad distributionsmodell, försäljning och uthyrning av fysiska enheter. Genom digitaliseringen av marknätet för tv-sändningar har också tillgången till filmkanaler ökat.

Den mest omvälvande digitala förändringen efter dvd har dock inte skett på den legala filmmarknaden, utan genom den illegala fildelningen av film via Internet. Det finns egentligen inga säkra uppgifter om hur omfattande den illegala fildelningen är i Sverige, men bl.a. SOM-institutets undersökningar tyder på att den är mycket omfattande. Antalet illegala nedladdningar av filmer tros vara mycket stort och antas på senare år ha överstigit antalet biografbesök.²⁶

Debatten har varit livlig om den illegala fildelningens effekter på filmmarknaden. Branschföreträdare menar att den utgör ett allvarligt hot mot hela filmnäringsen och alla de människor som där har sin utkomst. Man har bl.a. hänvisat till hur den kraftigt minskade cd-försäljningen, som antas till stor del bero på illegal fildelning, har drabbat inte bara skivbolagen utan även låtskrivare, musiker och artister. Samtidigt finns det andra som menar att den illegala fildelningen av film i praktiken inte har så stora konsekvenser. SOM-institutets undersökning 2007 t.ex. visar att de som ägnar sig mest åt fildelning av film också är flitiga biobesökare. Man har samtidigt påtalat att biobesöken generellt inte har minskat drastiskt och att biografmarknadens stagnation började långt innan Internet fanns.

Även om det inte skulle finnas något rakt och enkelt samband mellan illegal fildelning och minskad legal filmkonsumtion finns det dock mycket som tyder på att den illegala fildelningen generellt har haft en hämmande effekt på den legala filmmarknadens utveckling. På biografmarknaden blir lanseringen av storfilmerna enligt många bedömare allt snabbare och bredare, för att filmerna snabbt ska spela in sina kostnader. Det har blivit en strategi för att möta fenomenet att filmer finns tillgängliga illegalt via Internet strax efter eller ibland t.o.m. före biografpremiären. Många hävdar också att de mellanstora filmerna håller på att trängas bort från biograferna av storfilmernas lanseringar. Som redovisas tidigare i detta kapitel finns det ingen statistik som tyder på att antalet filmtitlar har minskat på de svenska biograferna, men det kan vara så att tiden för biografianserung förkortas. Det drabbar i så fall främst den sortens filmer som inte har de största lanseringsbudgetarna och som behöver lite längre tid för att hitta sin publik.

Den illegala fildelningen torde dock ha störst påverkan på hemkonsumtionen av film. Dvd-försäljningen, som ökade kraftigt under flera år, har planat ut och uthyrningen har t.o.m. påtagligt minskat, trots sjunkande priser, längre uthyrningstider för kunderna och allt

²⁶ Se även *Musik och film på Internet – hot eller möjlighet?* (Ds 2007:29).

fler hemmabioanläggningar. Framför allt bidrar den illegala fildelningen till att hämma utvecklingen av nya legala fönster, som kräver investeringar i ny teknik och nya distributionsmodeller. Film-tjänsterna via Internet har funnits under flera år, men har haft en svag utveckling. En del menar att det beror på att tjänsterna ofta är krångliga och föga prisvärda, bl.a. med kopieringsskydd som försvårar användningen, och att utbudet dessutom är begränsat. Samtidigt blir konkurrensen från den illegala fildelningen ett hinder för de legala tjänsternas utveckling och förbättring, eftersom osäkerheten kring den legala marknadens förutsättningar gör att investeringsviljan minskar. Så länge de legala tjänsterna enbart genererar små intäkter blir det svårt att bekosta förbättringar av tjänsterna och att utöka katalogen av titlar. Den illegala fildelningen gör i sig att säkerhet prioriteras framför användarvänlighet.

Trots de problem som möter den legala filmmarknaden på Internet är det många som menar att det ändå är där filmbranschens framtid ligger. I exempelvis Danmark har produktionsbolag samlat video on demand-rättigheterna till sina filmer i en samägd kooperation, VOD Selskabet, i syfte att stärka de enskilda bolagen och säkerställa att de får en större andel av framtida intäkter från video on demand och liknande filmtjänster via Internet. De danska producenterna menar att detta är en nödvändig strategi för att kompensera för minskade intäkter från dvd i framtiden, och för att kunna dra ekonomisk nytta av teknikutvecklingen. En fördel med vodtekniken är den potentiellt globala tillgängligheten, till såväl nyare filmer som äldre filmer ur bolagens kataloger. Det danska initiativet kan peka fram emot en alternativ produktionsekonomi där filmskaparen står i mer direkt kontakt med filmkonsumenterna. Ett annat exempel på detta, som hittills har prövats enbart i begränsad omfattning men som på senare tid har uppmärksammats i Sverige, är *crowd funding* via Internet, som innebär att filmkonsumenter gemensamt förköper en film innan den produceras. Det är en finansieringsform som dock främst antas lämpa sig för vissa typer av genrefilmer med en särskilt hängiven publik.

Filmbranschen har precis som skivindustrin kritiserats för att vara bakåtsträvande och hellre vilja värna om gamla intäktskällor än tänka nytt. Historiskt har filmbranschen ofta tenderat att betrakta nya medier som hot snarare än att se deras potential för filmen. Det var tydligt när tv-mediet kom och när videobandspelaren lanserades. Å andra sidan har filmbranschen så småningom inlemmat nya visningsfönster och på så vis fått en större publik och nya intäkts-

källor, även om det samtidigt har inneburit strukturförändringar inom branschen. Det är sannolikt att något liknande sker även denna gång. Avgörande för en sådan utveckling är dock att det finns en upphovsrättslig lagstiftning och en möjlighet att beivra upphovsrättsintrång som gör att filmbranschen får rimliga förutsättningar att utvecklas på nya marknader.

Att lagstiftningen har stor betydelse visar det som hänt efter att den s.k. Ipred-lagen trädde i kraft den 1 april 2009 (prop. 2008/09:67, bet. 2008/09:NU11, rskr. 2008/09:176). I syfte att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/48/EG av den 29 april 2004 om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter (det s.k. civilrättsliga sanktionsdirektivet) har ändringar gjorts bl.a. i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Lagändringarna innebär bl.a. att en rättighetshavare genom domstol kan begära ut information från en Internetleverantör om vem som innehar den IP-adress som har använts vid ett upphovsrättsintrång via Internet. Under förutsättning bl.a. att vissa beviskrav är uppfyllda kan domstolen ålägga Internetleverantören att lämna ut sådan information. Innan lagändringarna infördes var rättighetshavare i princip hänvisade till att polisanmäla intrång. Nu har möjligheterna ökat att ingripa civilrättsligt mot den som begår upphovsrättsintrång via Internet. Rättighetshavaren kan kontakta den abonnent som innehar IP-adressen och kräva att han eller hon ser till att intrånget upphör. Möjligheten finns också att väcka talan mot den som rättighetshavaren anser är ansvarig för eller som har medverkat till intrånget och kräva skadestånd. Sedan lagändringarna trädde i kraft har Internettrafiken minskat påtagligt. De flesta bedömare tror att det beror på minskad illegal fildelning av bl.a. film. Något som tycks bekräfta detta är att de lagliga filmtjänsterna via Internet samtidigt har fått ett uppsving. Även en uppmärksam fällande tingsrättsdom mot den svenska fildelningssajten The Pirate Bay tros ha påverkat människors beteende i samma riktning.

Regeringen har den 23 juli 2009 tillkallat en särskild utredare med uppdrag att redovisa och utvärdera tillämpningen av de nya bestämmelserna när det gäller intrång som begås via Internet eller andra elektroniska kommunikationstjänster (dir. 2009:68). Om utredaren mot bakgrund av utvärderingen anser att det finns behov av lagändringar, särskilt för att upprätthålla en väl avvägd balans mellan den enskildes integritet å den ena sidan och skyddet av immateriella rättigheter å den andra sidan, ska förslag till sådana lagändringar lämnas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2012.

På regeringens initiativ inleddes under 2008 branschsamtal mellan rättighetshavare, Internetleverantörer, konsumentföreträdare och andra intressenter i syfte att förbättra förutsättningarna för och bidra till utvecklingen av lagliga och användarvänliga tjänster för upphovsrättsligt skyddat material via Internet. Branschsamtalen avslutades i oktober 2008. De hade då ännu inte givit något konkret resultat, men det konstaterades att parterna önskade en fortsättning på samtalen. Ännu har det inte givits något besked om när och i vilken form några ytterligare av regeringen anordnade samtal kan komma i fråga.

Digitalisering av biografen, det sista analoga visningsfönstret

Digital bio har en rad fördelar och öppnar en rad nya möjligheter jämfört med den analoga biografen. Digital film håller efter upprepade visningar en konstant bildkvalitet, utan repor och andra skador. Men framför allt blir den digitala filmdistributionen enklare, effektivare och mindre kostsam än den analoga. I stället för att man fraktar stora, tunga filmrullar kan filmer skickas runt på små hårddiskar och laddas ned på biografernas egna servrar. Det är i princip också möjligt att sända filmer via bredband eller satellit. Man kan därmed sprida aktuell biografiffilm till fler orter och skapa ett mer diversifierat och lokalt anpassat filmutbud, med aktuell repertoarfilm, äldre filmklassiker, lokalt producerad film eller annan film för särskilda målgrupper. Möjligheten öppnas också för *cinema on demand*, visningar utifrån publikens direkta önskemål. Digitalisering innebär visserligen inte att alla biografier får tillgång till all film. Det är alltså en fråga för filmens rättighetsinnehavare var och när filmer ska visas. Men generellt möjliggörs en mer flexibel programställning på biograferna. Den digitala biografen kan också vara något mer än en biograf, ett hus för olika kulturupplevelser, med direktsänd opera och teater, konserter och andra evenemang. Den digitala tekniken möjliggör även olika interaktiva aktiviteter, t.ex. dataspelsturneringar.

Trots fördelarna har den digitala utvecklingen på biografområdet hittills gått långsamt. Det äldsta visningsfönster för film som fortfarande används utgör i dag också det sista analoga fönstret. I Sverige har Folkets Hus-rörelsen och delvis även Folkets Bio varit drivande när det gäller digital biografutveckling. I slutet av 2008 fanns det 55 digitala biografier med totalt 63 digitala salonger i landet.

Av dessa var det dock endast fem salonger som uppfyllde de s.k. DCI-kraven (*Digital Cinema Initiative*), som i dag fungerar som en internationell standard avseende teknisk prestanda och säkerhet mot bl.a. piratkopiering. Att uppfylla DCI-kraven är nödvändigt för att Hollywoodbolagen ska leverera de amerikanska publikfilmerna, som är viktiga för flertalet biografägare.

SF Bio har valt att invänta bl.a. den internationella utvecklingen och att priserna på digital visningsutrustning ska sjunka. Man digitaliserade dock 2007 all reklamvisning genom att installera enklare och billigare projektorer (som inte uppfyller DCI-kraven). I början av 2009 installerades dessutom digital 3D-utrustning i åtta salonger i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Umeå. För 3D krävs viss ytterligare teknik, utöver den som används för vanlig digital filmvisning. Mycket tyder på att digital 3D-bio kan bli en intressant intäktskälla, och eventuellt ett konkurrensmedel gentemot andra visningsfönster. Ett antal filmer distribueras under 2009 och kommande år i digital 3D, parallellt med det traditionella formatet. Vid 3D-visningar kan man ta ett högre biljettpris än normalt, vilket gör att det blir mer ekonomiskt intressant att investera i tekniken. 3D-tekniken har gjort att digitaliseringen under 2009 delvis har tagit ny fart. Även andra mindre aktörer, bl.a. Folkets Hus, har parallellt med SF Bio digitaliserat ett antal salonger med 3D-utrustning. I augusti 2009 fanns det i Sverige 75 digitala salonger, varav 21 uppfyllde DCI-kraven. Av dessa 21 salonger var 14 stycken 3D-salonger, enligt uppgifter från Filminstitutet.

Internationellt har den digitala biografutvecklingen kommit längst i Nordamerika, där det 2008 fanns omkring 900 digitala biografier med närmare 5 000 digitala salonger som uppfyllde DCI-standard. Totalt fanns det i världen fler än 2 100 digitala biografier med över 7 300 salonger enligt DCI:s standard. I Europa är det främst i Storbritannien, Belgien, Tyskland, Frankrike, Polen och Norge som man har börjat digitalisera enligt DCI-kraven. I Storbritannien finns sedan några år 250 arthousesalonger (biograf-salonger med inriktning på kvalitetsfilm) som har digitaliserats med hjälp av stödmedel. En omfattande digitalbiosatsning förbereds nu också i Norge, med hjälp av stödmedel som finansieras av den norska biograf- och dvd-avgiften.

Det finns flera skäl till att utvecklingen hittills har varit avvaktande. Fram tills relativt nyligen saknades en internationell teknisk standard för digital bio. Digitalisering kräver också omfattande investeringar i ny visningsutrustning. Digitaliseringen av biografier inbegriper

en ekonomisk ekvation som kan kräva ett samspel mellan biografägare och distributörer för att lösas. Medan kostnaden för visningsutrustningen ligger hos biografägaren är det i första hand distributören som vinner ekonomiskt på digitaliseringen, genom minskade kostnader för framställning och transport av filmkopior. Det finns olika beräkningar av vad digital utrustning enligt DCI:s krav kostar, bl.a. beroende på om man anser det nödvändigt att inkludera ny ljudanläggning eller inte. Enligt Filminstitutet är kostnaden för visningsutrustning (som inte kan visa 3D) i dagsläget ca 700 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Kostnaden kan dock variera beroende på valutakurser.

Internationellt finns det en lösning på problemet, genom *Virtual Print Fee* (VPF), som innebär att distributörernas intjänade medel bidrar till finansieringen av tekniskskiftet. Detta kan också ske via det företag som tillhandahåller visningsutrustningen. Modellen tros dock vara tillämplig främst på stora biografkedjor på attraktiva marknader, inte på enskilda biografier på mindre orter eller arthousebiografier med alternativt filmutbud.

En annan faktor som kan ha hämmat utvecklingen är osäkerhet kring vad digitaliseringen innebär för marknadens struktur. Om distributionens förutsättningar förändras kan det påverka såväl distributörer som biografägare på olika sätt. Det är t.ex. inte givet att alla distributörer tror sig vinna på en mer diversifierad och lokal programsättning, som dessutom kan inkludera visst annat utbud än film, eller filmer som levereras via bredband direkt av oberoende producenter. Å andra sidan kan digital distribution tvärtom komma att ge enskilda stora internationella distributörer eller produktionsbolag ökat inflytande över biografmarknaden, vilket inte nödvändigtvis tilltalar alla biografägare. Digitaliseringen kan, menar en del, också innebära att en tredje aktör, leverantören av utrustning och programvara för digital bio, får ett inflytande över marknaden som inte har funnits tidigare.

Om inte svårigheter i världsekonomin bromsar kan dock utvecklingen internationellt under de närmaste åren börja ta fart. Det har nu slutits omfattande VPF-avtal mellan biografägare och distributörer för digitalisering både på den europeiska kontinenten och i USA. I Sverige är utvecklingen framför allt avhängig hur den dominerande biografägaren SF Bio agerar. Det faktum att SF Bio saknar större konkurrenter i Sverige och äger Svenska Bio till hälften kan tala för att en omfattande digitalisering av svenska biografier kommer att dröja. Det kommersiella intresset för digital 3D kan

dock tvärtom påskynda utvecklingen. Företrädare för SF Bio har i början av 2009 sagt att man räknar med att digitalisera i större skala inom tre till fem år, alltså någon gång under perioden 2012–2014.

Distribution och visning är delar i en och samma tekniska process. Vilken visningsteknik de större biografkedjorna använder styr troligen mer eller mindre hela distributionsmarknaden. När SF Bio och Svenska Bio digitaliserar sina biografier i större skala kommer sannolikt distributionen av biografier i hela landet i princip att bli digital. Ett stort antal biografier på mindre orter och ett antal art-housebiografier i tätorter kommer att behöva skaffa digital visningsutrustning, i regel enligt DCI:s krav, om de ska kunna fortsätta verksamheten. Många av dem kommer av allt att döma inte att kunna finansiera investeringen utan en del offentligt stöd. Utan stöd kommer det sannolikt att ske en omfattande nedläggning av mindre biografier i Sverige, och därmed en ytterligare förstärkt ägarkoncentration på biografmarknaden. Men även om det offentliga skulle stödja en digitalisering kommer man att behöva göra en avvägning i frågan om vilka av de biografier som inte kan digitalisera av egen kraft som bör kunna omfattas av stödet. Av landets 514 biografier med totalt 848 salonger har man uppskattat att omkring 500 salonger inte kommer att kunna digitaliseras utan stöd. Av dessa hade dock 226 biografialonger färre än en filmföreställning i veckan 2008. Ytterligare 81 salonger hade färre än två föreställningar.

Digitaliseringen och filmarvet

Digitaliseringen ger helt nya tekniska möjligheter att tillgängliggöra filmarvet för såväl forskning som allmänhet. Statens ljud- och bildarkiv, numer Kungl. Biblioteket, Audiovisuella medier, har sedan några år tillgängliggjort SF:s journalfilmer digitalt via terminaler i de egna lokalerna och på en rad bibliotek i landet. I Norge och Danmark har filminstitutet startat filmarkiv on line, genom vilka man hemma eller i skolor kan se arkivfilmer som tidigare under lång tid varit otillgängliga. Filminstitutet projekterar för en liknande tjänst i Sverige. En förutsättning för att på detta sätt tillgängliggöra arkivfilmer är att man löser eventuella rättigheter till materialet.

På dvd-marknaden ges gamla filmklassiker ut på nytt. Här är man i Sverige dock steget efter de stora resursstarka amerikanska filmbolagen, som gör påkostade utgåvor från sin katalog, med nyrestaurerade filmer och historiskt extramaterial. Fortfarande är

stora delar av det svenska filmarvet odigitaliserat och otillgängligt. Det gäller såväl klassiker som andra historiskt intressanta filmer. En komplicerande faktor i Sverige och andra europeiska länder är att rättigheter ofta är fördelade på fler olika intressenter, medan de amerikanska filmbolagen ofta äger samtliga rättigheter till filmerna.

Att digitalisera för ökad tillgänglighet är en utmaning för filmarkiv och rättighetsinnehavare. En annan, enligt många än svårare utmaning ligger i att finna en teknik för långsiktigt digitalt bevarande av filmer, som i regel har ett avsevärt mycket större informationsinnehåll än t.ex. musik eller textmaterial. Om filmer ska bevaras långsiktigt och med originalets kvalitet är bevarande av film på analog filmbas under rätt klimatförhållanden enligt de flesta bedömare inom arkivvärlden fortfarande den enda säkra och den minst kostsamma metoden. Problem uppstår då när även biograf-filmen blir digital. Hur den digitala biograf-filmen ska kunna bevaras för framtida generationer är en avgörande fråga för filmarkiv världen över, som kräver olika strategiska överväganden.

2.3.4 Filmproduktionens regionalisering (och internationalisering)

Ännu vid mitten av 1990-talet producerades så gott som all svensk långfilm i Stockholm. Genombrottsåret för den regionalt producerade filmen kom 1998, med Lukas Moodyssons publiksuccé *Fucking Åmål*, samproducerad av Film i Väst i Trollhättan. Av de 20 svenska långfilmer som premiärvisades samma år hade Film i Väst varit med i finansieringen av ytterligare fyra filmer. I dag samproducerar Film i Väst ungefär hälften av de svenska långfilmer som visas på biograferna. Även Filmpool Nord (Luleå) och Film i Skåne (Ystad) är viktiga samproducenter av svensk film. Regionernas andel av finansieringen av svensk långfilm har ökat från en procent vid mitten av 1990-talet till 12 procent under 2000-talet.

De regionala produktionscentrumen finansieras av regionala och delvis kommunala skattemedel och drivs i regel i bolagsform. Deras verksamhet har i hög grad ett näringspolitiskt syfte. Filmproduktionen ska bl.a. skapa arbetstillfällen och stimulera företagsamhet och kreativitet i regionen, ge positiv uppmärksamhet, marknadsföring och ökad turism. Filmfinansieringen villkoras med att filmerna i viss omfattning ska produceras i regionen. Det har lett till att den övervägande delen av all svensk filmproduktion

numer sker i Västra Götaland, Norrbotten och Skåne. En annan bidragande orsak har varit att det produktionsstöd som fördelas på nationell nivå ofta inte har räckt till vid finansieringen, vilket har gjort det svårt att få filmproduktioner till stånd utan regionala medel. Mot bakgrund av att det har blivit allt svårare att producera film i och kring Stockholm togs 2005 initiativet till att upprätta Filmpool Stockholm Mälardalen. Det nya produktionscentrumet är numer etablerat, men har hittills inte uppnått någon regional finansiering i paritet med övriga centrum.

Regionaliseringen av filmproduktionen är ett internationellt fenomen, där Sverige dock har legat långt framme i utvecklingen. På många sätt har regionaliseringen av svensk filmproduktion också varit en framgångssaga. Svensk film har vitaliserats av nya miljöer och berättelser från livet utanför storstaden. Film i Väst har dessutom varit lyckosamt i att satsa långsiktigt på talangfulla producenter och regissörer, som ofta tilltalat både recensenter och publik och även väckt ett internationellt intresse.

Regionaliseringen har också bidragit till en ökad internationellisering av svensk film och filmbransch. Svensk film har under flera decennier ofta samproducerats med andra nordiska länder, medan samarbeten med länder utanför Norden har varit mer sällsynta. På regional nivå har man aktivt sökt samarbeten både med nordiska och med andra europeiska länder, vilket har bidragit till fler internationella samproduktioner och till att samproduktioner med utländska huvudproducenter helt eller delvis har förlagts till Sverige.

Trots framgångarna har regionaliseringen emellertid också varit kritiserad. I jakten på finansiering har produktionen lämnat Stockholm, där samtidigt det mesta av infrastruktur i form av ateljéer, teknik och kompetens har funnits. En majoritet av svenska filmföretag finns fortfarande i och kring Stockholm.²⁷ Det har ofta medfört praktiska svårigheter och ökade kostnader för resor och transporter. Det har ibland också påverkat konstnärliga överväganden, när stoff och gestaltning har fått anpassas efter miljöer i den finansierande regionen. Det hävdas ofta, inte minst i internationella sammanhang, att filmproduktionen har blivit mer och mer platsoberoende. Det stämmer, så till vida att film kan produceras var som helst där det finns resurser. Men filmproduktionens geografiska

²⁷ År 2005 låg fortfarande 71 procent av filmföretagen i Stockholms län, enligt rapporten *Film och regional utveckling i Norden* av Margaretha Dahlström m.fl. (Svenska Filminstitutet /Nordregio, 2005).

förflyttningar kan likväl få konsekvenser – ekonomiska, praktiska och konstnärliga – för dem som producerar och arbetar med film.

En annan nackdel ur producentens perspektiv har varit att regionala produktionscentrum till skillnad från Filminstitutet inte erbjuder stöd utan verkar som samproducenter och delägare i filmprojekten. Den regionala finansieringen är alltså villkorad dels med krav på var produktionen i viss omfattning ska bedrivas, dels med anspråk på del av filmens kommersiella intäkter. Samtidigt som den genomsnittliga regionala finansieringen av svenska långa spelfilmer som fick förhandsstöd från mitten av 1990-talet till 2006 ökade från en till 12 procent av produktionsbudgeten minskade Filminstitutets genomsnittliga förhandsstöd som andel av budgeten från 36 till 26 procent under samma period. Förhandsstödet minskade, som beskrivs närmare i nästa avsnitt, även räknat som belopp.

Frågan huruvida kommunalt eller regionalt stöd till regionala produktionscentrum är förenligt med kommunallagen (1991:900) har prövats i domstol i ett antal mål under senare år.²⁸ Bland annat har man prövat frågan om kommunal eller regional finansiering av filmer avsedda för en vidare publik är förenlig med lokaliseringsprincipen, enligt 2 kap. 1 § KL, som säger att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets eget område eller deras medlemmar. En insats som går utanför det egna området måste vara av allmänt intresse för medlemmarna. Som framgår av Kommunala kompetensutredningens betänkande (SOU 2007:72), där ett par av de aktuella domarna redovisas, kan stöd till regionala produktionscentrum bedömas som förenligt med kommunallagen, bl.a. under förutsättning att man kan påvisa nyttan med satsningen för kommunen eller regionen. Det kan, som sägs i en av domarna, t.ex. gälla stimulans av kultur- och näringsliv och ökad sysselsättning till följd av filmproduktionen.

2.3.5 En olönsam filmproduktion och en svag producentstruktur

Det är inte ovanligt att filmproduktion i europeiska länder bedrivs av ett stort antal små och ekonomiskt svaga producenter. Den fragmenterade producentstrukturen framhålls ofta som ett problem i EU-länderna, då gärna betraktad i obarmhärtig kontrast mot den

²⁸ Mål nr 6766-06 respektive nr 3608-06, Kammarrätten i Göteborg, samt mål nr 2999-05, Länsrätten i Vänersborg. Samtliga mål rör olika beslut om stöd till Film i Väst.

betydligt större amerikanska filmindustrin, i vilken ett fåtal stora bolag dominerar med i stort sett hela världen som sin marknad.

I Sverige är filmmarknadens produktionsled än mer fragmenterat än i många andra EU-länder. Filminstitutets beräkningar illustrerar detta på ett tydligt sätt. De sammanlagt 112 svenska långa spelfilmer som hade premiär 2003–2006 producerades av totalt 56 olika bolag. Flera av dessa bolag producerade enbart en film vardera av de filmer som visades under denna fyraårsperiod. Danmark, med en produktionsvolym i närheten av den svenska, har drygt ett dussin aktiva produktionsbolag inom lång spelfilm.

Att det finns mångfald i filmproduktionen kan i och för sig ses som positivt. I Sverige är dock flertalet produktionsbolag så små och ekonomiskt svaga att de ofta saknar egna resurser att utveckla sin verksamhet och att driva mer än ett projekt åt gången. Samtidigt är filmproduktion generellt förenad med hög ekonomisk risk, med åtskilliga förlustprojekt för varje vinstgivande film. Större bolag som kan driva flera projekt kan också i viss mån sprida riskerna. Detta blir dock en i princip omöjlig strategi för mindre bolag. De hamnar lätt i en beroendeställning i förhållande till mer resursstarka finansörer, såsom distributörer, tv-bolag och regionala produktionscentrum.

Det hävdas ibland i branschen att en av sju eller en av tio filmer spelar in sina kostnader och går med vinst. Av de 112 filmer som hade premiär 2003–2006 var det dock endast fyra som gick med vinst och ytterligare två som spelade in sina kostnader. Det var alltså endast omkring fem procent av filmerna som inte gick med förlust för producenten, trots att man i regel fick förhandsstöd eller PRS.

Producenternas situation har ytterligare försvårats av att Filminstitutets stöd tidigare minskade under flera år, både som andel av budgeten och räknat som belopp. Mellan 2000 och 2005 sjönk det genomsnittliga förhandsstödet till långa spelfilmer från ca 5,5 miljoner kronor till ca fyra miljoner kronor per film som fick stöd. Förutom att de regionala samproduktionsmedlen i stället har ökat har även producenterna fått öka sin insats. Detta har inneburit högre ekonomisk risk för producenterna.

Man kan fråga sig hur det här går ihop. Hur kan bolag som nästan bara gör förluster drivas vidare? Det kan finnas flera förklaringar. En är att producenter överlever genom att ständigt ha ett nytt projekt igång. I budgeten för varje filmprojekt ryms delvis produktionsbolagets löpande overheadkostnader. Verksamheten kan då hållas flytande så länge man driver projekt. Problemen uppstår när man inte har något projekt igång. Det förekommer också att produktions-

bolag i sin tur startar ett dotterbolag för varje filmprojekt, så att eventuella förluster i ett projekt inte ska föras vidare i den fortsatta verksamheten.

Att ett så stort antal filmer har gått med förlust för producenten innebär inte att lika många filmer har varit olönsamma för distributörer och biografägare. Snarare är det så att distributören och biografägaren går före producenten när intäkterna ska fördelas och alla inblandade ska få ersättning för sina kostnader och utlägg. Även intäkterna från dvd tillfaller till största delen distributören. Distributörer och biografägare har förvisso även de kostnader i sina respektive verksamheter och tar även de en ekonomisk risk, men producenten, som är ekonomiskt ansvarig för produktionen, tar i praktiken den största ekonomiska risken i produktionen. Distributören och biografägaren kan dessutom på ett annat sätt än producenten sprida riskerna, eftersom distributören i regel distribuerar flera filmer och biografägaren visar filmer från flera distributörer.

Filmavtalet uppväger delvis den ekonomiska obalansen mellan å ena sidan producenten och å andra sidan distributören och biografägaren, eftersom det genom biografavgiften och produktionsstöden omfördelar medel från dem som tjänar mest på filmen till den som producerar filmen och som tar den största ekonomiska risken.

Producentens ekonomi påverkar givetvis också villkoren för dem som arbetar i eller i anslutning till filmprojekten, såsom konstnärliga upphovsmän, skådespelare, filmteam, teknikbolag och andra serviceföretag. Det är inte ovanligt att flera av dem som medverkar i dåligt finansierade filmprojekt t.ex. avstår lön och arvoden mot ett deläggande i filmen. Man delar alltså på den ekonomiska risken tillsammans med producenten, med sitt obetalda arbete som insats.

Även dokumentärfilmen i Sverige präglas av att producentstrukturen är svag och fragmenterad. Här är detta problem t.o.m. än mer markant än inom svensk spelfilm. Många produktionsbolag består av en person, som tillika är regissör. De 31 långa dokumentärer som biografvisades 2003–2007 producerades av 29 olika bolag.²⁹ Under denna femårsperiod producerade alltså alla bolag utom två endast en biografdokumentär vardera. Även om dokumentärfilmsprojekt ofta p.g.a. ämnesval och arbetssätt sträcker sig över långa tidsperioder blir det under sådana förutsättningar svårt att få kontinuitet i verksamheten och i skapandet för producenter och regissörer.

²⁹ Se *Rapport om Biografiancerade Dokumentärfilm i Sverige 2003–2007*.

Som påpekas tidigare i detta kapitel är SVT en oerhört betydelsefull finansär av (och ett viktigt visningsfönster för) svensk dokumentärfilm. Många dokumentärfilmare är dock kritiska mot SVT:s policy som samproducent och menar att SVT får en för stor del av rättigheterna till filmerna i förhållande till sin insats, om man räknar utifrån hela filmens budget. Detta påverkar enligt filmarna hela produktionsekonomin och produktionsmiljön negativt. Producentens incitament att sälja sin film på den internationella marknaden minskar också när han eller hon får ett begränsat ägande i filmen, vilket alltså kan bromsa filmens spridning utanför Sverige.

Filminstitutet har sedan 2007 ändrat stödpolicy, så att man ger högre stöd till färre filmprojekt, och därmed också till färre produktionsbolag. Om man räknar de långa spelfilmer som har fått förhandsstöd har andelen förhandsstöd av en genomsnittlig budget ökat från som lägst 22 procent 2005 till 32 procent 2008. I belopp räknat har det genomsnittliga förhandsstödet ökat från ca 4 miljoner kronor 2005 till ca 6,1 miljoner kronor 2008. Den ändrade stödpolitiken gäller även för dokumentärfilmen. Avsikten är att skapa bättre finansiering och därmed bättre förutsättningar både för projekten och för producenterna. Än så länge är det för tidigt att säga om denna ändrade stödpolicy kommer att få någon påverkan på producentstrukturen. De flesta i branschen är dock eniga om att de samlade stödresurserna på nationell nivå i längden är otillräckliga om man vill ha en livskraftig svensk filmproduktion där producenter, konstnärliga upphovsmän och andra yrkesverksamma kan arbeta på rimliga villkor. Från producenthåll menar man också att det inte enbart är stödnivåer i och för sig som påverkar producenternas villkor, utan också, återigen, hur filmens intäkter fördelas mellan producenten och andra finansärer.

2.3.6 Kritik mot de högre filmutbildningarna

Många menar att Sverige i dag har fler unga filmtalanger än någonsin tidigare. Förklaringar till denna positiva utveckling kan finnas såväl i arbetet med talangutveckling vid landets regionala resurscentrum som i framväxten av kvalificerade yrkesutbildningar inom film på folkhögskolor. En annan faktor kan ligga i den allmänna digitala utveckling där allt fler får tillgång till redskap för att utveckla sina färdigheter i filmregi, filmfoto, klippning och animation.

Samtidigt som det vuxit fram en allt bredare och allt mer kvalificerad potentiell rekryteringsbas för den professionella filmproduktionen har det som ska utgöra ett steg in i den professionella världen, de högre filmutbildningarna, Dramatiska institutet (DI) i Stockholm och Filmhögskolan i Göteborg, varit föremål för kritik. Kritiken kommer både från delar av filmbranschen och från studenter. I huvudsak går den ut på att det brister i kontakten och kommunikationen mellan utbildningarna och den bransch som studenterna efter examen ska etablera sig i. Även utbildningarnas internationella kontaktnät anses bristfälliga. När det gäller DI bekräftas denna bild i en intern rapport som tagits fram på uppdrag av styrelserna för DI och Teaterhögskolan i Stockholm. Rapporten behandlar i övrigt frågan om en eventuell sammanslagning av DI och Teaterhögskolan till en ny högskola för film, scenkonst, radio och tv. I rapporten rekommenderas bl.a. att DI öppnar sig mot omvärlden och bryter upp institutionsstrukturen internt för att bli mer flexibelt. DI och Teaterhögskolan har nu lämnat en hemställan till regeringen om inrättandet av en ny gemensam högskola. De nuvarande högskolorna ska då samtidigt läggas ned. Avsikten är att den nya högskolan ska vara igång den 1 juli 2011.

2.4 Filmen som kreativ näring

Inledningsvis i detta kapitel beskrevs filmpolitikens två perspektiv; man ger offentliga stöd till en bransch som är beroende av subventioner för att fungera, men skälet till att man anser att denna bransch ska stödjas är synen på filmen som en betydelsefull samtida kulturyttring och konstform, en viktig spegling av det moderna samhället. I andra delar av detta betänkande betonas just filmens värde som kulturyttring, konstform och samhällsspegel. I det följande läggs i stället fokus på filmen som näring.

2.4.1 Kreativa näringar

Under de senaste tio åren har begreppet *kreativa näringar* blivit allt vanligare i Sverige. Begreppet har sitt ursprung i Storbritannien där man talar om *creative industries* som

those industries which have their origin in individual creativity, skill and talent and which have a potential for wealth and job creation through the generation and exploitation of intellectual property.³⁰

Definitionen har blivit vedertagen, även om den också har kritiserats, bl.a. för att den inte gör någon åtskillnad mellan statligt stödda branscher och de branscher som saknar stöd. Som exempel på kreativa näringar brukar nämnas film, tv, radio, musik, dataspel, design, mode, arkitektur m.m.

I Sverige används ofta begreppet *upplevelseindustri*, med en liknande innebörd. Begreppet myntades av KK-stiftelsen (Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling) i början av 1990-talet och definieras av stiftelsen som ”ett samlingsbegrepp för människor och företag med ett kreativt förhållningssätt som har till huvuduppgift att skapa och leverera upplevelser i någon form”. I begreppet upplevelseindustri ingår även turism, måltider och upplevelsebaserat lärande.

I det följande används begreppet *kreativ näring*, som har en mer direkt motsvarighet i den internationella diskussionen. Oavsett om man talar om kreativa näringar eller om upplevelseindustri handlar det om att man skapar och exploaterar immateriella tillgångar. Till skillnad från i den traditionella tillverkningsindustrin återfinns här verksamheter som har sitt ursprung i individuell kreativitet och expressiva värden. Film och rörlig bild har en framträdande roll bland de kreativa näringarna.

Enligt en studie Europeiska kommissionen lät göra 2006, den s.k. KEA-rapporten, har kulturen och den kreativa sektorn en högre tillväxttakt än EU:s ekonomi i övrigt. Sektorerna och närliggande branscher svarade för 2,6 procent av EU-ländernas BNP 2005, vilket var betydligt mer än den traditionella tillverkningsindustrin. Studien visar också att kulturen och den kreativa sektorn har kopplingar till innovation och utveckling inom tekniksektorn. Dessutom är de av stor betydelse för regional och lokal utveckling.³¹

Den svenska regeringen har under senare år tagit ett antal initiativ för att främja samverkan mellan kultur och näringsliv. Ett konkret exempel på detta är den nationella strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning som ska gälla för åren 2007–2013. Strategin utgör ett led i en fördjupad samverkan mellan kulturpolitiken, näringslivspolitikerna och tillväxtpolitiken.

³⁰ Se *Creative industries mapping Document 2001*, Department for Culture, Media and Sport, http://www.culture.gov.uk/reference_library/publications/4632.aspx/.

³¹ *The Economy of Culture in Europe* (KEA European Affairs, 2006). Studien har gjorts på uppdrag av Europeiska kommissionen.

Svenska Filminstitutet ska, enligt regeringens mål, uppdrag och återrapporteringskrav för 2009, medverka till att den nationella strategins prioriteringar genomförs.

2.4.2 Filmens särskilda förutsättningar

Produktion av spelfilm och dokumentärfilm är som berörts tidigare i detta kapitel sällan någon lönsam verksamhet. Det går knappast att påstå att produktionen av svensk spel- och dokumentärfilm i sig är en tillväxtbransch i Sverige. Ytterst få filmer genererar ens ett acceptabelt ekonomiskt resultat tillbaka till produktionsledet. Publiksuccéerna som ger vinst är få och går i princip aldrig att förutse. Filmproduktioner är alltså förenade med hög risk, och för att man ska klara verksamheten enbart på kommersiella villkor, utan offentliga stöd, krävs dels att man har möjlighet att sprida riskerna på många olika produktioner, dels att produktionerna har avsättning på en tillräckligt stor marknad. Denna situation är ett av huvudskälen till att det finns offentliga stöd till filmproduktion i många länder. När det gäller EU-länderna finns det, p.g.a. språkskillnader och kulturella skillnader, i praktiken inte heller någon omfattande gemensam inre marknad för distribution och visning av europeisk film, utan en mängd nationella marknader med ett i kommersiellt hänseende jämförelsevis begränsat utbyte sinsemellan. Insatserna inom EU:s Mediaprogram syftar bl.a. till att stimulera ett ökat utbyte och samarbete mellan EU-länderna. Samproduktion över nationsgränser får, som påpekas tidigare i detta kapitel, också allt större betydelse för filmsektorn.

Trots filmens beroende av stöd lyfts filmbranschen fram som en viktig kreativ näring i KEA-rapporten, liksom i andra EU-sammanhang där man behandlar frågor om kultur och tillväxt. Det är när man vidgar perspektivet som filmens betydelse i olika avseenden framträder tydligare.

Utmärkande för kreativa näringar är att de skapar olika typer av mervärden som konsumenterna är beredda att betala extra för. Det gäller även filmbranschen, med sin närhet till teknik och teknikutveckling. Inom distributionen av film är den tidigare kraftiga expansionen av dvd-marknaden ett tydligt exempel på detta. I dag knyts förhoppningar till den mer avancerade Blu-ray-skivan och, när det gäller biograferna, till digital 3D. Samtidigt står, som berörs

tidigare i detta kapitel, filmbranschen i dag inför en stor utmaning i att etablera attraktiva legala tjänster för nätbaserad filmdistribution.

Det finns även en rad andra skäl till att filmen anses ha central betydelse inom den kreativa sektorn. Filmproduktionen bidrar till sysselsättning inom ett mycket stort antal yrken som definieras som kreativa. Filmen har också kopplingar till andra kreativa näringar som kräver samma typer av kompetens som i filmproduktion och kan därmed bidra till tillväxten i andra delar av den kreativa sektorn. Filmen äger också förmågan att ge bilder av samhällen, miljöer och kulturer, som i sin tur kan marknadsföra ett land eller en region. Ett konkret uttryck för detta finner man i den framväxande film-turismen. I det följande beskrivs dessa olika aspekter närmare.

2.4.3 Sysselsättning

En filmproduktion omfattar kreativt arbete i flera led, från idé- och manusstadiet till det hantverksmässiga och konstnärliga hos bl.a. scenograf, fotograf och skådespelare, och vid efterarbetet hos t.ex. klippare, ljudläggare, kompositör och musiker. Filmproduktionen är både teknik- och personalintensiv. En långfilmsinspelning inbegriper ungefär 35 olika yrken och produktionen som helhet arbetsinsatser inom ca 120 olika professioner.

I Sverige arbetar i dag ca 80 000 personer inom kultur- och mediebranscher, enligt Arbetsförmedlingen Kultur. Av dessa arbetar ca 60 000 i kultur- och medieyrken, övriga inom t.ex. försäljning, underhåll och service i respektive branscher. Antalet anställda i filmbranschen var i november 2007, enligt Arbetsförmedlingen Kulturs beräkningar, omkring 6 600.

Tabell 2.4 Anställda i den svenska filmbranschen (2007)

| | |
|--|----------------|
| Film- och videoproduktion: (Omfattar produktion av långa spelfilmer, dokumentärer, kortfilmer, animationer o.d. i underhållnings-, reklam- eller utbildnings-syfte, inklusive efterarbete, såsom framkallning, klippning, redigering, textning, dubbning etc., samt drift av ljud- och filminspelningsstudior.) | 4 375 personer |
| Film- och videodistribution: (Omfattar uthyrning och försäljning av film och video till biografer, återförsäljare och uthyrare samt förvaltning av film-rättigheter. Omfattar inte framställning av filmkopior och videoexemplar, inte heller försäljning eller uthyrning av video i butik.) | 1 109 personer |
| Visning på biograf: | 1 116 personer |
| Totalt: 6 600 personer | |

Uppgifter om sysselsättningen inom filmbranschen är alltid delvis osäkra, bl.a. till följd av en varierande produktionsnivå och olika anställningsformer; många som arbetar med film är t.ex. frilans eller projektanställda. Utöver dem som verkar i filmbranschen som sådan tillkommer dessutom alla de som på olika sätt arbetar i nära anslutning till filmbranschen, bl.a. inom olika servicenäringar. En filmproduktion ger sysselsättning även inom resor och transporter, hotell, catering m.m.

2.4.4 Filmens kopplingar till andra kreativa näringar – *cross media*

Filmen har alltid existerat nära andra konstarter, medier och uttryck. Innehållsligt, estetiskt, tekniskt och hantverksmässigt har filmen både lånat från och givit impulser till bildkonst, fotografi, grafik, dramatik och scenkonst, litteratur, nyhetsjournalistik, arkitektur, formgivning och musik.

Filmen utgör i sin tur också startpunkten för dagens kultur av rörliga bilder på allt fler olika plattformar, från biografen, över televisionen och olika videoformat till persondatorer, Internet och mobiltelefoni. Den största delen av de rörliga bilder som konsumeras i dag är inte spel- och dokumentärfilm av den typen som visas på

biografer, dvd och filmkanaler. Men fortfarande är filmen en viktig del av utbudet och konsumtionen även på nya plattformar.

Filmproduktionen beskrivs i dag ofta som en motor för hela den audiovisuella sektorn. På regional nivå har man ofta utgått från detta perspektiv, och strävat efter att skapa klusterbildningar med olika verksamheter inom den audiovisuella sektorn. Definitioner av den audiovisuella sektorn kan ha olika avgränsningar, men om man utgår från verksamheter med rörlig bild som uttrycksmedel kan man inkludera, utöver spel- och dokumentärfilm, tv-produktion, reklamfilm, musikvideo, informationsfilm och andra typer av beställningsfilmer, animationer för olika digitala plattformar, som t.ex. webbsidor, samt dataspelsbranschen, som i dag är en internationell industri i sig med större omsättning än hela filmindustrin.

Det finns sedan lång tid tillbaka nära samband mellan spel- och dokumentärfilmsbranscherna och ett antal andra filmrelaterade branscher eller verksamheter, som reklamfilm, musikvideo, informationsfilm och tv-drama.³² Tydligast blir detta i produktionsledet, där det inom dessa branscher återfinns ett flertal yrkesverksamma som verkar inom flera områden, t.ex. skådespelare, fotografer samt ljus- och ljudtekniker. Flera svenska filmregissörer arbetar i dag också parallellt med både reklam och spelfilm. Även allt fler svenska produktionsbolag inom reklam har på senare år börjat engagera sig i produktion av spel- och dokumentärfilm.

Under senare år har det blivit allt vanligare att spelfilmer även utgör en del av ett större medialt koncept, där det utöver filmen kan ingå t.ex. böcker, tecknade serier, soundtrack, tv-serier eller dataspel. Allt oftare lanseras samma berättelse och karaktärer i olika medier eller underhållningsformer, ibland i nästan omedelbar anslutning till varandra. Med den digitala tekniken börjar dessutom sätten vi tillgodogör oss litteratur, film, tv, musik och spel på allt mer att likna varandra. I datorn eller mobiltelefonen kan vi i dag ta del av såväl litterära texter som rörliga bilder, musik och spel. Denna utveckling av konsumenters beteenden kommer i sin tur sannolikt att bidra till att produktionen och distributionen av film fortsätter att allt mer integreras med andra konstarter, medier och underhållningsformer.

Fenomenet att olika medier kopplas samman för distribution av ett visst innehåll i olika former kallas internationellt för *cross media* (även *cross media entertainment* eller *cross media communication*).

³² Se även rapporten *Filmen som näring och exportindustri* av Olivier Guerpillon, på uppdrag av Filmproducenternas Branschkansli i samarbete med Svenska Filminstitutet (2005).

Genom *cross media* kan olika branscher inom medieområdet samverka och dra nytta av varandra. I ett ökande medieutbud blir detta en allt viktigare strategi för att nå potentiella konsumenter. Genom att ingå i samma mediala koncept ger olika medier draghjälp åt varandra, och publikframgångar i ett medium kan föda framgångar i ett annat. En framgångsrik tv-serie eller bok blir till en populär film som i sin tur ger tv-serien eller boken än större popularitet. När olika branscher och medieformer möts skapas nya samarbeten, utvecklingsmöjligheter och synergieffekter.

I takt med att filmen mer och mer har använt sig av digitala effekter och animationer har inte minst film- och dataspelsbranscherna närmat sig varandra. Det finns också flera beröringspunkter mellan dataspel och film, då dataspel inte bara använder stoff från filmens värld, utan även mer generellt använder sig av filmiskt berättande och filmisk gestaltning. Mycket av den kompetens som nyttjas i dataspelsbranschen finns också inom filmen. Det gäller animation, ljussättning, textgrafik och andra visuella komponenter, men även ljudläggning och musik och inte minst manusarbete. Möjligheterna till samarbete är alltså goda. Den svenska dataspelsbranschen arbetar dock till stor del med internationella produktioner för en internationell marknad, och ofta på uppdragsbasis, medan den svenska filmbranschen är mer nationell och omsättningsmässigt betydligt mindre vid jämförelse.³³

De svenska dataspels- och filmbranscherna skulle vinna på att samarbeta mer. Även om de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt mellan den växande dataspelsbranschen och filmbranschen i Sverige finns det i bägge branscher många små och sårbara produktionsbolag. Samarbete kan minska sårbarheten för mindre företag och ge större möjligheter till innovationer och utveckling genom utbyte av idéer och erfarenheter.³⁴

Inte minst inom animationen ligger samarbete mellan film- och dataspelsbranscherna nära till hands. Animerad film ses av många som en framtidsbransch där Sverige i fråga om kompetens står sig väl i konkurrens med andra länder. Animerad film har tydliga konkurrensfördelar jämfört med konventionell film eftersom den inte är lika språkberoende – den dubbas i regel – och därför kan exporteras. Även livslängden på marknaden är ofta längre för animerad film än för vanlig film.

³³ Se även rapporten *Film utanför filmen* av Tobias Nielsén på uppdrag av Film Stockholm m.fl. (QNB Analys & Kommunikation, 2007).

³⁴ Se även *Filmen som näring och exportindustri*.

Mycket av den kompetens som grundläggs och utvecklas i produktionen av spelfilm (och dokumentärfilm) kan alltså användas i andra branscher där tillväxtpotentialen kanske är större. Det kan vara dataspel, reklam och andra områden där kompetens kring rörliga bilder är centrala.

2.4.5 Regional marknadsföring, filmturism

Tidigare i detta kapitel beskrivs den regionalisering av svensk filmproduktion som skett under de senaste dryga tio åren. Regionaliseringen är, som påpekats, ett internationellt fenomen, där Sverige dock ligger långt framme i utvecklingen. I dag finns i Sverige fyra regionala produktionscentrum, där man samproducerar långfilm och tv-drama. Det är Film i Väst (Trollhättan), Filmpool Nord (Luleå), Film i Skåne (Ystad) samt Filmpool Stockholm Mälardalen (Solna).

Regionaliseringen har drivits av att man på regional nivå har satsat offentliga medel på att locka nationell och internationell filmproduktion till olika regioner. En drivkraft har varit att stimulera sysselsättning och företagsamhet som är kopplad till filmproduktion. En annan har varit att marknadsföra regionen gentemot omvärlden. Det kan gälla i flera avseenden, från att skapa en regional identitet förknippad med kunskap, kreativitet och liknande positiva värden, till att mycket konkret visa upp miljöer som ska locka åskådare till att besöka regionen och gynna besöksnäringen.

Filmturism är ett allt oftare använt begrepp, som beskriver den turism som uppstår när människor besöker en plats som ett direkt resultat av att ha sett en film.³⁵ Inspelningsplatser blir nya mål för den internationella turismen. Ett känt internationellt exempel är den turism som uppstått i Nya Zeeland efter att man där spelade in *Sagan om ringen*-trilogin. I Sverige är de olika filmatiseringarna av Henning Mankells Wallander-böcker i Ystad och filmversionerna av Stieg Larssons Millenarie-trilogi, som utspelar sig i bl.a. Stockholm, andra exempel. Värt att notera är att i alla dessa exempel finns det också en populär litterär förlaga, som starkt har bidragit till filmernas popularitet. Kring filmturismen (och den litterära turismen) utvecklas särskilda arrangemang som specialresor och stadsvandringar. Fenomenet filmturism kan därmed ses som ett exempel på hur filmen ger ekonomisk stimulans även utanför själva filmbranschen

³⁵ Se även *Globalisering och kultur*, red. Anne Kolmodin, allmän rapport A2008:014 (Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2008).

och filmmarknaden, genom ökad sysselsättning och nya intäktskällor på andra områden.

3 Inriktning på de framtida insatserna för filmen

Förslag: Insatserna för filmen bör, med kvalitet och förnyelse som allmän inriktning, syfta till att

- främja produktionen av värdefull svensk film och stimulera svensk films utveckling,
- främja spridning och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet,
- utveckla biografens roll som kulturell mötesplats i hela landet,
- verka för filmmarknadens utveckling i alla visningsformer,
- öka kunskapen om film och rörlig bild hos barn och ungdom och stimulera deras eget skapande,
- bevara filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse och i ökad utsträckning tillgängliggöra dem för forskning och allmänhet,
- utveckla det internationella utbytet och samarbetet på filmområdet, samt
- verka för ökad jämställdhet i svensk filmproduktion.

Filmutredningen ska enligt uppdraget värdera filmpolitikens nuvarande huvuduppgifter. I samband med detta redovisar Filmutredningen sin bedömning av hur inriktningen på de framtida filmpolitiska insatserna bör utformas.

I stiftelseförordnandet för Stiftelsen Svenska Filminstitutet anges att syftet med stiftelsen är att främja värdefull svensk filmproduktion, spridning och visning av värdefull film, bevarandet av

filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden. Det är insatserna inom dessa fyra områden – svensk filmproduktion, distribution och visning, filmen som kulturarv samt internationellt filmsamarbete – som brukar lyftas fram som den nationella filmpolitikens huvuduppgifter.

Enligt Filmutredningens uppfattning kan dessa uppgifter ses som fyra hörnstenar som alla är nödvändiga för en sammanhängande politik på filmens område. Ett grundläggande villkor för detta synsätt är att verksamheter inom alla dessa områden är mer eller mindre beroende av offentliga insatser för att fungera eller i många fall ens existera. Man kan avsätta olika mycket resurser för filmpolitiken beroende på ambitionsnivå, men det är svårt att se hur man skulle kunna avstå från någon av dessa fyra uppgifter utan att det skulle undergräva helheten. Om man anser det angeläget att främja produktionen av film bör man också beakta att filmer görs för en publik som bör få möjlighet att se dem. Om man anser det viktigt att filmer når dagens publik bör det också ses som väsentligt att filmer bevaras och tillgängliggörs för eftervärlden. Om man tycker att det är av vikt att dagens och morgondagens publik får se filmer bör det omvänt också anses angeläget att nya filmer produceras. Om dessa tre områden inom filmsektorn betraktas som betydelsefulla bör det också ses som viktigt att det på dessa områden finns ett samarbete mellan Sverige och omvärlden, i synnerhet som filmsektorn allt mer internationaliseras och filmen finns på dagordningen såväl i det nordiska samarbetet som i samarbetet inom EU och Europarådet.

Med de fyra huvuduppgifterna som grund har det utarbetats ett antal mål för den nationella filmpolitiken. Första gången filmpolitiska mål fastställdes i ett större kulturpolitiskt sammanhang var i 1996 års kulturproposition (prop. 1996/97:3). Senast de filmpolitiska målen prövades i särskild ordning var i propositionen Fokus på film – en ny svensk filmpolitik (prop. 2005/06:3), i anslutning till 2006 års filmavtal. Flertalet av målen ingår också i 2006 års filmavtal.

Filmutredningens bedömning av hur inriktningen på de framtida nationella insatserna för filmen bör utformas utgår bl.a. från utredningens analys av den aktuella utvecklingen på filmområdet och de förslag till förändringar av filmpolitiken som redovisas senare i detta betänkande. Filmutredningen ställer sig väsentligen bakom hur filmpolitikens nuvarande inriktning formuleras. I en del fall

syftar Filmutredningens förslag till förändringar av stöden snarast till att bättre uppfylla nuvarande mål. Samtidigt har det, när filmpolitiken tidigare varit föremål för prövning, funnits en tendens att addera nya mål till tidigare mål på ett sätt som gör att man riskerar att tappa fokus. I den senaste filmpolitiska propositionen anges tolv olika mål, varav några innehåller flera delmål. Vissa av målen syftar också till att lyfta fram aspekter som mer eller mindre redan ryms i andra mål.

Enligt Filmutredningens bedömning bör därför inriktningen på de framtida insatserna för filmen kunna sammanfattas i åtta olika mål. Det är mål som enligt Filmutredningens uppfattning bör kunna vara giltiga oavsett om framtida insatser finansieras genom ett filmavtal eller på annat sätt.

Den allmänna inriktningen för målen bör vara kvalitet och förnyelse. Den debatt som följde efter att Kulturutredningen lämnade sitt betänkande (SOU 2009:16) kom särskilt att kretsa kring kvalitetsbegreppets betydelse för de kulturpolitiska målen. Filmpolitiken verkar på ett annat sätt än andra delar av kulturpolitiken gentemot en bransch och en marknad som i sin helhet till stor del är beroende av att det finns ett substantiellt ekonomiskt stöd. Utan filmpolitiska insatser skulle det knappast finnas någon svensk film av betydelse i det växande utbud av rörliga bilder som omger oss i allt fler format och på allt fler plattformar. Även andra delar av filmsektorn, såsom viss distribution och visning av film och bevarandet av filmarvet för eftervärlden, är beroende av offentliga insatser. Filmsektorn befinner sig, p.g.a. sin närhet till teknik och teknikutveckling, också i ständig förändring. I detta perspektiv är det av avgörande betydelse att kvalitet och förnyelse är ledstjärnor i filmpolitiken. I längden är det nödvändigt för att filmpolitiken ska kunna upprätthålla sin legitimitet. Kvalitet bör samtidigt ses som ett levande begrepp, som kan utmanas och omprövas.

Målen bör vara följande.

De filmpolitiska insatserna bör syfta till att främja produktionen av värdefull svensk film och stimulera svensk films utveckling. Filmen är en central konstform och kulturyttring i det moderna samhället. Vid sidan av musiken är filmen den konstform som når flest människor. En betydande andel av de filmer som ses av en svensk publik är svenska. Samtidigt är så gott som all produktion av svensk spel- och dokumentärfilm beroende av offentliga insatser, i likhet med filmproduktionen i de flesta andra länder, särskilt inom små språkområden.

Filmen har ett eget kulturellt och estetiskt berättigande, samtidigt som den formulerar och förmedlar bilder av samhället. Filmen ger mer än någon annan konstart på ett konkret sätt bilder av ett land och dess människor. Filmen både formar ett lands självbild, som kan vara mer eller mindre mångfasetterad, och ger omvärlden dess bilder av ett land.

En politik som stöder svensk filmproduktion bör främja den svenska filmens kvalitet och utveckling. Det kan gälla såväl det filmiska hantverket som konstnärliga värden eller angelägenhetsgrad, såväl filmer med ett brett publikt tilltal som filmer som utmanar och ställer krav på publiken. Att upprätthålla och utveckla kvaliteten i svensk film är nödvändigt för en livskraftig svensk filmproduktion.

Filmen har en central roll också inom den kreativa sektorn. En livaktig svensk filmproduktion som är präglad av utveckling och förnyelse kan ge kraft och dynamik åt andra kreativa näringar.

Filmpolitiken bör främja spridning och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet. Alla filmer, oavsett budget, inriktning eller målgrupp, görs för en publik. Det finns sannolikt knappast någon filmmakare som inte drömmer om att nå en så stor publik som möjligt. Den kommersiella biografmarknaden ensam förmår ofta inte sprida filmer utanför de större städerna. Vissa filmer som räknas till det yppersta av den internationella filmkonsten skulle aldrig ens få distribution i Sverige enbart på kommersiella villkor. Det är viktigt att ett utbud präglat av bredd och mångfald kan tillgängliggöras för en så stor publik som möjligt på biograferna. Men biografdistribution är inte alltid det optimala sättet att sprida all film. Det har länge varit ett filmpolitiskt mål att främja filmens spridning i olika visningsformer eller visningsfönster, men i praktiken har andra fönster än biografen satts på undantag i den svenska filmpolitiken. Utvecklingen av fler visningsfönster bör tvärtom bejakas och utnyttjas för spridningen av värdefull film. De filmpolitiska insatserna bör i detta avseende moderniseras, om de ska förbli relevanta och verkningsfulla inom en sektor i snabb förändring.

Det bör vara en viktig uppgift för filmpolitiken att utveckla biografens roll som kulturell mötesplats i hela landet. Samtidigt som framväxten av nya visningsfönster bör välkomnas är det likväl angeläget att ta vara på och utveckla de särskilda kvaliteter som enbart biografen besitter. Biografen är filmens offentliga arena och en mötesplats för människor. Inte minst för unga människor har biografen en viktig social roll. Man går på bio också för att träffas och umgås. Digitalisering ger möjlighet till en vitaliserad roll för biografen,

med ett mer varierat filmutbud och även annat kulturutbud i digital form. Den digitala biografen kan ge rum åt en deltagarkultur där publiken har en mer aktiv roll och kulturkonsumenters olika intressen och förutsättningar får större genomslag. Därmed kan både biografens kulturella och sociala funktion utvecklas. Det gäller inte minst på mindre orter, där kulturutbudet ofta är mindre och mötesplatserna få. Digital teknik ger också bättre möjligheter att tillgängliggöra film för döva, hörselskadade och synskadade personer. Digitaliseringen bör mot denna bakgrund ses i ett bredare kulturpolitiskt och tillgänglighetspolitiskt perspektiv. Det är också angeläget att kommunerna tar ett ökat ansvar för de mindre biografernas utveckling och framtid.

Filmpolitiken bör verka för filmmarknadens utveckling i alla visningsformer. Illegal fildelning är ett fenomen som drabbar filmbranschen som helhet och som hotar inte minst utvecklingen av nya legala visningsfönster för film. Lagstiftningen kring upphovsrätten på Internet är av avgörande betydelse för att stävja upphovsrättsintrång. En modern filmpolitik bör på andra sätt främja filmmarknaden i alla visningsfönster, främst när det gäller utvecklingen av legala nätbaserade filmtjänster. Det är viktigt att filmpolitiken här har en tydlig, offensiv roll, baserad på aktuell kunskap och samverkan med berörda branscher.

Insatserna på filmområdet bör syfta till att öka kunskapen om film och rörlig bild hos barn och ungdom och stimulera deras eget skapande. Film och andra rörliga bilder får allt större betydelse i människors liv och i samhället. Inte minst för barn och ungdomar fyller film och rörlig bild en viktig funktion som spegel för den egna identiteten och omvärlden. Genom att se film i ett pedagogiskt sammanhang och genom eget skapande kan barn och ungdomar få fördjupade kunskaper om filmens uttrycksmedel och om hur filmen formar bilder och upplevelser av världen. Det är kunskaper som är en viktig grund för barns och ungdomars mediekompetens. Här är såväl film i skolan som arbetet i videoverkstäder inom ramen för regional filmverksamhet viktiga instrument.

Det bör vara en angelägen uppgift att bevara filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse och i ökad utsträckning tillgängliggöra dem för forskning och allmänhet. Filmen har ett värde i sig som konst. Såväl spelfilmen som dokumentärfilmen är också historiska källor som på olika sätt vittnar om den tid och det samhälle de har skapats i. En levande filmhistoria utgör också en god grund för filmkonstens fortsatta utveckling. Sverige har ett unikt filmarv som

väcker intresse och beundran världen över. Det är av största vikt att filmarvet bevaras och att det kan bli mer tillgängligt än vad som ofta är fallet i dag. Filmarkivens arbete är komplicerat och omfattande och ställer krav på organisation, logistik, kompetens och teknik. Filmens digitalisering för här med sig både nya möjligheter och nya utmaningar.

Filmpolitiken bör utveckla det internationella utbytet och samarbetet på filmområdet. Filmen har i princip alltid haft utbytet och samarbetet mellan länder som en grundläggande förutsättning. I dag är det internationella samarbetet viktigare än någonsin för såväl produktionen och distributionen av film som för bevarandet och tillgängliggörandet av filmen som kulturarv. Det är av avgörande betydelse att svensk film och filmkultur kan berikas av impulser och idéer utifrån, bl.a. genom att det yppersta av den internationella filmkonsten görs tillgängligt för en svensk publik, liksom att svensk film får möjlighet att nå utanför landets gränser. I dag finns ett ökat intresse för svensk film utomlands, ett intresse som bör kunna bära vidare och stimulera svensk film till att än mer söka sig ut i världen. Här är återigen främjandet av kvalitet, utveckling och förnyelse av avgörande betydelse för svensk films möjligheter.

Filmpolitiken bör verka för ökad jämställdhet i svensk filmproduktion. I svensk filmproduktion, framför allt produktionen av lång spelfilm, är kvinnorna fortfarande underrepresenterade bland manusförfattare, producenter och regissörer, liksom inom en hel del andra för filmproduktionen centrala funktioner. Detta är ett problem, inte bara i ett samhällsperspektiv, utan även för svensk film. Konformism i branschen gynnar inte filmens utveckling, vare sig kommersiellt eller konstnärligt. Filmpubliken består av kvinnor och män som har rätt att förvänta sig en större mångfald av berättelser och perspektiv. För att öka jämställdheten i svensk filmproduktion krävs ett aktivt och uthålligt arbete, både bland dem som ansvarar för fördelningen av filmstöden och gentemot branschen. Filmutredningens ställningstaganden i frågan om det särskilda jämställdhetsmål som finns i 2006 års filmavtal redovisas senare i detta betänkande.

4 Finansieringen av den svenska filmpolitiken – alternativ och vägval

4.1 Förutsättningar för ett nytt filmavtal

Bedömning: Förutsättningarna för ett nytt filmavtal för finansieringen av filmpolitiska insatser är mycket osäkra. Avtalsmodellen har fördelar, men det kan samtidigt ifrågasättas om den är ändamålsenlig på lång sikt, mot bakgrund av utvecklingen på filmområdet. Hur avtalsmodellen ska värderas i detta avseende hänger dock samman med vad alternativet till ett avtal skulle innebära för svensk film.

Den svenska filmpolitiken har allt sedan tillkomsten på 1960-talet haft filmavtalet som grund. Under de senaste tio åren, sedan videobranchen lämnade avtalet, har avtalsmodellen allt mer ifrågasatts, både av en del avtalsparter och av andra intressenter i filmbranschen.

Det nuvarande filmavtalet gäller t.o.m. utgången av 2010. Om avtalet inte sägs upp senast ett år före avtalets utgång förlängs det enligt avtalets bestämmelser med tre år åt gången. I Filmutredningens uppdrag ingår att pröva om det finns förutsättningar för en fortsatt avtalsmodell för finansieringen av filmpolitiska insatser efter 2010 och om en sådan modell är ändamålsenlig.

4.1.1 Branschparternas inställning till en fortsatt avtalsfinansiering

Filmutredningen har fört samtal med nuvarande parter om deras inställning till fortsatt medverkan i ett filmavtal efter 2010. Nuvarande parter är Sveriges Biografägareförbund, Sveriges Filmuthyrareförening, Föreningen Sveriges Filmproducenter, Folkets Hus och Parker,

Riksföreningen Våra Gårdar, Sveriges Television AB (SVT), TV 4 AB, Modern Times Group MTG AB, Kanal 5 AB och C More Entertainment AB. Utredningen har även diskuterat villkoren för en eventuell framtida medverkan med dvd-branschen, företrädd av Sveriges Videodistributörers Förening. Ett grundvillkor för alla de samtal som förts har varit att Filmutredningen inte får lämna ofinansierade förslag, vilket i princip innebär att Filmutredningen inte får föreslå ett ökat statligt bidrag i filmavtalet.

Filmutredningen har i partssamtalen förordat att olika stöd till distribution, visning och lansering i det nuvarande avtalet – lanseringsstödet, stödet till paralleldistribution, biografstödet och stödet till internationell lansering av ny svensk film – lyfts ut tillsammans med motsvarande medel och i stället får ett statligt ansvar. På så vis skulle ett nytt avtal ännu tydligare inriktas på produktionsstöd, vilket bör ligga i flertalet av de nuvarande parternas och eventuellt tillkommande parternas intresse. Samtidigt skulle man vid sidan av avtalet kunna skapa en mer flexibel politik för distribution och visning av film i hela landet. Samtliga parter som är finansörer har, som Filmutredningen uppfattar det, accepterat eller stött detta som en utgångspunkt för avtalsdiskussionerna. I övrigt har samtalen huvudsakligen stannat vid den grundläggande frågan om parterna vill medverka till en fortsatt avtalsfinansiering av filmpolitiska insatser.

Samtliga parter har i princip varit beredda att diskutera förutsättningarna för en framtida medverkan. Det gäller även Sveriges Videodistributörers Förening, som inte är avtalspart. Men samtidigt har det i flera fall ställts villkor för deltagande, villkor som minskar möjligheterna för ett nytt filmavtal på ett betydande sätt. Filmutredningens samlade bedömning är därför att förutsättningarna för ett nytt filmavtal efter 2010 är mycket osäkra.

För att utredningens bedömning ska kunna skärskådas och värderas är det nödvändigt att åtminstone övergripande redovisa parternas ställningstaganden. De kan sammanfattas i tre punkter.

1. *Utökad finansiering och ändrad utformning.* Föreningen Sveriges Filmproducenter ställer krav på utökad finansiering av avtalet, genom ökade statliga insatser eller medverkan av dvd-branschen och Internetleverantörer. Man kräver vidare att stöden till svensk filmproduktion till en del ska vara fönsterneutrala, dvs. öppnas för filmer som inte visas på biograf utan distribueras direkt i andra visningsfönster. Även MTG villkorar sin medverkan med krav på tillkommande finansiering från fler fönster samt att

produktionsstöden ska vara fönsterneutrala. Man tillägger att även dramaserier för tv ska kunna få stöd. På den sistnämnda punkten har TV 4 i princip samma uppfattning. Filmbranschens övriga parter och SVT motsätter sig sådana förändringar av stöden, såvida inte de kommersiella tv-företagen betydligt ökar sina bidrag i avtalet.

2. *Krav på andra parter.* Föreningen Sveriges Filmproducenter ställer en rad krav på SVT. Man vill att SVT:s direkta bidrag till Filminstitutet ska öka till den högre nivå som var i 2000 års filmavtal, samt att SVT:s villkor gentemot producenter vid samproduktion och köp av visningsrätter ska regleras. Man vill dessutom att SVT:s möjligheter att få del av produktionsstöd vid samproduktion ska begränsas så att de inte är desamma som dem som gäller för privata, affärsdrivande verksamheter. Samma begränsning bör gälla offentligt finansierade regionala produktionscentrum, menar man. SVT avvisar de krav som riktas mot programbolaget. Vidare anser TV 4 att bidragen från MTG och Kanal 5 måste öka, vilket de senare motsätter sig. MTG ställer som redovisats tvärtom vissa krav för fortsatt medverkan redan på den nuvarande finansieringsnivån.
3. *Åtgärder för att stävja illegal fildelning m.m.* Sveriges Filmuthyrareförening kräver att Internetleverantörer ska få ett ökat eget ansvar för att stävja illegal fildelning, t.ex. genom att de regelmässigt sänder varningsbrev till abonnenter som begår upprepade upphovsrättsintrång via Internet. Man menar att de branschsamtal mellan Internetleverantörer och rättighetshavare som regeringen tidigare har initierat för att diskutera bl.a. dessa frågor ska fullföljas och resultera i åtaganden från Internetleverantörernas sida. Även andra avtalsparter samt Sveriges Videodistributörers Förening lyfter fram betydelsen av att branschsamtalen uppnår resultat i denna riktning. Vidare hänvisar de kommersiella tv-företagen till det förslag om ändringar i lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning som redovisas i promemorian Kriminalisering av privat olovlig hantering av avkodningsutrustning (Ds 2007:14), som tidigare har tagits fram i Kulturdepartementet. Lagändringsförslaget syftar till att motverka privat anskaffande och användning av olovlig avkodningsutrustning som används för att se bl.a. betal-tv gratis. De kommersiella tv-företagen menar att regeringen nu måste fullfölja förslaget.

Oavsett hur man värderar dem i sak är de villkor som redovisas i punkterna 1 och 2 mycket svåra att uppfylla inom ramen för ett frivilligt avtal. Det går i princip inte att tvinga in nya parter i avtalet eller att tvinga befintliga parter till ökade insatser eller olika eftergifter. De villkor som redovisas i punkt 3 är av betydelse för film- och tv-branscherna, men rör frågor om olika typer av reglering som sträcker sig bortom denna utrednings mandat.

Man kan diskutera i vilken mån krav ska uppfattas som utspel som kan resultera i kompromisser. Filmutredningen har dock uppfattat det som att parternas krav i flera fall är i det närmaste ultimativa, och gör bedömningen att de sammanvägda ger ett bekymmersamt utgångsläge för eventuella fortsatta samtal om en långsiktig avtalslösning. Ett antal av filmavtalets nuvarande parter har dock förklarat sig beredda att medverka till en viss tids förlängning av nuvarande avtal. Filmutredningen återkommer till denna fråga senare i detta kapitel.

Filmutredningen har inte fört några diskussioner med Internetleverantörer, som vid sidan av dvd-branschen ofta har framförts som nya tänkbara avtalsparter. Det finns framför allt två skäl till detta. För det första har utredningen inte bedömt det som meningsfullt att närma sig Internetleverantörer för att diskutera avtalsmedverkan så länge förutsättningarna för en fortsatt avtalsmodell generellt ter sig så osäkra. För det andra har flera av avtalets nuvarande finansiärer och även dvd-branschen ifrågasatt Internetleverantörernas deltagande, så länge frågan om åtaganden för att stävja illegal fildelning förblir olöst. Man ser det som betydligt mer väsentligt för filmen att Internetleverantörer medverkar i arbetet mot upphovsrättsintrång på Internet än att de bidrar finansiellt till filmstöden. Man hänvisar då återigen till de av regeringen inledda branschsamtalen mellan Internetleverantörer och rättighetshavare.

Filmutredningen saknar, som påpekats, mandat både för ofinansierade förslag om ökade statliga insatser och för förslag som rör regleringar för att motverka illegal fildelning och liknande. Det kan dock konstateras att en offensiv och målmedveten hållning från statens sida i dessa frågor skulle kunna förbättra förutsättningarna för en fortsatt avtalsmodell – i den mån ett fortsatt filmavtal anses värt att eftersträva.

4.1.2 Avtalsmodellens ändamålsenlighet

Ett av filmavtalets viktigaste syften är att finansiera stöd till värdefull svensk film. Det finns som framgått olika uppfattningar om hur ändamålsenligt filmavtalet är i detta avseende.

Till de fördelar med filmavtalet som bör lyftas fram hör att det ger filmstödens finansiering en viss långsiktighet och stabilitet under löpande avtal. En annan fördel är att filmavtalet tvingar staten till dialog med filmbranschen om dess villkor och därmed också motverkar eventuella tendenser till en alltför ensidig politisk styrning av filmstöden. Man kan också se ett särskilt värde i att filmbranschen och staten gemensamt bidrar till filmpolitiken och på så vis samspelar i strävan att främja svensk film.

Den mest grundläggande kritiken mot filmavtalet riktas inte mot modellen som sådan, utan handlar om att avtalet i dag inte speglar utvecklingen på filmområdet. Trots att film allt mer ses i andra visningsfönster står biografmarknaden fortfarande för det största branschbidraget. Dvd och andra nyare visningsfönster saknas helt, vilket anses ha lett till en underfinansiering av avtalet. Att avtalets stödgivning i huvudsak avser biograffilm hämmar enligt avtalets kritiker dessutom svensk films utveckling både konstnärligt och ekonomiskt, eftersom filmskapare och filmbolag därmed hänvisas till vissa förutbestämda distributionskanaler. En del kritiker ser dock även ett djupare problem med själva avtalsmodellen. Avtalet sägs inte leda till dialog utan tvärtom till en sluten och låst filmpolitik som bygger på minsta gemensamma nämnare hos avtalets parter snarare än på en vidare analys av svensk films villkor i en föränderlig omvärld. Filmpolitikens huvudsyfte blir inte att främja värdefull svensk film, menar man, utan att hålla ihop filmavtalet.¹

Kritiken mot filmavtalet är delvis onyanserad och förenklad. Man tenderar att bortse från att staten till en del har kompenserat för avtalets finansieringsbrister genom stegvis ökade bidrag. Man knyter orimligt stora förhoppningar till politikens möjligheter att lösa olika problem som finns inom branschen. Man beaktar inte att filmpolitiken även med en annan finansiering sannolikt måste balansera olika intressen mot varandra.

Ser man framåt, i ett längre perspektiv, blir det dock även enligt Filmutredningens uppfattning tydligt att avtalsmodellen är behäftad

¹ En del av kritiken återfinns i rapporten *Future Policy and Strategy for Sweden's Film Sector* av konsultföretaget Olsberg/SPI, från 2008, som tagits fram på uppdrag av Föreningen Sveriges Filmproducenter och Film i Väst.

med vissa problem. Det är i ett långsiktigt perspektiv problematiskt att avtalet så ensidigt bygger på biografen som visningsfönster för film. Även om den bristande finansieringen från andra visningsfönster till en del har uppvägs genom ökade statliga medel har avtalets stödformer i dag i stort sett samma inriktning som när det första avtalet träffades 1963. Man kan motivera detta med att filmpolitiken bl.a. syftar till att värna biografen som kulturell mötesplats, vilket i sig är angeläget. Men i ett framtidsperspektiv är det inte hållbart att genom stödvillkor försvåra möjligheterna för svenska filmskapare och filmbolag att samtidigt pröva andra vägar att nå filmpubliken. Det är generellt sett inte långsiktigt hållbart att bygga filmpolitiken kring ett avtal som tenderar att förvalta mer än utveckla sitt innehåll.

En lösning på problemet som en del förordar skulle kunna vara att bredda avtalets finansiering genom att knyta fler visningsfönster till avtalet. Man utvecklar på så vis en befintlig finansieringsmodell som ändå har många fördelar. Detta har dock visat sig vara oerhört svårt i praktiken. Att biografägarna frivilligt lämnar ett betydande bidrag till Filminstitutet bygger på att de åtnjuter en reducerad mervärdesskatt, till skillnad från andra visningsfönster för film. De kommersiella tv-bolag som tillkom som finansärer i och med 2006 års filmavtal lämnar tillsammans bidrag på en avsevärt mycket lägre nivå än biografägarna. Mot bakgrund av svårigheterna med att hantera avtalsmodellen redan i dag kan det ifrågasättas om det är motiverat att eftersträva ett avtal med flera nya finansärer, om dessa var och en lämnar mindre bidrag och samtidigt bär med sig olika intressen till förhandlingsbordet.

Hur man slutgiltigt värderar filmavtalets ändamålsenlighet beror givetvis till en del också på vad alternativet till ett avtal innebär för svensk film. Ovissheten kring alternativet har sannolikt varit av avgörande betydelse för att avtalsmodellen trots svårigheter har fortlevt. En filmpolitik utan filmavtal skulle, om ingen annan lösning kommer till stånd, medföra akuta finansieringsproblem för svensk film.

4.2 Konsekvenser av ett oförändrat statligt filmstöd om avtalsfinansieringen upphör

Bedömning: Om avtalsfinansieringen upphör utan att statens stöd ökar måste stöden till svensk film minskas drastiskt, vilket får svåra följder för svensk film. Dessa konsekvenser motverkas ytterst marginellt av att de branschparter som inte längre bidrar till filmavtalet samtidigt får en ekonomisk lättnad, eftersom det i huvudsak är andra delar av branschen än de som producerar svensk film som finansierar avtalet.

Filmavtalet genererade 2008 totalt ca 356,6 miljoner kronor till filmstöd. Huvuddelen av stöden utgörs av stöd till svensk filmproduktion och vissa stöd till distribution och visning. Avtalets intäkter från branschparterna var totalt ca 171,6 miljoner kronor, varav ca 117,6 miljoner kronor kom från biografavgifter, ca 52 miljoner kronor från tv-bolagen och 2 miljoner kronor från filmproducenterna. Medan intäkterna från biografavgiften varierar över tid beroende på biografernas biljettintäkter, räknas tv-bolagens bidrag upp med 2 procent varje år. Statens årliga bidrag i filmavtalet är 185 miljoner kronor. Vid sidan av avtalet uppgick statens stöd till filmkulturella insatser 2008 till totalt ca 124,3 miljoner kronor.

Om avtalsmodellen upphör efter 2010, utan att staten kompenserar för bortfallet av branschparternas bidrag, kommer resurserna för de stöd som i dag finansieras genom filmavtalet att nära nog halveras. För filmpolitiken som helhet innebär det en minskning av resurserna med drygt en tredjedel. Med så drastiskt förändrade förutsättningar skulle det vara nödvändigt att inte bara reducera ett stort antal stöd utan även helt avskaffa vissa av stöden. En rimlig princip borde vara att de stöd som har störst kulturpolitisk betydelse ska värnas så långt detta är möjligt. Detta skulle sannolikt innebära att det publikrelaterade stödet och marknadsstödet, totalt 75 miljoner kronor per år, måste avskaffas helt, tillsammans med vissa andra mindre stöd i nuvarande filmavtal. Förhandsstöden, som 2008 uppgick till totalt ca 190,6 miljoner kronor, skulle behöva reduceras. Det gäller även stöd till distribution, visning och lansering som i dag finansieras i avtalet, totalt ca 37,1 miljoner kronor 2008. Även vissa besparingar inom delar av det filmkulturella anslaget vid sidan av nuvarande avtal skulle sannolikt vara nödvändiga. En närmare

beskrivning av hur så omfattande besparingar skulle behöva hanteras återfinns i kapitel 5.

4.2.1 Filmpolitiska konsekvenser av minskade stöd

Det är svårt att förutse de fulla konsekvenserna av omfattande minskningar av filmstöden. Men det står helt klart att de skulle få mycket negativa effekter för svensk filmproduktion, som i likhet med filmproduktionen i många andra länder i hög grad är beroende av stöd. Man bör i sammanhanget dessutom beakta att redan de nuvarande stödresurserna är otillräckliga enligt de flesta verksamma i branschen. Vid ytterligare reduktion av stöden skulle antalet svenska långfilmer i produktion minska betydligt, och därmed utbudet av svensk film på biografer och i förlängningen även i andra visningsfönster. Arbetsmarknaden för alla dem som involveras i filmproduktion i olika konstnärliga, tekniska och andra kapaciteter skulle krympa. Förutsättningarna för produktionsbolag och teknik- och serviceföretag i branschen skulle försämrats. Med en kraftigt reducerad omfattning av filmproduktionen och sämre förutsättningar för verksamma i branschen riskerar även kvaliteten på svensk film att försämrats.

Svensk film är viktig för biografmarknaden i Sverige. Av dagens drygt 15 miljoner biobesök per år görs vart femte på en svensk film. Ett minskat antal svenska filmer i distribution skulle sannolikt påverka såväl marknadsandelen för svensk film som hela biografmarknaden negativt. En reducerad biografmarknad skulle, tillsammans med minskade stöd till distribution och visning, medföra problem i synnerhet för biografer på mindre orter.

4.2.2 Effekter av att branschparter inte längre behöver finansiera filmavtalet

Filmutredningen ska enligt uppdraget beakta eventuella dynamiska effekter inom berörda branscher av att de avgifter och bidrag som branschparterna i dag lämnar till filmstöd upphör om avtalsmodellen upphör, liksom andra möjliga konsekvenser.

Om man inte längre behöver finansiera filmavtalet innebär det i sig en ekonomisk lättnad för delar av filmbranschen och för berörda

tv-bolag. Frågan återstår hur eller i vilken mån detta gynnar svensk film.

Filmbranschen

Filmbranschen är inte en enhetlig bransch, utan består av flera led och delar som både samarbetar och konkurrerar om intäkter. Vid försäljningen av biobiljetter får svenska biografägare i genomsnitt 54 procent och olika distributörer 46 procent av nettointäkterna, efter avräkning för mervärdesskatt och biografavgift. Av de olika utländska och svenska distributörernas intäkter härrör 80 procent från distributionen av utländsk, mestadels amerikansk film, resterande 20 procent från svensk film. Av denna del får distributörerna 25 procent i arvode samt ersättning för lanseringskostnader. Återstoden tillfaller svenska producenter.

Det är biografägarna som betalar biografavgiften på 10 procent av bruttobiljettintäkten. I praktiken avstår dock alla som får del av biljettintäkterna, även distributörer och producenter, 10 procent av sin del av intäkten. Filminstitutet har med utgångspunkt i detta beräknat hur uppbörderna av biografavgiften 2007 fördelade sig mellan filmbranschens olika led och delar. Biografavgiften genererade 2007 totalt ca 110 miljoner kronor.

Tabell 4.1 Biografavgifter 2007

| | |
|--------------------------------|----------------------------|
| Biografägare | 60 miljoner kronor |
| Distributörer av utländsk film | 40 miljoner kronor |
| Distributörer av svensk film | ca 6 miljoner kronor |
| Svenska filmproducenter | ca 4 miljoner kronor |
| <i>Totalt</i> | <i>110 miljoner kronor</i> |

Som framgår av tabellen står svenska filmproducenter för en mycket liten del av intäkterna från biografavgiften. Om biografavgiften avskaffades skulle alltså en mycket liten del av den ekonomiska lättnaden för filmbranschen komma svenska filmproducenter till godo. Utöver den mindre andelen av biografavgiftsintäkten skulle de svenska producenterna även få behålla det särskilda avtalsbidrag på totalt 2 miljoner kronor som man i dag årligen lämnar. Men i övrigt skulle främst de stora biografägarna och distributörer av utländsk film gynnas.

Filmavtalet omfördelar medel, från biografägare och distributörer till producenter, och från utländsk film till svensk film. En relevant fråga är om inte en del medel skulle kunna omfördelas inom själva filmbranschen om filmavtalet upphörde. Den del av branschen där en sådan omfördelning teoretiskt sett kunde vara möjlig är inom SF-koncernen, som omfattar både produktion, distribution och biografer. Det är dock högst osäkert om så skulle kunna ske i praktiken. För det första hävdar SF att olika bolag inom SF-koncernen har enskild ekonomi och ett affärsmässigt förhållande till varandra. SF Bio har enligt egen utsago under åren investerat hela sin vinst i biografer, inte i andra verksamheter inom SF-koncernen. För det andra bör man återigen beakta att de kraftigt minskade stöden till svensk film i sig sannolikt skulle få en negativ påverkan på hela biografmarknaden. Effekten blir alltså inte nödvändigtvis att ens större biografägare i slutänden gör någon ekonomisk vinst på en filmpolitik utan filmavtal, om en sådan politik innebär kraftigt minskade stöd till svensk filmproduktion.

Stödmottagande biografägare och distributörer

Det nuvarande filmavtalet finansierar som påpekats även vissa stöd till bl.a. distribution och visning. Merparten av dessa stöd går dock till distribution eller visning på biografer som redan i dag är avgifts-befriade och som alltså inte får någon ekonomisk lättnad om filmavtalet upphör. En liten del tillfaller i dag avgiftsbelagda biografer, som får en lättnad om avgifterna slopas. Enligt Filminstitutets beräkningar var det totala beloppet 2007 ca 4,5 miljoner kronor.

Tv-bolagen

Om filmavtalet upphör får de tv-bolag som i dag medverkar i finansieringen av filmavtalet i stället ökat utrymme för egna investeringar i svensk film. Tv-bolagens samlade bidrag till Filminstitutet uppgick 2008 till ca 52 miljoner kronor, varav SVT stod för merparten, ca 35,4 miljoner kronor. Tv-bolagen lämnade utöver bidragen till Filminstitutet garantier om medfinansiering av ny svensk film, om totalt ca 60 miljoner kronor, varav SVT stod för 37,5 miljoner kronor. Bidragen och garantibeloppen räknas enligt filmavtalet upp med 2 procent varje år.

SVT:s medverkan i filmavtalet har till stor del sin grund i villkoren i sändningstillståndet, som säger att SVT ska bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. SVT:s nuvarande tillståndsperiod löper ut vid utgången av 2009 och ska då följas av en ny. Regeringen föreslår i propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195) att SVT även fortsättningsvis ska ha ett ansvar för svensk filmproduktion, oavsett om filmpolitiken efter 2010 regleras via ett filmavtal eller på annat sätt. Regeringen bedömer i propositionen vidare att SVT under nästa tillståndsperiod bör bidra till utvecklingen av svensk film på minst samma ekonomiska nivå som under den nuvarande tillståndsperioden. Filmutredningen tolkar detta på så sätt att om avtalsmodellen upphör bör de medel som SVT i dag bidrar med till Filminstitutet i stället användas för produktions-samarbeten och köp av visningsrätter till ny svensk film, tillsammans med de medel som SVT redan i dag använder för sådana ändamål. Eftersom SVT enligt det nuvarande filmavtalet har en skyldighet att i särskild ordning årligen redovisa hur man har levt upp till sina åtaganden för svensk film vore det rimligt att SVT, om avtalsmodellen upphör, lämnar samma redogörelse i den årliga public service-redovisningen.

Det är i dag inte möjligt att villkora de kommersiella tv-bolagens sändningstillstånd på samma sätt som SVT:s. Det är därför osäkert i vilken utsträckning de kommersiella tv-bolagen skulle komma att använda de medel de tidigare bidragit med till filmavtalet för direkta investeringar i svensk film. När filmstöden påtagligt reduceras minskar samtidigt incitamentet för de kommersiella tv-bolagen att medverka i svenska filmprojekt. Det finns annat innehåll på marknaden som i regel är mindre kostsamt att fylla programtablåerna med.

När man bedömer hur mycket av tv-bolagens nuvarande avtalsbidrag som allttjämt skulle stanna kvar i svensk film om avtalsmodellen upphörde är det samtidigt viktigt att komma ihåg att detta är medel som i dag, genom filmavtalet, omfördelas från tv-bolag till producenter. Denna omfördelning upphör om avtalet upphör, vilket medför att producenternas position på filmmarknaden försvagas medan tv-bolagens position förstärks relativt producenterna. Tydligast blir denna förändring i relationen mellan producenterna och SVT, som av tv-bolagen i dag lämnar det största bidraget till Filminstitutet och är den viktigaste finansiären av svensk film.

4.3 Filmpolitik utan filmavtal – utökat statligt filmstöd och höjd mervärdesskatt på biografföreställningar

Förslag: Om avtalsfinansieringen upphör bör statens insatser öka så att de samlade nationella stöden till filmområdet uppnår minst nuvarande nivå. För att en sådan förändring ska vara neutral för statsbudgeten bör den i dag reducerade mervärdesskattesatsen för tillträde till biografföreställningar höjas till 25 procent.

Utöver att pröva förutsättningarna för en fortsatt avtalsmodell har Filmutredningen i uppdrag att lämna förslag till en finansiering och utformning av filmpolitiska insatser utan ett avtal. Om de förslag som läggs leder till kostnadsökningar ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras.

Om avtalsfinansieringen upphör och man samtidigt låter statens stöd vara oförändrat får det allvarliga följder för svensk film. Enligt Filmutredningens uppfattning vore det inte en rimlig väg att gå. Filmbranschen kommer, som redovisas i det föregående, inte att kunna kompensera för minskade stöd i någon större omfattning. Men om avtalsmodellen upphör vore det även av andra skäl orimligt att hänskjuta ansvaret till branschparter att lösa den uppkomna situationen. Filmpolitiken kan inte reduceras till en intern angelägenhet mellan filmavtalets parter. Filmpolitiken har staten som yttersta garant, i Sverige på samma sätt som i andra länder. Sverige har en lång filmtradition och ett internationellt anseende som filmland att förvalta och utveckla. Om den svenska avtalsmodellen upphör krävs en lösning som innebär att de samlade resurserna för stöden till filmområdet kan bibehållas på åtminstone nuvarande nivå.

Det har från en del håll framförts att man borde ersätta filmavtalet med tvingande avgifter på olika visningsfönster för film, för att på så vis direkt finansiera filmstöden.² Lösningen har förebilder i t.ex. Frankrike. Enligt Filmutredningens bedömning är det dock för närvarande inte en realistisk möjlighet för svenskt vidkommande. Sverige har inte någon tradition av att direkt finansiera statliga stöd genom tvingande avgifter, och även om man generellt sett bör kunna pröva nya vägar saknas det så vitt Filmutredningen erfar i dag politiskt stöd för att överväga sådana åtgärder.

² Se t.ex. *Future Policy and Strategy for Sweden's Film Sector*.

En filmpolitik utan filmavtal måste sannolikt finansieras över statsbudgeten. Det ökade finansieringsbehovet skulle, om ambitionen är att de samlade filmpolitiska resurserna inte ska minska och om man utgår från filmavtalets intäkter 2008, uppgå till ca 171,6 miljoner kronor. Det skulle innebära att statens totala filmstöd ökade från ca 309,3 miljoner kronor till ca 480,9 miljoner kronor.³

Om avtalsmodellen upphör föreslår Filmutredningen att statens stöd ökar så att de samlade nationella insatserna för filmen uppnår minst nuvarande nivå.

4.3.1 Höjd mervärdesskatt på biografreställningar

Ett sätt att ställa om från avtalsmodellen till en helt statligt finansierad filmpolitik med ökat anslag, så att omställningen förblir neutral för statsbudgeten, är att samtidigt som biografavgiften faller bort höja mervärdesskattesatsen på biografreställningar från den nuvarande reducerade nivån på 6 procent till 25 procent. Eftersom biografavgiften på 10 procent av bruttobiljettintäkten samtidigt försvinner blir marginaleffekten för biografägaren i de flesta fall relativt begränsad. Mervärdesskattelösningen är som idé inte ny, utan har diskuterats som alternativ till filmavtalet även i tidigare statliga filmutredningar. Eftersom nya filmavtal då har kunnat komma till stånd har alternativet dock inte prövats fullt ut.

Det finns som redovisas i kapitel 2 historiska kopplingar mellan det statliga skatteuttaget på biografmarknaden och biografavgiften. Avgiften på 10 procent av bruttobiljettintäkten infördes 1963 mot att den dåvarande nöjesskatten på 25 procent avskaffades. När mervärdesskatt på biografreställningar infördes 1996 bestämdes skattesatsnivån till 6 procent. Ett uttalat skäl var att filmavtalet därmed skulle kunna bestå. Enligt det nu gällande filmavtalet får filmbranschens organisationer säga upp avtalet till omedelbart upphörande om nöjesskatten för biografreställningar återinförs eller om mervärdesskattesatsen på filmvisning höjs. Man kan med fog hävda att staten i praktiken har undgått högre utgifter för filmpolitiken genom att gynna biografmarknaden i skattehänseende. Biografägarnas motprestation har varit att betala biografavgiften.

³ Av naturliga skäl går det inte att förutse filmavtalets intäkter under avtalsperiodens sista år. Tv-bolagens bidrag räknas upp med 2 procent varje år, men intäkterna från biografavgiften fluktuerar. Man bör dock utgå från att finansieringsbehovet för att de samlade resurserna inte ska minska är i ungefär den storleksordning som här beräknats.

Om avtalsmodellen upphör är det sannolikt att det kommer att resas krav på att mervärdesskattesatsen för biografföreställningar ska höjas till 25 procent, eftersom full mervärdesskatt gäller för alla andra kommersiella visningsfönster för film, som t.ex. dvd, betal-tv och video on demand. Så länge biografägarna betalar biografavgiften kan andra acceptera att man också åtnjuter reducerad mervärdesskatt. Utan ett filmavtal kommer dock troligtvis den särskilda behandlingen av biografer jämfört med andra visningsfönster att ifrågasättas.

Sett till filmavtalets konstruktion och till den historiska bakgrunden finns det alltså en logik i att lösa omställningen till en helt statligt finansierad filmpolitik genom att höja mervärdesskatten på biografföreställningar. Det bör samtidigt understrykas att en sådan lösning inte innebär att intäkterna från denna mervärdesskatt destinerar för filmändamål. Efter en eventuell omställning och uppväxling av det statliga anslaget till filmstöd kommer anslaget att vara föremål för årlig budgetprövning på samma sätt som andra statliga anslag. Det kommer inte att finnas något samband mellan statens årliga intäkter från mervärdesskatten på biobiljetter och anslagets utveckling.

Om man utgår från de mervärdesskattepliktiga biografernas sammanlagda biljettintäkter 2008 skulle en höjning av mervärdesskattesatsen från 6 till 25 procent enligt Filmutredningens beräkningar ge en ökad intäkt för staten på ca 188 miljoner kronor.⁴ Statens

⁴ Filmutredningen har beräknat intäkterna på följande sätt.

Större delen av de mervärdesskattepliktiga biobiljettintäkterna omfattas i dag även av biografavgift. De sammanlagda mervärdesskatte- och avgiftspliktiga intäkterna 2008 var ca 1 156,3 miljoner kronor, varav biografavgiftens del (10 procent av intäkten inkl. mervärdesskatt) var ca 115,6 miljoner kronor. Intäkten från mervärdesskatten (ca 5,66 procent av intäkten inkl. mervärdesskatt) var ca 65,4 miljoner kronor. Nettointäkten för biograferna var därmed 975,3 miljoner kronor. Mervärdesskatt 25 procent på nettobeloppet ger ca 243,8 miljoner kronor i mervärdesskatteintäkter för staten. Den ökade intäkten för staten blir därmed $243,8 - 65,4 = 178,4$ miljoner kronor.

Till detta kommer mervärdesskatt från biljettintäkter som redan i dag är befriade från biografavgift. Dessa biljettintäkter uppgick 2008 till ca 54,2 miljoner kronor, varav mervärdesskatteintäkten (ca 5,66 procent av intäkten inkl. mervärdesskatt) var ca 3,1 miljoner kronor.

Mervärdesskatt 25 procent på biografernas nettointäkt, som var 51,1 miljoner kronor, ger ca 12,8 miljoner kronor. Den ökade intäkten för staten blir då $12,8 - 3,1 = 9,7$ miljoner kronor.

Den totala ökade mervärdesskatteintäkten för staten blir därmed $178,4 + 9,7 = 188,1$ miljoner kronor.

Som grund för beräkningarna ligger antagandet att en mervärdesskattehöjning skulle få i princip fullt utslag i biljettpriset, utan att antalet sålda biljetter därför minskar i någon större omfattning. Som redovisas i det följande finns det skäl som talar för ett sådant antagande.

Som framgår av kommentaren till tabell 4.2 ingår vissa schabloner i en viss del av beräkningarna av biografernas biljettintäkter. Det innebär att uppgifterna kan skilja sig, om än marginellt, från verkligheten.

ökade intäkt skulle alltså mer än väl täcka den ökade statliga kostnaden för omställningen från avtalsmodellen på ca 171,6 miljoner kronor, beräknad på filmavtalets intäkter 2008. Den ökade statliga intäkten skulle t.o.m. ge ett visst ekonomiskt utrymme för att, om man har sådana ambitioner, förstärka de samlade resurserna till filmpolitiken jämfört med i dag.

Om avtalsmodellen upphör och staten kompenserar för bortfallet av branschparternas bidrag till filmstöden genom ökat anslag bör således samtidigt mervärdesskattesatsen för biograf föreställningar höjas till 25 procent. Filmutredningen föreslår alltså att bestämmelsen i 7 kap. 1 § femte punkten mervärdesskattelagen (1994:200) ändras på så sätt att ordet biograf utgår. Det innebär att tillträde till biograf föreställningar inte längre ska ha reducerad mervärdesskatt.

Det nuvarande filmavtalet gäller som framgått t.o.m. utgången av 2010. Det kan vara nödvändigt med en viss tids förlängning av avtalet innan det kan ersättas av en ny finansieringsmodell. Som påpekas i det föregående har ett antal avtalsparter förklarat sig beredda att medverka till en viss tids förlängning av filmavtalet. Tidpunkten för när den här föreslagna lagändringen ska träda i kraft får anpassas efter hur länge 2006 års filmavtal kommer att gälla.

4.3.2 Konsekvenser för biografmarknaden

Biografer i Sverige drivs oftast antingen privat eller av ideella föreningar. Ett mindre antal biografer är kommunala. Privata och kommunala biografägare är skyldiga att betala mervärdesskatt på 6 procent av bruttobiljettintäkten. Ideell föreningsdriven biografverksamhet undantas i regel från mervärdesskatteplikten. Det finns dock även ett fåtal föreningsdrivna biografer som omfattas av mervärdesskatteplikt, i första hand biografer med högre omsättning. En fördel med skattskyldigheten är att den möjliggör avdrag för ingående mervärdesskatt, t.ex. i filmhyran.

Alla biografägare vars biografer har föreställning mer än fem gånger i veckan, s.k. röda biografer, är oavsett driftsform dessutom skyldiga att betala biografavgift enligt filmavtalet. Avgiften på 10 procent beräknas på bruttobiljettintäkten inklusive mervärdesskatt. Biografägare vars biografer inte har mer än fem föreställningar i veckan, s.k. gröna biografer, är oavsett driftsform undantagna från avgiftsplikten. Oftast är detta biografer på mindre orter med mindre publikunderlag. Det förekommer också att en del biograf-

verksamheter är avgiftspliktiga endast under någon eller några av årets månader och har färre föreställningar under resten av året.

De flesta biografverksamheter som är mervärdesskattepliktiga är samtidigt röda, avgiftspliktiga. I dag betalar dessa biografavgift och mervärdesskatt motsvarande totalt ca 15,66 procent av biljettpriset inklusive mervärdesskatt. Om biografavgiften avskaffas samtidigt som mervärdesskattesatsen höjs måste man i stället betala enbart mervärdesskatt på 20 procent av biljettpriset inklusive mervärdesskatt. Marginaleffekten blir alltså för dessa biografägare förhållandevis begränsad. De få föreningsdrivna biografer som i dag både är undantagna från skyldigheten att betala mervärdesskatt och samtidigt röda, avgiftspliktiga under hela eller delar av året, skulle enbart gynnas om biografavgiften avskaffades.

Biografernas biljettpriser bestäms på en marknad. Det går alltså inte att helt säkert förutse hur en skattesatshöjning påverkar priserna. Det finns dock skäl som talar för att en höjning skulle få mer eller mindre fullt utslag i biljettpriset. Biografägaren och filmdistributören delar ungefär lika på biljettintäkten efter avräkning för mervärdesskatt och eventuell biografavgift. Det är sannolikt att båda vill undvika en minskad intäkt per försold biljett till följd av en skattesatshöjning, varför biljettpriset pressas upp. I branschen hävdas det dessutom ofta att biopubliken brukar vara relativt okänslig för prishöjningar. Om det stämmer finns det också skäl att anta att en prishöjning inte skulle påverka antalet biografbesök negativt i någon större omfattning.

De flesta föreningsdrivna biografer är både gröna, avgiftsbefriade, och undantagna från mervärdesskatteplikt. De påverkas därför inte alls av förändringarna.⁵ Det finns emellertid också gröna biografer som drivs privat och där ägaren betalar mervärdesskatt. Merparten av dessa biografer finns på orter med mindre än 30 000 invånare. Biografägarna skulle i dessa fall påverkas mer negativt av en skatte-

⁵ För närvarande pågår i regeringskansliet en översyn av mervärdesskattegränserna för allmännyttiga ideella föreningar utifrån ett EG-rättsligt perspektiv. Utgångspunkten för arbetet ska vara att omfattningen av nuvarande undantag för mervärdesskatt i svensk rätt i princip kan bibehållas men med en annan lagteknisk utformning. För det fall att utredarna finner att EG-rätten inte ger utrymme för ett så vittgående undantag som gäller med dagens regler i mervärdesskattelagen (1994:200, ML), ska utredarna föreslå så långtgående undantag som möjligt inom ramen för EG-rätten. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2009.

Filmutredningen föreslår inte någon höjning av mervärdesskattesatsen för den filmhyra som distributören tar ut av biografägaren. Vid upplåtelse av rättigheter till bl.a. filmverk är skattesatsen 6 procent enligt 7 kap. 1 § tredje stycket 8 ML. En höjning av den mervärdesskattesatsen skulle drabba de ideella föreningar som inte är mervärdesskattepliktiga och därför inte kan göra avdrag för ingående mervärdesskatt. En sådan mervärdesskatteförändring är dock inte nödvändig som en följd av att mervärdesskattesatsen på biografföreställningar höjs.

satshöjning jämfört med hur deras situation ser ut i dag, eftersom effekten av höjningen inte samtidigt mildras av en slopad biografavgift. Avgiften är ju för dessa biografägares del redan tidigare slopad. En del av dessa biografägare skulle kunna utnyttja de förändrade förutsättningarna till att utöka antalet föreställningar per vecka utan att, som fallet är i dag, då bli skyldiga att betala biografavgift. Därmed skulle man kunna öka omsättningen, för att kompensera för den höjda mervärdesskattesatsen. I andra fall kan det vara svårt att utöka antalet föreställningar därför att publikunderlaget på orten är för litet.

I det följande redovisas Filmutredningens beräkningar av den möjliga priseffekten av en höjd mervärdesskattesats och avskaffad biografavgift, beroende på vilken typ av biografverksamhet det rör sig om.⁶

Tabell 4.2 Möjlig priseffekt vid full mervärdesskatt (2008)

| Typ av verksamhet | Antal salonger | Antal besök | Biljettintäkter brutto | Genomsnittligt biljettpris | Möjlig priseffekt vid full moms |
|---------------------------------|----------------|-------------|------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Privat med moms och avgift | 426 | 13 791 285 | 1 156 250 761 kr | 83,84 kr | +4,55 kr |
| Privat med moms, utan avgift | 130 | 743 692 | 54 235 105 kr | 72,93 kr | +13,07 kr |
| Förening utan moms, med avgift | 21 | 86 984 | 5 656 571 kr | 65,03 kr | -6,50 kr |
| Förening utan moms, utan avgift | 306 | 634 439 | 41 729 239 kr | 65,77 kr | +/-0 kr |

Källor: Filminstitutet, Filmägarnas Kontrollbyrå.

I verkligheten är, i en del fall, samma biografsalonger ömsom avgiftsbelagda och ömsom avgiftsbefriade under olika delar av året. Eftersom dessa salonger därför räknas två gånger blir antalet salonger i tabellen något fler än i verkligheten (totalt 883, det verkliga antalet är 848). För att balansera detta har i denna del vissa schabloner använts för beräkningar av intäkter och antal besök i respektive kategorier. Det innebär att dessa uppgifter kan skilja sig, om än marginellt, från verkligheten.

Man skulle kunna argumentera för att biografägarna av kulturpolitiska skäl bör slippa en mervärdesskattehöjning, även om filmavtalet upphör och biografavgiften slopas. Om detta innebär att de samlade filmpolitiska resurserna måste minska kraftigt kommer det, som redovisas i det föregående, dock att hårt drabba svensk film och i förlängningen även biografägarna, inte minst på mindre orter. Trots negativa effekter för i synnerhet de biografägare som betalar

⁶ I kategorierna för privata biografier ingår här även landets få kommunala biografier, som när det gäller mervärdesskatteplikt har samma status som privata biografier. I kategorin privata biografier med mervärdesskatteplikt och avgiftsplikt ingår dessutom 29 föreningsdrivna salonger med samma status när det gäller mervärdesskatt och avgift.

mervärdesskatt och redan i dag är befriade från biografavgiften är höjd mervärdesskatt och en svensk filmproduktion med resurser på minst nuvarande nivå därför att föredra, enligt Filmutredningens uppfattning.

5 En ny svensk filmpolitik

Filmutredningen ska enligt uppdraget föreslå förändringar av nuvarande filmpolitiska insatser, om utredningen finner det motiverat. Filmutredningen bör även beakta att olika modeller för finansiering av de filmpolitiska insatserna i sig kan påverka insatsernas utformning och omfattning.

Som framgår av föregående kapitel är det osäkert hur den framtida filmpolitiken kan komma att finansieras. Enligt Filmutredningen bör, om avtalsfinansieringen upphör, statens filmstöd öka så att de samlade resurserna för filmpolitiska insatser förblir åtminstone oförminskade. Detta kan åstadkommas på ett för staten kostnadsneutralt sätt genom att mervärdesskatten på biografföreställningar höjs.

De förslag som redovisas i det följande bygger på förutsättningen att de samlade resurserna för filmstöd förblir oförändrade, dvs. att de varken minskar eller ökar. Förslagen har som utgångspunkt att det går att förbättra de filmpolitiska insatserna även med oförändrade resurser. Det innebär i en del fall omprioriteringar. På vissa områden bedömer Filmutredningen dock att det finns särskilt tydliga behov av ökade resurser som inte kan uppfyllas enbart genom omprioriteringar. Eftersom utredningen inte får lämna ofinansierade förslag handlar det i de fallen om att identifiera dessa områden för eventuella framtida överväganden.

I föregående kapitel beskrev Filmutredningen i korthet vilka ingrepp i stöden som skulle bli nödvändiga om avtalsmodellen upphör utan att staten kompenserar för minskade stödresurser. Filmutredningen förordar inte ett sådant alternativ, men det kan likväl inte uteslutas att det blir aktuellt, beroende på olika framtida överväganden och prioriteringar. I detta kapitel görs därför också en något mer ingående beskrivning av hur de omfattande besparingar som det då skulle bli fråga om bör hanteras.

Utöver de samlade resursernas storlek kan även sättet på vilket de filmpolitiska insatserna finansieras påverka insatsernas utformning.

Vid en avtalsfinansiering kan enskilda parter motsätta sig förändringar som däremot skulle kunna genomföras vid en helt statlig finansiering. Omvänt kan de ändrade förutsättningar för tidigare avtalsparter och för staten som följer av en övergång till helt statlig finansiering i sig motivera förändringar av insatsernas utformning. Filmutredningen har valt att i huvudsak föreslå förändringar som utredningen anser är motiverade i sig, oavsett finansieringsmodell. Allmänt sett torde det vara lättare att göra förändringar av filmpolitiken vid en helt statlig finansiering, men en del av de förändringar utredningen föreslår kan också vara möjliga med ett avtal.¹ I föregående kapitel redovisas olika parterers hållning i en del frågor som diskuterats vid partssamtalen. För att inte föregripa den fortsatta processen avstår utredningen från att här från fall till fall bedöma förutsättningarna för förslagens genomförande vid en eventuell fortsatt avtalsfinansiering. När förändringar i sig motiveras av avtalsmodellens eventuella upphörande påtalas detta dock särskilt.

Sist i detta kapitel vill Filmutredningen åter vidga perspektivet, och framhålla betydelsen av att filmen i framtiden får högre prioritet i den svenska kulturpolitiken.

5.1 Behov av modernisering

Bedömning: Filmstödsystemet bör moderniseras för att skapa bättre förutsättningar för ekonomiskt och konstnärligt risktagande i svensk filmproduktion och för kvalitet och mångfald i filmutbudet som helhet. Villkoren för producenter och konstnärliga upphovsmän bör förbättras. Utveckling av konstnärlig talang och filmens form och berättande såväl som nya idéer inom produktion, distribution och lansering av svensk film bör premieras. Filmstöden bör i viss utsträckning öppnas för andra visningsfönster än biografen samtidigt som digitalisering av biografier bör stimuleras. Tillgängligheten till svensk film som visas på biograf bör förbättras för döva, hörselskadade och synskadade personer.

¹ En utgångspunkt för Filmutredningens samtal med filmavtalets parter om förutsättningarna för en fortsatt avtalsmodell har varit att avtalet i huvudsak ska omfatta produktionsstöd, medan de nuvarande stöden till distribution, visning och lansering ska lyftas ut ur avtalet tillsammans med motsvarande medel och i stället få ett helt statligt ansvar. Se kapitel 4.

Filmutredningen ska enligt uppdraget särskilt pröva om de nuvarande filmpolitiska insatserna skapar bästa möjliga förutsättningar för ekonomiskt och konstnärligt risktagande i svensk filmproduktion och på bästa sätt gynnar kvalitet och mångfald i hela det filmutbud som erbjuds konsumenten. Filmutredningen ska därvid överväga om stöden till produktion, distribution och visning i större utsträckning bör kunna ges till film i andra visningsformer än visning på biograf, eller om nuvarande ordning bör bibehållas. Vidare ska Filmutredningen överväga hur en kostnadseffektiv och långsiktig utveckling av digital bio kan främjas. Filmutredningen ska även beakta frågan om filmens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Med grund i den analys av utvecklingen på filmområdet som redovisas i kapitel 2 anser Filmutredningen att det svenska filmstödsystemet behöver moderniseras i vissa avseenden. Till stor del är det ett väl fungerande stödsystem, men en del förändringar är enligt Filmutredningens uppfattning nödvändiga för att skapa en mer verkningsfull filmpolitik, med hänsyn till de utmaningar som svensk film och filmbransch i dag står inför.

Svensk filmproduktion lider till stor del av en svag ekonomi i produktionsledet. Det medför inte bara svåra villkor för bl.a. producenter och konstnärliga upphovsmän, utan försämrar också förutsättningarna för ekonomiskt och konstnärligt risktagande i svensk film, vilket i sin tur riskerar att missgynna svensk films utveckling och förnyelse. Villkoren för både producenter och konstnärliga upphovsmän bör därför förbättras genom vissa stödförändringar och omprioriteringar. Förändringar bör också ske mot bakgrund av den ökade ägarkoncentrationen på den svenska biografmarknaden och de nya möjligheter som digitaliseringen och utvecklingen av fler visningsfönster för film erbjuder. Filmstöden bör i viss utsträckning öppnas för andra visningsfönster än biografen samtidigt som digitalisering av biografier bör stimuleras. Utveckling av konstnärlig talang och filmens form och berättande såväl som nya idéer inom produktion, distribution och lansering av svensk film bör premieras. Tillgängligheten till svensk film som visas på biograf bör förbättras även för döva, hörselskadade och synskadade personer.

De förändringar som Filmutredningen föreslår i detta kapitel bör, enligt utredningens bedömning, skapa bättre förutsättningar för utvecklingen och förnyelsen av svensk film och bättre gynna kvalitet och mångfald i filmutbudet som helhet.

5.1.1 Stöd till värdefull svensk filmproduktion

Stöden till värdefull svensk filmproduktion omfattar i dag dels förhandsstöd till långfilm, barn- och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm samt utveckling, dels publikrelaterat stöd och marknadsstöd. De olika förhandsstöden baseras på en kvalitetsprövning som görs av Filminstitutets filmkonsulenter. Det publikrelaterade stödet och marknadsstödet fördelas, med olika grad av automatik, till filmer som har eller förväntas ha stora publikframgångar.

Den övergripande strukturen för stöd till svensk filmproduktion och formerna för stödgivning är, enligt Filmutredningens bedömning, ändamålsenliga och bör i allt väsentligt bestå. Det finns, som redovisas i detta kapitel, dock skäl för en del förändringar, i första hand i fråga om vissa prioriteringar mellan ändamål och när det gäller grundläggande villkor för stöden.

Låt förhandsstöden även i fortsättningen utgöra huvuddelen av stöden till svensk filmproduktion

Förslag: Förhandsstöden främjar kvaliteten i svensk film och bör därför även fortsättningsvis utgöra huvuddelen av stöden till svensk filmproduktion. Systemet med filmkonsulenter som prövar stödansökningarna har tydliga fördelar och bör därför bestå.

Bedömning: Förhandsstöden till svensk filmproduktion är i behov av förstärkning. Det gäller i synnerhet förhandsstöden till barn- och ungdomsfilm och till dokumentärfilm.

Förhandsstöden till svensk filmproduktion har funnits under lång tid. Det nuvarande systemet med filmkonsulenter som bedömer stödansökningarna infördes i Sverige 1993, då det ersatte ett tidigare nämnds-system. Förhandsstöden till långfilm, barn- och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm samt utveckling uppgick 2008 till totalt ca 190,6 miljoner kronor.

I dag finns det två långfilmskonsulenter samt en konsulent för barn- och ungdomsfilm, en konsulent för dokumentärfilm och en för kortfilm. Hos långfilmskonsulenterna kan man söka stöd även till långfilmer för barn och ungdomar och till långa dokumentärer. Konsulenterna för barn- och ungdomsfilm respektive dokumentärfilm kan också bedöma ansökningar om stöd till kortfilmer inom

respektive genre. Konsumenten för barn- och ungdomsfilm kan också bedöma ansökningar om stöd till dokumentärfilmer för en yngre publik. Samtliga konsulenter delar ansvaret för utvecklingsstöd, som kan ges till bl.a. manusutveckling. Konsulenterna förordnas i regel för en treårsperiod, med möjlighet till förlängt förordnande under ytterligare högst två år. Konsulenternas uppgift är att bedöma stödansökningar och föreslå om filmer ska få stöd eller inte samt stödbelopp. Förslagen lämnas sedan till Filminstitutets styrelse för beslut. Styrelsen kan i sin tur delegera beslut till Filminstitutets vd.

Det finns, så vitt Filmutredningen har kunnat erfara, en tämligen bred uppslutning i branschen kring förhandsstöden som en stödform som bygger på en kvalitetsprövning av filmprojekt och kring systemet med konsulenter som gör denna kvalitetsprövning. Producenter kan givetvis ha synpunkter på enskilda stödbeslut och värdera enskilda konsulenters insatser olika, men få ifrågasätter själva modellen.

Att förhandsstöden har betydelse för svensk films kvalitet är tydligt. Man kan t.ex. konstatera att de svenska filmer som får internationellt erkännande och genomslag nästan alltid är filmer som har fått förhandsstöd. Filminstitutet har sedan 2007 även fört statistik över svenska filmkritikers betygssättning av svenska filmer. Statistiken visar att filmer som har fått förhandsstöd i genomsnitt får bättre betyg än andra svenska filmer, även om det givetvis finns undantag. Den visar också att dessa oftast mer kritikerrosade filmer publikmässigt finns över hela fältet, från publikt smala filmer till filmer som når en stor publik.²

Som redovisas i kapitel 2 har produktionsstödsystemen i de nordiska länderna mer eller mindre tyngdpunkten i selektiva stöd som bygger på kvalitetsprövning. I Storbritannien och Frankrike däremot dominerar automatiska stöd som ges utan kvalitetsprövning, även om man också där har kvalitetsinriktade stöd. Denna skillnad kan, som påtalas i kapitel 2, ha att göra med skillnader i marknadernas respektive storlek. Större marknader med större avsattnings för fler olika typer av filmer kan vara bättre på att frambringa kvalitet och mångfald än mindre marknader. På en liten marknad med hög ekonomisk risk och små utsikter till förtjänster gynnas sällan nytänkande och konstnärligt risktagande. Om man eftersträvar filmer av hög kvalitet räcker det då inte att enbart, utan

² Se Svenska Filminstitutets *Filmåret i siffror 2008*.

urskiljning, ge marknaden stöd, eftersom det inte på ett avgörande sätt ökar marknads storlek eller förändrar hur marknaden fungerar. Om man eftersträvar kvalitet bör man också ha en strategi för kvalitet i stödgivningen.

Det är, enligt Filmutredningens uppfattning, av avgörande betydelse att stöden till svensk filmproduktion har som främsta uppgift att höja kvaliteten i svensk film. Denna uppgift bör avse såväl filmer med ett bredare publikt tilltal som de mest utmanande och krävande filmerna. Att ha kvalitet som ledstjärna är i längden nödvändigt för att filmpolitiken ska kunna upprätthålla sin legitimitet. Filmutredningen anser därför att förhandsstöden även i fortsättningen bör utgöra huvuddelen av stöden till svensk filmproduktion. Det är samtidigt angeläget att Filminstitutet utvecklar arbetet med att följa upp och mäta effekten av produktionsstöden med avseende på filmernas kvalitet. Här är även det internationella genomslaget på festivaler samt internationell försäljning av betydelse.

Enligt Filmutredningens uppfattning bör även det nuvarande konsultsystemet bestå. En klar fördel med konsulenter jämfört med tidigare nämnder är systemets tydlighet i ansvarsfrågan. Konsulterna är enskilt ansvariga för sina bedömningar. Det finns synliga personer bakom som tar ansvar för hur olika projekt bedöms, för om de rekommenderas stöd eller får avslag. Som redovisas i det följande är det samtidigt viktigt att det för producenter finns ett alternativ till de selektiva förhandsstöden, för att skapa dynamik i stödsystemet som helhet.

Filmutredningen får som nämnts inte lämna ofinansierade förslag. Senare i detta kapitel redovisar Filmutredningen ett förslag om att genom vissa omprioriteringar inrätta ett nytt produktionsstöd till talangutveckling m.m., vilket utredningen bedömer som strategiskt viktigt för svensk films framtid. Enligt Filmutredningens bedömning är dock även de nuvarande förhandsstöden i behov av ökade resurser, för att den framtida filmpolitiken ska kunna upprätthålla en filmproduktion av hög kvalitet i viss omfattning. Det är behov som inte kan tillgodoses genom omprioriteringar på filmpolitikens område.

Vid framtida överväganden bör i synnerhet barn- och ungdomsfilmens behov beaktas, då denna genre har relativt begränsade stödresurser. Förhandsstödet till barn- och ungdomsfilm var 2008 ca 26,5 miljoner kronor. Barn- och ungdomsfilmerna har särskilt svårt att hävda sig på den kommersiella marknaden, samtidigt som den ofta använder unga skådespelare och därför kräver mer av tid och resur-

ser än filmer för vuxna. Att det görs svensk film av hög kvalitet för barn och ungdomar är viktigt, dels med tanke på att filmutbudet för dessa målgrupper i övrigt ofta riskerar att bli relativt ensidigt, dels för att barn och ungdomar även är framtidens vuxenpublik.

Enligt Filmutredningens uppfattning bör även särskild vikt läggas vid dokumentärfilmens behov. Den svenska dokumentärfilmen har i synnerhet under senare år varit mycket framgångsrik, inte minst internationellt. Svenska dokumentärfilmer har ofta såväl konstnärlig integritet och personligt tilltal som hög angelägenhetsgrad i skildringen av samtid och historia. Dessa filmer når ofta också en stor publik på tv, som i regel är dokumentärfilmens främsta visningsfönster. Samtidigt lider svensk dokumentärfilm tydlig brist på resurser. Det får bl.a. som konsekvens att man ibland väljer bort vissa frågor eller ämnen som bedöms sakna internationellt intresse, eftersom producenter blir allt mer beroende av internationell finansiering. Ansvarig konsulent fördelade 2008 ca 13,7 miljoner kronor i dokumentärfilmsstöd. Till viss del har dokumentärfilmens begränsade stöd kunnat kompletteras av att långfilmskonsulenter under senare år har valt att ge långa dokumentärer viss prioritet. Det är dock angeläget, enligt Filmutredningens uppfattning, att det stöd som är viktigt för dokumentärfilmen får en mer framskjuten position bland förhandsstöden.

Konstnärsnämndens stöd till kort- och dokumentärfilm utgör ett viktigt komplement till Filminstitutets stöd. Det bör därför, enligt Filmutredningens uppfattning, bibehållas. Stödet var 2008 ca 4,3 miljoner kronor, varav 800 000 kronor särskilt avsattes för Stiftelsen Filmform.

Minska hindren för svenska filmers lansering i andra visningsfönster än biografen

Förslag: Förhandsstöd bör i viss utsträckning kunna ges till värdefull långfilm och barn- och ungdomsfilm utan nuvarande krav på normal biografpremiär med normal biografexploatering, detta under förutsättning att det finns en ambitiös plan för filmens spridning i olika visningsfönster. Detsamma bör gälla för utvecklingsstödet till långfilm och barn- och ungdomsfilm.

I de få fall där svensk långfilm produceras utan stöd från Film-institutet avgör producenten och andra finansiärer om man vill försöka få biografdistribution eller om man vill släppa filmen direkt i andra visningsfönster. De flesta producenter eftersträvar biografpremiär, eftersom det ofta är viktigt även för filmens vidare lansering. Men detta behöver inte alltid vara fallet. Biograflansering är kostsamt och inte nödvändigtvis strategiskt rätt för alla filmer.

För all film som får förhandsstöd gäller enligt filmavtalet att producenten ska redovisa en ambitiös plan för filmens spridning i olika visningsfönster. För långfilm som får stöd gäller dessutom filmavtalets krav på "normal biografpremiär med normal biografexploatering", vilket i praktiken innebär att filmer som får stöd måste ha distribution på biograf en viss tid innan de visas på t.ex. dvd eller via filmtjänster på Internet. För stöd till kort- och dokumentärfilm gäller inte kravet.

Filmavtalets krav på biograflansering av långfilm har mött kritik från bl.a. producenter och konstnärliga upphovsmän. Även om biografen fortfarande är viktig är det inte alltid självklart att traditionell biograflansering är det optimala sättet för alla filmer att nå sin publik, menar man. Med kravet på biograflansering följer ekonomiska och andra villkor som t.o.m. kan innebära att spännande och angelägna filmer som skulle kunna nå en publik på andra vägar inte blir gjorda. Många filmskapare ser dessutom ett problem i att man numer i princip är hänvisad till en biografägare och ofta en distributör i samma koncern för filmens lansering i Sverige. Det riskerar att på sikt leda till anpassning och minskad mångfald i utbudet av svensk film.

Filmutredningen delar i allt väsentligt kritiken. Det är, i synnerhet mot bakgrund av teknikutvecklingen, inte rimligt att stöd som syftar till att främja värdefull svensk film samtidigt helt och hållet hindrar svenska filmare att pröva nya vägar att nå publiken. Förhandsstöd bör därför i viss utsträckning kunna ges till värdefull långfilm och barn- och ungdomsfilm utan nuvarande krav på normal biografpremiär med normal biografexploatering. Detsamma bör då gälla för stödet till utveckling av långfilm och barn- och ungdomsfilm. Det generella kravet på en ambitiös plan för filmens spridning i olika visningsfönster bör gälla för allt förhandsstöd även i fortsättningen. Stöd till filmer som inte biograflanseras på traditionellt sätt bör förenas med samma kvalitetskrav som stöd till biograf-filmer.

Den förändring av stödvillkoren som Filmutredningen föreslår innebär inte att avsevärt mycket färre svenska filmer kommer att lanseras på biograferna. Biografen har hög prestige i filmbranschen, och är ofta strategiskt viktig för att väcka ett vidare intresse för filmer. Genom den föreslagna förändringen öppnas dock en viss möjlighet att dessutom pröva alternativa vägar och strategier. Typiskt sett kan det röra sig om filmer som har svårt att få biograf-distribution men som anses ha en särskild angelägenhetsgrad eller ett särskilt konstnärligt värde, eller filmer där man aktivt söker nya sätt att nå publiken. Vissa filmer som får stöd kan därmed komma att släppas direkt på t.ex. Internet, andra kan visas samtidigt på biograf och i andra visningsfönster eller få en snabbare lansering i andra fönster efter att de först visats på biograf. Det är också möjligt att filmer som når popularitet på Internet senare kan lanseras på biograf. En ökad flexibilitet i distributionen bör på sikt kunna bidra till både ökad mångfald i utbudet av svensk film och bättre förutsättningar att nå publiken. Effekterna av de förändrade stödvillkoren bör följas och utvärderas innan man eventuellt överväger ytterligare steg mot ett mer fönsterneutralt stödsystem för svensk filmproduktion.

Eftersom de samlade stödresurserna för svensk film är begränsade bör utvecklings- eller produktionsstöd inte kunna ges till drama-serier för tv, enligt Filmutredningens uppfattning. Om sådana insatser ska övervägas krävs först en substantiell ökning av de samlade stödresurserna.

Förbättra villkoren för producenter som får förhandsstöd

Förslag: Förhandsstöden till svensk film bör villkoras med att de ska räknas som en del av producentens insats i filmen när producenten avtalar med samproducenter och andra finansiärer om fördelningen av filmens kommersiella intäkter.

Som redovisas närmare i kapitel 2 präglas svensk film av en ekonomiskt svag producentstruktur. Ytterst få svenska filmer gör någon ekonomisk vinst eller spelar ens in kostnaderna – för producenten. I många fall kan andra av filmens finansiärer räkna hem sina insatser fastän producenten gör förlust. Av finansiärerna befinner sig

producenten i regel längst bak i intäktskedjan samtidigt som han eller hon tar den största ekonomiska risken.

Producenters svaga ekonomi är ett problem i svensk film. I längden påverkas alla som verkar i den svenska filmbranschen negativt av detta. Konstnärliga upphovsmän, skådespelare, filmteam och teknik- och serviceföretag får sämre villkor. Även för andra finansierare kan det medföra problem om producenten ständigt har en pressad ekonomi och knappa marginaler. Filminstitutets ändrade policy, att ge högre stöd till färre filmer, har varit ett sätt att förbättra situationen för dem som får stöd. Men många menar att problemet kvarstår så länge producenten i grunden befinner sig i en utsatt position i förhållande till andra finansierare.

Från producenthåll har man lyft fram behovet av reglering av producentens villkor i förhållande till andra finansierare. Man anser att behovet i synnerhet gäller relationerna till Sveriges Television (SVT) och de regionala produktionscentrumen. Dessa, menar man, tillhör de starkaste och viktigaste finansierarna av svensk film vid sidan av Filminstitutet. Samtidigt bör de inte ha samma vinstintressen i filmprojekten som t.ex. distributörer, kommersiella tv-företag eller riskkapitalister, eftersom SVT är licensfinansierat och de regionala produktionscentrumen huvudsakligen finansieras med offentliga medel. Föreningen Sveriges Filmproducenter har framfört krav på att SVT:s villkor gentemot externa producenter generellt ska regleras, genom en *Code of Practice*, enligt förebild från brittiska BBC.³ Man anser också att SVT:s och regionala produktionscentrums ägande i filmer som får produktionsstöd ska begränsas.

Frågan om public service-företagens villkor gentemot externa producenter behandlas i regeringens public service-proposition (prop. 2008/09:195). Regeringen föreslår inte någon reglering av villkoren, utan betonar vikten av att programföretagen säkerställer att deras organisationer för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet, klara spelregler, långsiktighet och förutsägbarhet. Regeringen bedömer vidare att samtal mellan programföretagen och externa producenter om hur samarbetet ska organiseras och regleras kan bidra till ytterligare tydlighet. Samtidigt bör det, enligt regeringen, vara programföretagen som självständigt beslutar hur samtalen ska utformas.

Att särskilt reglera affärsmässiga relationer mellan filmproducenter och vissa andra intressenter kan vara problematiskt på

³ Se kapitel 2.

flera sätt. Det gäller även om man utgår från syftet att främja nationell filmproduktion. Som redovisas i kapitel 2 åläggs Danmarks Radio och danska TV 2 enligt avtal att medfinansiera dansk film till förmånliga villkor för producenter. Erfarenheterna av detta system är inte enbart av godo. Enligt kritiker har det lett till att tv-företagen, som kompensation för de generösa ekonomiska villkor man erbjuder, ställer högre krav på att filmerna ska passa tv-företagens programutbud och profil. Dansk tv, menar man, har under senare år fått ett oproportionerligt stort inflytande över dansk film, som tvingas anpassa sig efter tv-mediets förutsättningar.

Det finns dock en möjlighet att förbättra villkoren för producenter utan att man direkt reglerar marknaden eller särbehandlar vissa övriga intressenter. Filminstitutets förhandsstöd tillfaller producenten, men räknas i dag enligt praxis inte som en del av producentens insats i filmen. Den genomsnittliga andelen förhandsstöd i de svenska långa spelfilmer som fick stöd 2008 var ca 32 procent av budgeten. Vid förhandlingen med samproducenter och andra finansierare om fördelningen av filmens kommersiella intäkter räknas i regel enbart producentens insats av privata medel som producentens andel. I praktiken får han eller hon ofta en mindre del än många andra intressenter av filmens kommersiella intäkter. Enligt Filmutredningens uppfattning bör man därför villkora förhandsstöden med att de ska räknas som en del av producentens insats i filmen. Därmed får producenten ett annat utgångsläge när han eller hon i sin tur avtalar med övriga finansierare om ekonomiska villkor. På sikt kan det stärka producenterna och skapa ett bättre produktionsklimat. Det bör gynna alla som är verksamma i svensk film: utöver producenterna själva även konstnärliga upphovsmän och filmarbetare och i längden också andra finansierare, genom att man får en mer ekonomiskt stabil samarbetspartner. Som redovisas i det följande bör villkoret, enligt Filmutredningens uppfattning, gälla även för marknadsstödet.

Om nuvarande praxis bygger på någon genomtänkt princip kan den vara att stödet ges till filmprojektet generellt, för att det ska kunna komma till stånd – i övrigt gäller samma fördelning av kommersiella intäkter som om filmen hade gjorts utan stöd. Filmutredningen anser att det finns skäl att ifrågasätta denna princip, om man beaktar hur filmfinansieringen fungerar i praktiken. Finansieringen av svensk film bygger i dag på att den ekonomiska risken i produktionen inte delas proportionerligt mellan alla intressenter. Den har, tillspetsat uttryckt, till stor del "lagts ut" på

producenten. Utöver ansvar för att produktionen genomförs har producenten även det ekonomiska ansvaret och tar i regel den största ekonomiska risken i produktionen. Det är just för att producenten har denna roll och detta ansvar som han eller hon tilldelas förhandsstödet. Det vore då också rimligt att räkna stödet som en del av producentens insats i projektet.

Om filmavtalet ersätts av en helt statlig finansiering av filmstöden ger det ytterligare skäl för den förändring som Filmutredningen föreslår. Filmavtalets upphörande innebär bl.a. att tv-företagens position relativt producenterna förstärks ytterligare, när tv-företagen själva disponerar de medel som i dag genom avtalet omfördelas till producenter. Det motiverar ytterligare att stöd-villkoren förändras, i syfte att stärka producenterna.

Enligt nuvarande villkor för förhandsstödet till långfilm ska stödet börja återbetalas när filmen uppbär nettointäkter över en viss nivå, dvs. när intäkterna överstiger det belopp som motsvarar producentens investering och de andra investeringar som berättigat till intäkt-andelar, inkluderat ett påslag om 35 procent av godkänd finansiering. Dessa återbetalningsvillkor bör gälla även fortsättningsvis.

Omprioritera resurser till förmån för produktionsstöd

Förslag: Stödet till åtgärder mot olovlig hantering av film samt stödet till regionala produktionscentrum, vilka i dag finansieras genom filmavtalet, bör av olika skäl avskaffas och resurserna omprioriteras till produktionsstöd. Tillsammans uppgår stöden till ca 10,6 miljoner kronor.

Stöd till åtgärder mot olovlig hantering av film

Genom det nuvarande filmavtalet finansieras ett stöd till åtgärder mot olovlig hantering av film i alla visningsformer. Stödet infördes i 2006 års filmavtal, då det ersatte ett tidigare stöd till samarbete mellan filmbranschen och tv-företagen. År 2008 uppgick stödet till ca 5,3 miljoner kronor. Stödet syftar till att bidra till brottsförebyggande arbete mot olovlig fildelning och liknande verksamhet. Det fördelas till skillnad från andra stöd direkt av branschparterna i filmavtalet, efter samråd med Filminstitutet. Stödfördelningen ingår

inte i Filminstitutets redovisning, men stödet har använts bl.a. för informationskampanjer mot olovlig fildelning.

Illegal fildelning är ett fenomen som drabbar filmbranschen som helhet och som hotar inte minst utvecklingen av nya legala visningsfönster för film. Arbetet mot illegal fildelning och andra former av upphovsrättsintrång är därför generellt sett viktigt. Det finns dock skäl att ifrågasätta om det ska vara en uppgift för filmpolitiken att ekonomiskt stödja bl.a. den opinionsbildning som branschen själv bedriver. Branschinsatser för att stävja illegal fildelning m.m. görs sedan tidigare utan ekonomiskt stöd från filmavtalet av organisationer som Antipiratbyrån och STOP och även av dvd-branschen. Stödet till åtgärder mot olovlig hantering av film har också, till skillnad från andra stöd i filmavtalet, karaktären av medel som branschparterna ”ger sig själva” i ett visst syfte, utan att stödet egentligen utgör en integrerad del av filmpolitiken som helhet.

Enligt Filmutredningens uppfattning bör insatserna för att främja den legala filmmarknaden och motverka illegal hantering av film ske på andra sätt än genom branschstöd av denna karaktär. Arbetet bör i stället vara en integrerad del av Filminstitutets utåtriktade verksamhet och på ett tydligare sätt omfatta alla visningsfönster för film. Filminstitutet bör i detta arbete samverka med berörda branscher. Filminstitutet har för i år fått regeringens uppdrag att följa den digitala utvecklingen inom filmområdet samt utvecklingen kring frågor rörande olovlig hantering av film. Som redovisas i kapitel 7 anser Filmutredningen att Filminstitutets roll och kompetens i dessa frågor bör förstärkas, som ett led i tillskapandet av en modern filmpolitik som syftar till att främja filmmarknaden i alla visningsfönster. Av dessa skäl anser Filmutredningen att stödet till åtgärder mot olovlig hantering av film bör avskaffas och resurserna i stället användas för produktionsstöd.

Vissa parter i det nuvarande filmavtalet har framfört ståndpunkten att stödet till åtgärder mot olovlig hantering av film fyller en funktion och att det bör hanteras av branschparterna. Om avtalsmodellen upphör är det, enligt Filmutredningens uppfattning, inte möjligt att motivera ett stöd av denna typ inom ramen för en helt statligt finansierad filmpolitik.

Stöd till regionala produktionscentrum

Stödet till regionala produktionscentrum fördelas i dag till Film i Väst, Filmpool Nord, Film i Skåne och Filmpool Stockholm Mälardalen och uppgick 2008 till totalt ca 5,3 miljoner kronor.

När stödet instiftades i 2000 års filmavtal var det ett slags nationellt erkännande av regionaliseringens betydelse för svensk filmproduktion. Stödet fördelades med 1 miljon kronor vardera till Film i Väst och Filmpool Nord, som då hade hunnit bli relativt etablerade, samt Film i Skåne, som var på väg att etablera sig inom långfilmsproduktion. När 2006 års filmavtal träffades och stödet utökades något höll Filmpool Stockholm Mälardalen på att bildas.

Även om man från nationellt håll har erkänt regionernas betydelse har det skett med reservation för att nationella resurser till svensk långfilm inte bör spridas för mycket över landet, då det inte skulle vara rationellt ur produktionsekonomisk synpunkt. Produktion av långfilm kräver stora ekonomiska resurser och en infrastruktur av teknik och kompetens som inte kan finnas överallt. Av detta skäl har andra regioner inte fått del av stödet till regionala produktionscentrum, som har förblivit relativt begränsat. Ett annat skäl torde vara att stödet i ett avseende skiljer sig från de andra produktionsstöd som Filminstitutet fördelar. Medan andra stöd ges till producenter går detta stöd till regionalt ägda eller regionalt finansierade bolag som samproducerar och blir delägare i producenters filmer. Finansieringen är villkorad med krav på att produktion ska ske i den aktuella regionen i viss omfattning. Ur producentens synpunkt är därför stöd från Filminstitutet att föredra framför regional finansiering, även om bådadera oftast är nödvändiga för produktionen.

Som redovisas närmare i kapitel 2 har regionaliseringen i flera avseenden vitaliserat svensk film, samtidigt som utvecklingen har haft negativa sidoeffekter för branschen. Flera skäl talar enligt Filmutredningens uppfattning för att Filminstitutets stöd till regionala produktionscentrum nu bör avvecklas och resurserna omfördelas till stöd som kan komma filmproducenter direkt till godo.

För det första kan behovet av stödet ifrågasättas. Regionala produktionscentrum finansieras huvudsakligen av regionala eller kommunala medel. Denna finansiering var 2008 totalt ca 89,6 miljoner kronor. Det nationella stödet utgör alltså en mycket liten del av produktionscentrumens finansiering och har främst haft symbolisk betydelse, i skeden när regional långfilmsproduktion ännu delvis har varit under uppbyggnad. I dag är dock alla de fyra

centrum som får nationellt stöd mer eller mindre etablerade. För det andra är det viktigt att upprätthålla det nationella stödsystem som alla i svensk film är beroende av och som är allas gemensamma intresse. Det gäller i högsta grad även de regionala produktionscentrumen, som samproducerar filmer vilka i många fall aldrig skulle komma till stånd utan stöd från Filminstitutet. Indirekt kommer alltså de regionala produktionscentrumen i åtnjutande av stora delar av det nationella filmstödet. Ett starkt nationellt stödsystem ger också bättre villkor för svenska filmproducenter och konstnärliga upphovsmän. För det tredje kan man ifrågasätta om det i längden är rimligt att med statliga medel direkt stödja regionala bolag som investerar i filmprojekt på affärsmässiga villkor, när den generella principen för stödsystemet är att stödja producenter som i sin tur avgör vilka man vill samarbeta med i olika projekt.

Den regionala produktionen av långfilm har tillkommit och utvecklats på regionala och lokala initiativ. Enligt Filmutredningens uppfattning bör den direkta finansieringen av denna verksamhet vara en regional och lokal angelägenhet där intresse av att bedriva sådan verksamhet finns. Statens ansvar bör vara att upprätthålla och utveckla det nationella stödsystem som är nödvändigt både för den svenska filmbranschen och för de regioner som engagerar sig i svensk filmproduktion på olika håll i landet.

Som redovisas senare i detta kapitel bör, enligt Filmutredningens uppfattning, det statliga stödet till regionala resurscentrum för film och video, som går till annan filmverksamhet med inriktning på barn och ungdom, bestå. Filmutredningen konstaterar där vidare att om Kulturutredningens (SOU 2009:16) förslag om en modell för ökat regionalt ansvar för fördelningen av statligt stöd till regionala kulturinstitutioner genomförs kan stödet till regionala resurscentrum för film och video komma i fråga för att ingå i denna modell. Mot bakgrund av det som tidigare anförts anser Filmutredningen dock att det vore olämpligt att låta stöd till långfilmsproduktion omfattas av modellen.

Inrätta ett nytt produktionsstöd: Ny Film

Förslag: Ett nytt produktionsstöd, kallat Ny Film, bör inrättas. Stödet bör omfatta såväl spelfilm som dokumentärfilm av olika längd och ha en tydlig inriktning på nyskapande projekt. Syftet med stödet bör vara att stimulera utvecklingen av konstnärlig talang hos nya och etablerade filmare, filmens form och berättande samt nya former för produktion, distribution och lansering i olika visningsfönster och på olika plattformar. Även nyskapande projekt inom *cross media*, som kan inbegripa t.ex. animerad film och dataspel, bör kunna omfattas av stödet. Filmer avsedda att visas på biograf bör kunna få stöd, men biografianserung bör inte vara något krav. Stödet bör fördelas av Filminstitutet. I första hand bör de resurser som frigörs genom avskaffandet av stöden till åtgärder mot olovlig hantering av film och till regionala produktionscentrum, totalt ca 10,6 miljoner kronor, användas för detta ändamål.

Som beskrivs i kapitel 2 finns det i flera andra länder särskilda stöd för talangutveckling och utvecklingen av filmens form och berättande. Det är stöd som samtidigt är öppna för film i andra visningsfönster än biografen. Den danska satsningen New Danish Screen är ett internationellt känt och omtalat exempel. I Storbritannien finns New Cinema Fund, som syftar till att stödja talangutveckling och även till att uppmuntra användningen av ny teknik i produktionen och distributionen av film. En tanke bakom dessa stödordningar är att det i det nationella filmstödsystemet finns behov av ett särskilt utrymme för utvecklingen både av enskilda filmares skapande och av filmen som konstform och medium.

I Sverige ges visst stöd till utveckling av företrädesvis yngre talanger genom den novellfilmssatsning som har pågått sedan ett antal år. Novellfilmerna görs med stöd av Filminstitutet och i samarbete med SVT och Film i Väst och syftar till att ge främst yngre regissörer en möjlighet att utveckla sina färdigheter innan de eventuellt tar steget till att göra långfilm. Genom det tidsbegränsade projektet Rookiefilm har även fem debutanter fått möjlighet att göra sina första långfilmer med relativt låg budget. Filminstitutet, SVT och Film i Väst ligger bakom även detta projekt. Även på andra håll i landet förekommer olika regionala projekt som syftar till utveckling av yngre filmtalanger.

I det svenska produktionsstödsystemet finns i dag dock inget särskilt utrymme för nyskapande projekt, som i olika avseenden undersöker filmkonstens och filmmediets gränser och som ger såväl mer etablerade som yngre filmare möjligheter att pröva nya vägar i filmskapandet. Det saknas i det svenska stödsystemet i dag även möjligheter att ge stöd till projekt som inbegriper både film och andra medier eller underhållningsformer, det som i kapitel 2 beskrivs som *cross media*. Det kan t.ex. handla om projekt som omfattar film och dataspel på olika plattformar.

Enligt Filmutredningens uppfattning är detta brister i det nuvarande svenska stödsystemet. Generellt sett är det svenska stödsystemet i hög grad ett uttryck för en syn på filmen som ett separat och tydligt definierat område, intimt förknippat med visning på biograf. Det är angeläget för svensk film och för den svenska filmbranschen att det finns ett tillräckligt utrymme för filmens utveckling och förnyelse, konstnärligt eller i fråga om användningen av ny teknik, nya plattformar och samarbeten med andra medier.

Mot denna bakgrund föreslår Filmutredningen att ett nytt produktionsstöd inrättas. Stödet, som Filmutredningen väljer att kalla Ny Film, bör omfatta såväl spelfilm som dokumentärfilm av olika längd och ha en tydlig inriktning på nyskapande projekt. Syftet med stödet bör vara att stimulera utvecklingen av konstnärlig talang hos nya och etablerade filmare, filmens form och berättande, samt nya former för produktion, distribution och lansering i olika visningsfönster och på olika plattformar. Även nyskapande projekt inom *cross media*, som kan inbegripa t.ex. animerad film och dataspel, bör kunna omfattas av stödet. Filmer avsedda att visas på biograf bör kunna få stöd, men biograflansering bör inte vara något krav. Stödet bör fördelas av Filminstitutet. I första hand bör de resurser som frigörs genom avskaffandet av stöden till åtgärder mot olovlig hantering av film och till regionala produktionscentrum, totalt ca 10,6 miljoner kronor, användas för detta ändamål.

Ersätt det nuvarande publikrelaterade stödet med marknadsstöd

Förslag: Det nuvarande publikrelaterade stödet (PRS) bör avskaffas och ersättas med marknadsstöd. Marknadsstödet syftar liksom PRS till att stimulera produktion av film med stor publikpotential. Till skillnad från PRS betalas det inte ut efter filmens lansering, utan i samband med filmens produktion. Stödet får uppgå till högst 40 procent av produktionsbudgeten upp till en viss nivå om det finns övrig finansiering. Om förhandsstöden, enligt tidigare förslag, villkoras med att de ska räknas som en del av producentens insats i filmen bör samma villkor gälla för marknadsstödet. Stödet bör, liksom PRS i dag, ha en fast årlig budgetram på 75 miljoner kronor.

Det publikrelaterade stödet (PRS) infördes i och med 2000 års filmavtal och utgör ett komplement till förhandsstödet. Det ersatte det tidigare efterhandsstödet, som fanns i 1993 års avtal. PRS utfaller automatiskt i form av ett påslag på bruttobiljettintäkten från filmens biografvisning. För att komma i fråga för stöd måste en produktion ha föranmälts hos Filminstitutet. PRS kan utgå med upp till 65 procent av producentens insats eller maximalt 9 miljoner kronor. Som insats räknas även privat finansiering från andra intressenter, som därmed får del av stödet. Syftet med stödet är att minska den ekonomiska risken i filmprojekt och på så vis stimulera till egna insatser av producenten och andra finansiärer.

Även om det finns de som anser att filmpolitiken över huvud taget inte ska omfatta kommersiell film tycks de flesta i dag acceptera att i princip all svensk film, även filmer med kommersiell inriktning, är beroende av ekonomiskt stöd. Förhandsstöden kan ofta gå till långfilmer som blir publikframgångar, men de ges i regel sällan till vissa typer av genrefilm som riktar sig till en stor publik. Många menar att det är viktigt även i ett filmpolitiskt perspektiv att svensk film både håller hög kvalitet och är en angelägenhet för många människor. Från producenthåll lyfter man också fram behovet av komplement eller alternativ till de konsulentstyrda förhandsstöden, för att det ska finnas en dynamik i stödsystemet som helhet. I kapitel 2 redovisades två modeller för automatiska produktionsstöd som finns i några olika länder. Man kan antingen, som i fallet med PRS, belöna en films kommersiella framgångar i efterhand eller ge

stöd i samband med filmens produktion, baserat på branschens kommersiella förväntningar på projektet.

Det som brukar ses som positivt med PRS är att det belönar filmens faktiska framgångar, och på så vis fungerar som en förstärkning av marknadens egna mekanismer. Även om PRS i princip har denna fördel har stödet dock i praktiken inte helt fungerat som det var tänkt. Samtidigt som stödet är automatiskt är det försett med en fast årlig budgetram, för att det inte annars ska riskera att sluka resurser från andra produktionsstöd. Att hantera detta har visat sig komplicerat.

Under början av 2000 års filmavtal gick det åt mer PRS än vad stödet med sin budgetram var anpassat för. Till sist kunde nya filmer inte få stöd, vilket ledde till en nedgång i svensk filmproduktion. En komplicerande faktor var att Filminstitutet av försiktighetsskäl måste in-teckna medel för maximalt utfall av stöd till de filmer som föranmäls, trots att det genomsnittliga stödutfallet alltid blir lägre – alla filmer når ju inte publikframgångar. Inte förrän man vet det slutliga utfallet för de filmer som föranmäls kan en del av de medel som in-tecknats bli tillgängliga för nya filmer. Efter att villkoren stramades åt och stödet fick ökade resurser har det tvärtom bildats ett stort överskott av tillgängliga medel som inte har kommit till användning. Att stöd villkoren vid några tillfällen har ändrats för att anpassa stödåtgången efter tillgängliga medel har lett till osäkerhet kring vilka förutsättningar som långsiktigt gäller.

En annan typ av problem för producenter gäller hur PRS ska hanteras i relation till regionala produktionscentrum. Eftersom centrumen är offentligt finansierade räknas deras investeringar inte som en del av den PRS-grundande insatsen av privatkapital i en film. Likväl gör centrumen i egenskap av samproducenter anspråk på att få del av PRS. Följden blir att producenten själv tvingas avstå stödandelar åt produktionscentrumen.

Sammantaget har problemen gjort att PRS brustit i effektivitet och att stödet för många har framstått som komplicerat, osäkert och oförutsebart. En del av problemen skulle visserligen lösas om man lyfte bort den fasta budgetramen för stödet. Efterhandsstödet i 1993 års avtal saknade fast budgetram. Erfarenheten visar dock att detta skapar nya problem, när medel måste tas från andra produktionsstöd för att finansiera en ökad åtgång av det automatiska stödet. Osäkerheten och oförutsebarheten förflyttas i stället till andra delar av stödsystemet och förutsättningarna för konstnärligt värdefull film riskerar att försämrats.

I juni 2008 enades filmavtalets parter om att bestående överskott av medel för PRS får användas för ett nytt stöd till svensk långfilm avsedd för biografvisning med målet att nå en stor publik. Detta nya produktionsstöd, som Filminstitutet kallar marknadsstöd, utbetalas till skillnad från PRS före och under produktionen. Om en produktion får stöd eller inte avgörs genom poängsättning av filmmakarnas tidigare erfarenheter och publikframgångar, samt graden av finansiering från distributörer och från annat privat kapital. Marknadsstöd kan, till skillnad från PRS, inte ges till filmer som har beviljats förhandsstöd. Marknadsstödet utgår med högst 40 procent av produktionsbudgeten upp till i dag 9 miljoner kronor om det finns minst 60 procent övrig finansiering. Stödet är i grunden automatiskt, men lämnar också visst utrymme för Filminstitutet att även värdera andra faktorer som t.ex. förlaga och medverkande skådespelare. Stödet utlyses vid särskilda ansökningstillfällen, och är i fråga om resursåtgång självreglerande på så sätt att de ansökande konkurrerar om tillgängliga medel. Marknadsstödet har en förebild i det danska 60/40-stödet.

Enligt Filmutredningens uppfattning talar flera skäl för att PRS bör avskaffas och helt ersättas av marknadsstöd. Där det finns problem med PRS har i stället marknadsstödet fördelar. Marknadsstödet är mer transparent och förutsebart, vilket bör tilltala producenter och andra finansiärer. När en producent ansöker om och eventuellt beviljas stöd vet alla i produktionen vilka förutsättningar som gäller. Med ett direkt samband mellan hur mycket stöd som beviljas och vilka stödresurser som finns kvar att fördela kan medlen också fördelas mer effektivt. Ännu en fördel för producenten är att marknadsstödet enbart tillfaller producenten, till skillnad från PRS, som delas med samproducenter och andra finansiärer. Allt detta talar för att marknadsstödet bör gynna den svenska filmbranschen och stärka producenter mer än vad PRS gör i dag.⁴

Marknadsstödet bör enligt Filmutredningens uppfattning förenas med villkoret att det ska räknas som en del av producentens insats i filmen, om samma förändring, som diskuteras i det föregående, genomförs för förhandsstöden. Marknadsstödet bör på samma sätt som gäller i dag vara återbetalningspliktigt enligt de regler som gäller för förhandsstöd till långfilm.

⁴ Principiellt sett har PRS en fördel som marknadsstödet saknar. Stödet kan belöna även oväntade publiksuccéer som varken konsulenter eller privata finansiärer har trott på. I praktiken är det dock svårt att finna exempel på sådana filmer. I regel brukar de filmer som överraskar branschen med sina publikframgångar vara filmer som har fått förhandsstöd.

Filminstitutet bör fördela marknadsstödet, liksom man fördelar PRS i dag. Dock bör en särskild instans som inte ingår i Filminstitutets produktionsstödsavdelning bedöma ansökningarna. På så vis tydliggörs marknadsstödet som alternativ till förhandsstöden. Denna instans kan vara en expertkommitté som utses av Filminstitutet men som självständigt bedömer ansökningarna. Filminstitutets styrelse bör då besluta om marknadsstöd på grundval av de bedömningar som experterna gjort, på samma sätt som man i dag beslutar om förhandsstöd efter konsulenternas bedömningar.

Enligt Filmutredningen bör marknadsstödet även tills vidare avse filmer som är avsedda för biografvisning. Man bör, som påpekas i det föregående, utvärdera effekterna av att biograflanseringskravet delvis tas bort för förhandsstödet till långfilm innan man eventuellt tar ytterligare steg mot ett mer fönsterneutralt stödsystem för svensk filmproduktion. Filmutredningen har av det skälet inte prövat de stödtekniska eller praktiska förutsättningarna för ett automatiskt stödsystem som ska gälla lika för filmer avsedda för olika visningsfönster. Däremot bör man överväga om man i marknadsstödet ska beakta filmmakarnas tidigare erfarenheter och publikframgångar även i andra visningsfönster, alltså inte enbart framgångar på biograf, som gäller enligt nuvarande regler.

Om avtalsmodellen ersätts av en helt statlig finansiering av filmstöden och de samlade resurserna förblir åtminstone oförminskade jämfört med i dag finns det ett skäl som talar särskilt för att PRS helt bör ersättas av marknadsstöd. Det är att staten kan vilja undvika de risker som är förknippade med ett stöd där man inte helt kan förutse stödåtgången.

Utöka möjligheterna för regissörer och manusförfattare att få utvecklingsstöd

Förslag: Möjligheterna för regissörer och manusförfattare att få utvecklingsstöd för projekt utan medverkan av producent bör utökas och förtydligas.

Utvecklingsstödet omfattar enligt filmavtalet projektstöd till manusförfattare, producenter och regissörer, växthusverksamhet för unga filmskapare, stöd till fortbildning för etablerade filmskapare samt

stöd till oberoende producenter för utveckling av flera långfilmsprojekt.

Det utvecklingsstöd som avser projektstöd har i Filminstitutets stödbestämmelser delats upp i två delar. I inledningskedet av ett projekt kan såväl manusförfattare och regissörer som producenter få stöd för utveckling av manuskript, bildmanus eller research för en dokumentär. För vidareutveckling av projekt fram till produktionsbeslut kan dock enbart producenter få stöd. Det kan gälla olika kreativa eller praktiska aspekter av projektutveckling, såsom fördjupat manusarbete, arbete med finansiering, casting av skådespelare och research. I regel samarbetar producenten då i sin tur med bl.a. manusförfattare och regissör. Det förhållandet att manusförfattare och regissörer inte själva kan söka stöd till vidareutveckling av projekt bygger på principen att det ska vara producentens uppgift att vidareutveckla projekt när de närmar sig produktionsbeslut. På så vis begränsar man också antalet projekt som inte blir färdiga filmer. Man vill dessutom hålla antalet stödansökningar under en viss nivå med hänsyn till den administrativa belastningen för filmkonsulenterna.

Filminstitutets begränsningar av utvecklingsstödet har kritiserats av svenska manusförfattare och regissörer. Man menar att producenten ofta har delvis andra utgångspunkter än manusförfattaren eller regissören, och att det därför är viktigt att det finns ett tillräckligt stödutrymme för den rent konstnärliga utvecklingen av idéer och projekt, oberoende av producenten. Det finns annars en risk att idéer som skulle kunna bli bra filmer sällas bort innan de hunnit utvecklas tillräckligt. Även om inte alla manuskript blir film är det dessutom viktigt för svensk film att man håller en hög generell kvalitet på manusskrivandet.

Filmutredningen anser att dessa synpunkter bör beaktas. En producent behövs i något skede av ett projekt, och bidrar ofta även i det kreativa arbetet. Men det är också väsentligt för svensk film att det finns flera möjligheter för utveckling av idéer. Filminstitutet hävdar visserligen att möjligheterna för manusförfattare och regissörer att söka utvecklingsstöd är större än vad många har uppfattat. Så som stödbestämmelserna är formulerade i dag görs det dock en generell uppdelning mellan stöd för inledande utvecklingsarbete och stöd för vidareutveckling. Enligt Filmutredningens uppfattning bör det vara möjligt för manusförfattare och regissörer att få visst stöd även till den kreativa vidareutvecklingen av projekt, i form av fördjupat manusarbete eller liknande. Det kan ske t.ex. genom att

Filminstitutet avdelar särskilda medel för utveckling av projekt utan producentmedverkan, vilka även kan gå till vidareutveckling. För att stödet ska bli hanterligt kan man ställa som villkor att endast etablerade eller professionellt utbildade manusförfattare eller regissörer ska kunna få del av stödet.

Filminstitutet har i augusti 2009 aviserat att man med anledning av de synpunkter som har framförts från manusförfattare m.fl. kommer att avsätta särskilda medel för utveckling av projekt utan producentmedverkan. Det är enligt Filmutredningens uppfattning angeläget att det i Filminstitutets stödbestämmelser tydliggörs att även manusförfattare och regissörer utan producent kan söka medel till vidareutveckling av projekt.

Bibehåll jämställdhetsmålet för förhandsstöden

Förslag: Det nuvarande målet att förhandsstöden till svensk filmproduktion ska fördelas jämnt mellan män och kvinnor bör finnas kvar. Målet bör vara långsiktigt och samtidigt löpande följas upp i Filminstitutets redovisning och verksamhet.

Efter långvarig kritik mot den manliga dominansen i svensk filmproduktion enades parterna i 2006 års filmavtal om ett mål för ökad jämställdhet på filmområdet. Målet är att stödet till svensk filmproduktion ska fördelas jämnt mellan män och kvinnor. Det innebär att andelen kvinnor i för filmproduktionen centrala funktioner ska öka under avtalsperioden. Senast 2009 bör ettdera könet, räknat i antal projekt som får stöd, vara representerat till minst 40 procent inom kategorierna manusförfattare, producent och regissör. Målet gäller för långfilm, barn- och ungdomsfilm samt kort- och dokumentärfilm. I praktiken avser målet fördelningen av förhandsstöd, eftersom PRS – och i princip marknadsstödet – utfaller automatiskt.

Historiskt sett har dominansen av män bland svenska filmskapare varit så gott som total under flera decennier. Ett bredare genombrott för kvinnliga filmare i Sverige skedde under 1970-talet. Utvecklingen har sedan dess varit långsam eller stått stilla inom framför allt lång spelfilm. Under lång tid har ungefär var femte lång spelfilm som visas på biograferna varit regisserad av en kvinna. Inom kortfilmen däremot är i dag andelen män respektive kvinnor ungefär lika bland både manusförfattare, producenter och regissörer.

En bidragande orsak till att den manliga dominansen inom lång spelfilm fick ny uppmärksamhet för omkring tio år sedan var att det då på kort tid kom fram allt fler filmskapare med utländsk bakgrund. Många frågade sig varför utvecklingen samtidigt var så långsam när det gällde jämställdheten.

I Filminstitutets statistik redovisas könsfördelningen inom lång spelfilm, lång dokumentär samt kortfilm. Hittills under avtalsperioden har fördelningen varierat från år till år, och det är svårt att på kort tid se några tydliga utvecklingstendenser. Bland de långa spelfilmer som fick förhandsstöd 2008 var andelen kvinnliga manusförfattare 42 procent, kvinnliga producenter 44 procent och kvinnliga regissörer 28 procent. Inom lång dokumentärfilm var motsvarande andelar 29, 43 respektive 32 procent. Inom kortfilmen var andelarna 46, 49 respektive 52 procent. Enligt Filminstitutet kommer man inte att inom alla filmkategorier uppnå etappmålet för 2009, att minst 40 (och högst 60) procent av antalet förhandsstöd ska fördelas till filmer av kvinnliga manusförfattare, producenter och regissörer.

Enligt Filminstitutet är den fortsatta manliga dominansen i svensk film ett problem i branschen. Andelen förhandsstöd till långa spelfilmer med kvinnliga regissörer, exempelvis, är ungefär densamma som andelen ansökningar. Problemet står inte att finna i att det utbildas för få kvinnliga filmare. På de högre filmutbildningarna är numer könsfördelningen relativt jämn bland studenterna. Inom produktionen av kortfilm likaså. En del menar dock att det ibland kan vara svårare att få finansiering från distributörer och andra privata intressenter när det är kvinnor på nyckelpositioner i en långfilmsproduktion, även om filmkonsumenten är beredd att ge stöd. Det gäller då i synnerhet stora produktioner. Bland de oftast mer kommersiella filmer som inte får förhandsstöd är den manliga dominansen också särskilt markant. Under 2003–2008 var inte en enda av de långa spelfilmer utan förhandsstöd som hade biografpremiär regisserad av en kvinna.

När jämställdhetsmålet infördes i filmavtalet var det en kompromiss mellan två motsatta positioner i den allmänna debatten. Enligt den ena är den manliga dominansen i svensk film ett strukturproblem som bör åtgärdas genom kvotering av produktionsstöden. Enligt den andra bör produktionsstöd inte vara instrument för att åtgärda vad som i grunden är ett samhällsproblem; filmstöden ska enbart bidra till att det görs så bra filmer som möjligt, oavsett om de görs av män eller av kvinnor. När jämställdhetsmålet ännu inte

ser ut att uppnås menar en del att detta bevisar att kvotering är nödvändigt. För andra kan det tvärtom bekräfta att det inte är meningsfullt att försöka styra stödfördelningen efter kön, och att målet därför bör avskaffas.

Filmutredningen anser att det är ett problem att kvinnliga filmmakare är underrepresenterade i filmproduktionen, inte bara i ett samhällsperspektiv utan även för filmen. Konformism i branschen är inte bra för filmens utveckling, vare sig kommersiellt eller konstnärligt. Filmpubliken består av kvinnor och män som har rätt att förvänta sig en större mångfald av berättelser och perspektiv. Filmutredningen förordar inte en generell könskvotering av stöden. Som ett led i främjandet av värdefull svensk film bör man dock uppmuntra utveckling och mångfald, och där det är möjligt motverka tendenser till slentrian och likriktning. Den fortsatta manliga dominansen i svensk film är en sådan tendens.

Den bristande jämställdheten i svensk film är uppenbarligen ett branschproblem, men filmstöden fördelas samtidigt i ett samspel med branschen. Även om jämställdhetsmålet inte uppnås under 2009 fyller det en viktig funktion, genom att man inom Filminstitutet och i branschen har blivit mer medveten om den bristande jämställdheten i svensk filmproduktion. Det är angeläget att Filminstitutet upprätthåller och utvecklar medvetenheten och kunskapen.

Av dessa skäl anser Filmutredningen att jämställdhetsmålet bör finnas kvar för fördelningen av förhandsstöden till svensk film. Målet bör vara långsiktigt och samtidigt löpande följas upp i Filminstitutets redovisning och verksamhet. Filminstitutet bör genom aktivt och uthålligt arbete, både internt och visavi branschen och andra relevanta instanser, bidra till att antalet kvinnliga filmskapare i svensk film ökar.

5.1.2 Stöd till distribution och visning av värdefull film

Filminstitutet lät 2007 göra en översyn av samtliga nuvarande stöd till distribution och visning, som resulterade i en handlingsplan med vissa successiva förändringar av stöden inom tidigare beslutade filmpolitiska ramar.⁵ Översynen av stöden var planerad sedan tidigare

⁵ Se Svenska Filminstitutets *Handlingsplan för insatser inom biograf- och distributionsområdet 2008–2010*. Handlingsplanen utgår från en rapport framtagen på Filminstitutets uppdrag, *Utvärdering av biografstöd, distributionsstöd samt stöd till visningsorganisationer och filmfestivaler*, av Kim Forss och Torkel Stål (Andante – tools for thinking AB, 2007).

men fick särskild aktualitet när Astoria Cinemas och Triangelfilm gick i konkurs.

Filmpolitiken omfattar en hel rad olika stöd till distribution och visning av värdefull film, varav en del finansieras inom ramen för nuvarande filmavtal, medan andra finansieras helt av staten vid sidan av avtalet. Inom avtalet ryms lanseringsstöd till svensk långfilm, stöd till parallelldistribution av extra filmkopior till mindre biografier, stöd till internationell lansering av ny svensk film samt biografstöd. Biografstödet består i sin tur av stöd till biografägare för öppna visningar av svensk film, stöd till publikarbete, stöd till upprustning av biografier samt stöd till sådana anordnare av biograf-föreställningar som inte är mervärdesskatteskyldiga. Tillsammans uppgick alla dessa stöd inom avtalet till ca 37,1 miljoner kronor 2008.

Vid sidan av filmavtalet fördelas stöd till visningsorganisationer, stöd till import och lansering av kvalitetsfilm, stöd till filmfestivaler, stöd till spridning och visning av kort- och dokumentärfilm, stöd till syntolkning och textning av film och video på svenska och nationella minoritetsspråk samt stöd till film i skolan. Dessa stöd uppgick tillsammans till ca 21,1 miljoner kronor 2008. Därtill fördelades stöd om totalt ca 15,9 miljoner kronor till regional filmverksamhet inom ramen för regionala resurscentrum för film och video, som till viss del omfattar distribution och visning.

Filminstitutets handlingsplan inbegriper förändringar under 2008–2010, i syfte att bl.a. stärka kvalitetsfilmen, öka samarbetet mellan olika intressenter, såsom biografägare, visningsorganisationer, filmfestivaler och regionala resurscentrum, samt skapa ett ökat kommunalt engagemang för biograferna. Flera förändringar har redan genomförts. Bland annat har stöden till import och lansering av kvalitetsfilm och till filmfestivaler förstärkts.

De förändringar som Filminstitutet har gjort är betydelsefulla, men för framtiden behövs det enligt Filmutredningens uppfattning vissa ytterligare förändringar som inte har varit möjliga med filmpolitikens nuvarande inriktning. Främst handlar det om att modernisera stöden med hänsyn till teknikutvecklingen och förändringar på marknaden. Begreppet ”film i hela landet” är centralt för filmpolitiken, och biografen bör även fortsättningsvis spela en viktig roll. Inte minst de ideella visningsorganisationerna bedriver här ett betydelsefullt arbete. Genom digitalisering kan biografens roll i vissa avseenden bli än viktigare än i dag. Men ”film i hela landet” bör inte enbart stanna vid innebörden ”film på så många biografier som möjligt i hela landet”. Man bör enligt Filmutredningens uppfattning i

den framtida filmpolitiken både kunna utveckla biografen och främja filmens spridning i andra visningsfönster.

Genomför en nationell satsning på digitala biografer

Förslag: Staten bör, i syfte att bevara och utveckla biografer i Sverige, genomföra en nationell satsning på digitalisering av biografer som har framtidsförutsättningar men som saknar möjlighet att digitalisera utan ekonomiskt bistånd. Tidpunkten bör anpassas så att satsningen blir så kostnadseffektiv och långsiktig som möjligt. Statens stöd bör täcka en tredjedel av kostnaden för digital visningsutrustning och uppmuntra till medfinansiering från kommuner, biografägare och andra möjliga intressenter. För att finansiera statens stöd bör så långt detta är möjligt medel under en period omprioriteras från nuvarande stöd till distribution och visning, i första hand biografstödet och stödet till paralleldistribution. Digitalbiostödet bör fördelas av Filminstitutet.

Bedömning: För att en nationell satsning på digital bio ska bli kraftfull och framgångsrik är det sannolikt inte tillräckligt att enbart omprioritera inom filmpolitikens område. Vid överväganden om finansiering bör beaktas dels att en digitalisering möjliggör vidare spridning av annat kulturutbud än film, dels att utbudet kan bli mer tillgängligt för döva, hörselskadade och synskadade personer. En digitalbiosatsning bör därför ses i ett bredare kulturpolitiskt och tillgänglighetspolitiskt perspektiv.

I Filmutredningens uppdrag ingår att pröva hur en kostnadseffektiv och långsiktig utveckling av digital bio i hela landet kan främjas. Frågan om statligt stöd till digital biografutveckling har diskuterats på allvar sedan 2005. Såväl den tidigare som den nuvarande regeringen har förhållit sig avvaktande, men har samtidigt följt utvecklingen, genom uppdrag till Filminstitutet. Institutets nuvarande uppdrag, som ska redovisas i mars 2010, är att följa den digitala utvecklingen inom filmområdet.

Som beskrivs närmare i kapitel 2 har det ännu inte skett någon omfattande digitalisering av biografer i Sverige. Internationellt har utvecklingen på området nått längst i Nordamerika. I Europa är det främst i Storbritannien, Belgien, Tyskland, Frankrike, Polen och

Norge som man har börjat digitalisera biografer. I slutet av 2008 fanns det i Sverige 55 digitala biografer med totalt 63 digitala salonger i landet. Av dessa var det dock endast fem salonger som uppfyllde de s.k. DCI-kraven (*Digital Cinema Initiative*), som nu sedan några år fungerar som internationell standard avseende teknisk prestanda och säkerhet. Att uppfylla DCI:s krav är en förutsättning för att Hollywoodbolagen ska leverera amerikanska publikfilmer, som är ekonomiskt viktiga för många biografägare.

I Sverige har bl.a. Folkets Hus-rörelsen varit drivande i digitalbiofrågan, men utvecklingen på den svenska marknaden som helhet beror främst av hur SF Bio agerar. Enligt företrädare för SF Bio räknar man med att digitalisera i större skala någon gång under perioden 2012–2014. Man har inväntat bl.a. den internationella utvecklingen och att priserna på digital visningsutrustning ska sjunka. Efter att SF Bio 2007 digitaliserade all reklamvisning med enklare projektorer har man i början av 2009 installerat digital 3D-utrustning i åtta salonger i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Umeå. Enligt SF Bio är satsningen framgångsrik. För digital 3D krävs viss ytterligare teknisk utrustning, utöver vad som krävs för vanlig digital filmvisning. Det faktum att man kan ta ut högre biljettpriser för 3D-visningar gör dock investeringarna kommersiellt intressanta. 3D-tekniken har delvis drivit på digitaliseringen under 2009. I augusti 2009 hade antalet digitala salonger i Sverige ökat till 75, varav 21 uppfyllde DCI-kraven. Av dessa 21 salonger var 14 stycken 3D-salonger, enligt uppgifter från Filminstitutet.

Som framgår i kapitel 2 möjliggör digitaliseringen ett kvalitativt språng för biograferna i flera avseenden. Även om bildkvaliteten upplevs som likvärdig med nya analoga filmkopior håller digital film, till skillnad från analog, konstant kvalitet även efter upprepade visningar. Digital 3D framhålls också som en ny, växande del av biografmarknaden. Den stora kvalitativa fördelen ligger dock i att digital filmdistribution är enklare, effektivare och billigare än analog. Det blir tekniskt möjligt att sprida biograffilm till fler orter och att skapa ett mer diversifierat och lokalt anpassat filmutbud, med både aktuell repertoarfilm, äldre film och lokalt producerad film, utifrån publikens önskemål. Tillgängligheten kan öka även för personer med vissa funktionsnedsättningar. Det blir tekniskt enklare än i dag att lägga text till filmbilden så att även döva och hörselskadade personer kan tillgodogöra sig filmen. Om biografen tillhandahåller utrustning för detta finns även den tekniska möjligheten för syn-

skadade personer att få syntolkning i hörlurar, genom att en berättarröst på ett särskilt ljudspår förmedlar det visuella skeendet i filmen.

Som erfarenheterna internationellt och från Folkets Hus-rörelsens verksamhet visar kan digitala biografier också vara något mer än en biograf, ett upplevelse- eller kulturhus med ett brett filmutbud, direktsända opera- och teaterföreställningar, konserter och andra evenemang eller interaktiva aktiviteter som t.ex. dataspelstävlingar. Även för annat kulturutbud finns möjligheten att öka tillgängligheten för hörsel- och synskadade. Biografen kan genom digitalisering över huvud taget öppna sig för en deltagarkultur där publiken har en mer aktiv roll och kulturkonsumenters olika intressen och förutsättningar får större genomslag. Inte minst på mindre orter, där kulturutbudet i regel är mer begränsat och mötesplatserna få, kan biograferna få en viktigare kulturell och social funktion, vid sidan av t.ex. folkbiblioteken.

Det finns, som berörs i kapitel 2, flera skäl till att digitaliseringen av biograferna har dröjt längre än t.ex. skiftet från analog till digital video. Ett av dem är att biografägaren måste investera i dyrbar digital visningsutrustning, samtidigt som det primärt är distributören som tjänar på den billigare distributionen. Det finns branschlösningar på denna svåra ekvation, lösningar som enligt bedömare dock i första hand är tillämpliga på större kommersiella marknader.

Tekniken för visning och för distribution måste av naturliga skäl vara densamma, och vilken teknik de större biografkedjorna använder styr mer eller mindre hela marknaden. När väl SF Bio och Svenska Bio digitaliserar sina biografier i större skala kommer sannolikt hela landets distribution av biografier i princip att bli digital. Ett stort antal biografägare på mindre orter och ett antal mindre komplementbiografier med alternativt utbud i tätorter kommer att behöva skaffa digital visningsutrustning, i regel enligt DCI:s specifikationer, om de inte ska tvingas lägga ned sina verksamheter. Det gäller även ett antal biografier som i dag har digital visningsutrustning som inte uppfyller DCI-kraven. Av allt att döma kommer man i många fall inte att klara en teknikomställning utan ekonomiskt bistånd.

Filmutredningen delar den bedömning som andra tidigare har gjort, att det kommer att krävas statliga insatser för att inte en stor del av landets mindre biografier ska försvinna när de större kommersiella biografkedjorna digitaliseras. Ett digitaliseringsstöd ter sig logiskt mot bakgrund av att det anses värdefullt att stödja de mindre biograferna i dag. Alternativet, när väl digitaliseringen sker kommersiellt i större skala, är annars att avveckla den del av film-

politiken som går ut på att stödja de biografer som inte överlever på marknads villkor och i stället överlämna all biografverksamhet åt marknaden. Det skulle med stor sannolikhet leda till att den redan i dag stora ägarkoncentrationen på den svenska biografmarknaden skulle bli än mer markant.

Filmutredningen anser mot denna bakgrund att staten genom ekonomiskt stöd bör bidra till en nationell satsning på digitalisering av sådana biografer i landet som inte klarar en digitalisering enbart på marknads villkor. Filminstitutet bör fördela stödet.

I en rapport som 2006 lades fram av en arbetsgrupp för digital bio ledd av Filminstitutet – ADB-rapporten – föreslås en treparts-lösning för digitaliseringsstöd till mindre biografer, där staten, kommunerna och biografägarna står för varsin del av kostnaderna. Man fastslår inte någon fördelningsnyckel, men nämner en modell som diskuterats i Danmark, och som går ut på att varje part står för varsin tredjedel.⁶ Enligt Filmutredningens uppfattning vore en sådan lösning en rimlig grundmodell. Staten bör täcka högst en tredjedel av kostnaderna för digital visningsutrustning, om det finns övrig finansiering. Kommunerna bör uppmuntras till att bekosta en tredjedel och biografägarna en tredjedel. Även andra intressenter, t.ex. det lokala näringslivet eller föreningar, bör dock vara välkomna att medverka om det lokalt finns behov av och förutsättningar för detta.

För att möjliggöra lokalt anpassade lösningar bör kommunal medfinansiering inte vara ett absolut krav för statligt stöd, men i praktiken kommer kommunal medverkan sannolikt i många fall att vara nödvändig. På senare tid har filmens och biografens ofta undanskymda roll i den kommunala kulturpolitiken uppmärksammats alltmer. Filmutredningen delar den uppfattning som framförts från en del visningsorganisationer, och som Filminstitutet har tagit fasta på i sin handlingsplan för stöden till distribution och visning, att kommunerna över lag bör ta ett större ansvar för den lokala film- och biografkulturen.

På den regionala nivån bör de regionala resurscentrumen för film och video kunna spela en samordnande roll vid en nationell digitaliserings-satsning. Frågor kring spridning och visning av film ligger i regel inom resurscentrumens kompetensområde, samtidigt som man där både har en viss överblick och förmodligen större kännedom om lokala förhållanden än man har på Filminstitutet. Visningsfrågor är samtidigt ett område där resurscentrumen generellt sett

⁶ Se Svenska Filminstitutets *Rapport och förslag till utvecklingsplan för digital bio* (2006).

skulle kunna spela en mer framträdande roll än de ofta gör i dag. Det finns även en intressant koppling mellan digital spridning och visning och regionalt eller lokalt producerad kort- och dokumentärfilm, som också ryms inom resurscentrumens verksamhetsområde.

En livligt diskuterad fråga har gällt vid vilken tidpunkt det offentliga bör gå in med stöd för ny teknik. Med facit i hand kan man hävda att staten hittills har gjort klokt i att avvakta, bl.a. med tanke på att det har tagit tid att få fram en internationell standard för digital visningsutrustning. Å andra sidan fördelas via filmavtalet varje år relativt omfattande stöd till analog biografverksamhet, bl.a. stöd till teknisk upprustning. I något skede, när en digitalisering närmar sig, är det snarare det stödet som inte längre är kostnadseffektivt och långsiktigt. Om man avvaktar för länge när man till sist också en punkt när det helt enkelt kan vara för sent att bistå de biografägare som inte har förmått digitalisera utan stöd.

En nationell digitalbiosatsning bör inledas vid en tidpunkt anpassad efter att satsningen ska vara så kostnadseffektiv och långsiktig som möjligt. Flera olika aspekter bör då vägas in i bedömningen. En viktig aspekt är utvecklingen på den kommersiella marknaden i Sverige. En andra aspekt är utvecklingen internationellt. En tredje är prisutvecklingen när det gäller digital visningsutrustning. En fjärde aspekt är hur nära in på en förestående digitalisering det är meningsfullt att som i dag ge stöd till analog biografverksamhet. En nationell satsning bör sedan den påbörjats kunna genomföras under loppet av ett eller några få år, bl.a. beroende på nationell och lokal finansiering.

Det finns olika beräkningar av kostnaderna för digitaliseringen per biografialong. Vad man kommer fram till för summa kan delvis bero på vad man väljer för teknik och om man t.ex. inkluderar ett nytt ljudsystem eller inte. Filminstitutet beräknar att den totala kostnaden per salong för digital visningsutrustning som uppfyller DCI:s specifikationer (men som inte kan visa 3D-film) i dagsläget är ca 700 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Priset kan också påverkas av inköpsvolymerna och valutakurser.

Hur stor den sammanlagda kostnaden för en statlig satsning kan bli beror också på hur många biografialonger som bör kunna komma i fråga för stöd. I ADB-rapporten från 2006 föreslås att man inrättar en fond på totalt 205 miljoner kronor, men beräkningarna där bygger på vissa förutsättningar och antaganden som förefaller osäkra eller delvis inte längre aktuella. Beloppet bör vara lägre.

I Sverige fanns det 2008 totalt 514 biografier med 848 salonger. De biografier som kan vara i behov av digitaliseringsstöd torde i första hand vara biografier på små och medelstora orter med högst 30 000 invånare samt komplementbiografier med alternativt utbud på större orter. Sammanlagt rör det sig om ca 500 biografialonger. Troligen kommer dock inte alla dessa att vara aktuella för statligt stöd. En fråga gäller t.ex. var gränsen går för när det är meningsfullt att investera i dyrbar digital visningsutrustning som uppfyller internationella DCI-krav. Enligt Filminstitutets statistik hade 226 biografialonger färre än en filmföreställning i veckan 2008, ytterligare 81 salonger färre än två föreställningar. Det är, oavsett hur man ställer sig i frågan om gränsdragningar, viktigt att väga in hur man ser på de enskilda biografernas långsiktiga förutsättningar att drivas som biografier. Filminstitutet bör få i uppdrag att ta fram ett nytt underlag, där kostnaderna för en nationell digitalbiosatsning beräknas utifrån olika alternativ.

Europeiska kommissionen har ännu inte tagit fram några generella bestämmelser för offentligt stöd till digital bio. Frågan har dock nyligen prövats av kommissionen i samband med godkännandet av filmstödsystemet i Finland.⁷ I Finland har man öppnat ett stöd för upprustning av biografier så att det omfattar även digitalisering. Det rör sig i det här fallet alltså inte om någon bred, landsomfattande digitalbiosatsning.⁸ Med reservation för detta, och för att varje lands stöd måste prövas i särskild ordning, kan kommissionens utlåtande ändå ge vissa indikationer om förutsättningarna för ett svenskt digitalbiostöd. Kommissionen godkänner att det i Finland ges stöd till biografier på små orter med högst 50 000 invånare samt till art-housebiografier (biografier med ett utbud av kvalitetsfilm) och biografier med högst tre salonger på alla orter. Stöd kan även medges till multiplexbiografier eller biografier som ingår i stora kedjor på orter med 50 000–250 000 invånare, om det bedöms att biografen kan överleva och att stöd är en förutsättning för att biografen ska kunna digitaliseras. Stödet får vara högst 50 procent av kostnaderna om de överstiger 50 000 euro, eller högst 60 procent om de understiger 50 000 euro.

⁷ Ärende NN 70/2006, Finland – stödordning för filmproduktion i Finland.

⁸ I Norge förbereds en landsomfattande digitalbiosatsning där alla biografier, även större biografkedjor, får stöd. Norge omfattas som EES-land av statsstödsreglerna. Enligt uppgift från kommun- och branschorganisationen Film & Kino betraktas de norska insatserna dock inte som statsstöd. Det kan bero på att de inte finansieras av staten, utan av medel från en särskild biograf- och dvd-avgift som hanteras av Film & Kino.

När det gäller stöd till biografier på små orter hänvisar kommissionen till de allmänna reglerna om stöd av mindre betydelse (de minimis-reglerna), och påpekar att de finländska myndigheterna bekräftar att dessa regler kommer att tillämpas i det här fallet. Enligt dessa regler medges stöd upp till 200 000 euro över tre år till en och samma stödmottagare, utan att stödet behöver prövas av kommissionen i särskild ordning.⁹ Det kan noteras att dessa allmänna regler i de flesta fall borde vara tillämpliga även i Sverige.

De biografverksamheter som bör kunna komma i fråga för stöd spelar knappast någon framträdande roll som kommersiella aktörer på biografmarknaden. De torde, oavsett om de drivs privat, i föreningsform eller kommunalt, i regel knappast utgöra allvarliga konkurrenter till större kommersiella biografier. Samtidigt bör man när en nationell satsning genomförs givetvis beakta konkurrensen lokalt, mellan biografier på samma ort eller på olika näraliggande orter, så att den påverkas i så liten utsträckning som möjligt. Även här kan tidpunkten för stöd vara av betydelse. Det är angeläget att såväl Filminstitutet som kommunerna för en dialog med berörda intressenter i dessa frågor. I denna dialog bör de regionala resurscentrumen, med sin överblick och lokalkännedom, kunna tjäna som stöd.

Frågan har väckts huruvida kommunalt stöd till digitalisering av biografier kan innebära otillåtet stöd till enskilda näringsidkare, enligt 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900). Så vitt Filmutredningen känner till har denna fråga inte varit föremål för rättslig prövning. Det bör dock noteras att enligt rättspraxis är möjligheten att ge mer individuellt riktat stöd större när det gäller kulturella aktiviteter än vad som är fallet med näringslivsinriktade verksamheter. I många fall kan digitaliseringsstöd vara av avgörande betydelse för biografers fortlevnad och möjligheten att ta del av såväl film som annat kulturutbud på orten, även för döva, hörselskadade och synskadade personer. Det kan också handla om tillgången till ett alternativt, kvalitetsinriktat filmutbud på biograf.

För att finansiera en nationell satsning på digitalisering av mindre biografier i landet bör man under en övergångsperiod, så långt detta är möjligt, omprioritera medel från nuvarande stöd till visning och

⁹ Se kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse, EUT L 379, 28.12.2006. Kommissionen har med anledning av den finansiella och ekonomiska krisen beslutat att höja de minimis-begränsningen till 500 000 euro fram t.o.m. den 31 december 2010, om stödmottagaren uppfyller vissa villkor. Se kommissionens meddelande om tillfällig gemenskapsram för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen (2009/C83/01).

distribution, i första hand från biografstödet och stödet till paralleldistribution. Stöden uppgick 2008 till ca 18,5 miljoner kronor respektive ca 7,9 miljoner kronor. Biografstödet består i sin tur av stöd till biografägare för öppna visningar av svensk film, stöd till publikarbete, stöd till upprustning av biografier samt stöd till sådana anordnare av biograf föreställningar som inte är mervärdeskatte-skyldiga. Filminstitutet kan i dag inom biografstödet prioritera mellan de olika ändamålen.

Även om närmare kostnadsberäkningar återstår är det enligt Filmutredningens bedömning sannolikt att omprioriteringar inom filmpolitikens område inte kommer att vara tillräckligt för en kraftfull och framgångsrik nationell satsning på digital bio. Vid överväganden om finansieringen bör det beaktas att en digitalbiosatsning möjliggör vidare spridning av annat kulturutbud än film, liksom ökad tillgänglighet både till film och till annat kulturutbud för döva, hörselskadade och synskadade personer. Man bör alltså anlägga ett bredare kulturpolitiskt och tillgänglighetspolitiskt perspektiv på denna fråga. Med en viss ambitionsnivå kan detta bli en av de viktigaste infrastruktursatsningarna inom kulturområdet på flera decennier.

Om en nationell digitaliseringsatsning får en bredare inriktning och omfattning än enbart film kan det motivera samverkan mellan Filminstitutet och Statens kulturråd.

Öppna en del av stödet till import och lansering av kvalitetsfilm för andra visningsfönster än biografen

Förslag: En del av stödet till import och lansering av kvalitetsfilm bör öppnas för film i andra visningsfönster än biografen.

Filminstitutets stöd till import och lansering av kvalitetsfilm är av avgörande betydelse för biografernas utbud av utländska filmer av hög kvalitet, som samtidigt bedöms ha små eller osäkra kommersiella förutsättningar. I de flesta fall rör det sig om filmer från icke engelskspråkiga länder i Europa och övriga världen, men även en del engelskspråkig film från mindre, oberoende filmbolag får stöd. Barn- och ungdomsfilm har särskild prioritet. Marknaden för utländsk kvalitetsfilm finns främst på större orter och universitetsorter, där det finns komplementbiografier med ett alternativt filmutbud. Men

en del av de filmer som importerats visas också på många mindre orter i landet, genom filmstudioföreningarnas försorg.

Vikten av att stödja alternativ till det kommersiella filmutbudet blev särskilt tydlig i samband med förändringarna på biografmarknaden 2007. Som ett led i genomförandet av Filminstitutets handlingsplan nästan fördubblades stödet till import och lansering av kvalitetsfilm 2008, från ca 3,1 till 5,6 miljoner kronor, med hjälp av tidigare beslutade statliga resurstillskott till filmkulturell verksamhet. Genom de ökade resurserna kunde man komplettera det tidigare titelbaserade stödet med ett årsbaserat projektstöd till profilerade distributörer av kvalitetsfilm. Projektstödet avser att skapa ökad långsiktighet i distributörernas arbete. Under 2008 fördelades projektstödet till tre sådana distributörer, som under året distribuerade totalt 38 utländska filmer. Titelstödet fördelades samma år till 23 filmer.

Som tidigare påpekats är biografen ofta strategiskt viktig för filmers fortsatta lansering i andra visningsfönster, bl.a. genom den mediala uppmärksamhet som uppstår kring biografpremiärer. Det gäller inte minst för utländsk kvalitetsfilm, där lanseringsresurserna ofta är små, t.ex. när filmer senare släpps på dvd. Samtidigt är dock biografernas kapacitet att visa olika filmer begränsad, såväl praktiskt som ekonomiskt. Särskilt svårt är det när det gäller filmer med osäkra kommersiella förutsättningar. Långt ifrån alla filmer som räknas till det yppersta av den internationella filmkonsten får biografdistribution i Sverige. Det gäller inte minst filmer från icke europeiska länder.¹⁰ Filmfestivalerna har här visserligen fått allt större betydelse, genom att de visar filmer från andra delar av världen som annars oftast inte visas på svenska biografier. En del av dessa filmer kan uppmärksammas och sedermera få biografdistribution. Men många filmer får ändå inte distribution på biograferna och lanseras då ofta inte heller i andra fönster. Även om kostnaderna för distributionen kan vara lägre i andra visningsfönster återstår likväl kostnader för bl.a. rättigheter och översättning.

Mot denna bakgrund anser Filmutredningen att stödet till import och lansering av kvalitetsfilm till en del bör öppnas för filmer som inte har biografpremiär i Sverige utan enbart visas i andra visningsfönster, såsom dvd, video on demand eller andra digitala videoformat. Stödet bör i denna del även kunna omfatta distribution på den institutionella marknaden, t.ex. till skolor och bibliotek.

¹⁰ Medan europeiska filmer kan få distributionsstöd via EU:s Mediaprogram gäller detta inte för filmer från länder utanför Europa, vilket bidrar till svårigheterna för dessa filmer.

Genom den föreslagna förändringen bör flera av de filmer som i dag aldrig når den svenska filmpubliken få möjlighet till lansering i Sverige, och mångfalden i det svenska filmutbudet totalt sett kunna öka. Möjligheten ökar också att sprida filmerna till en större publik, som i regel inte har tillgång till kvalitetsfilm på biograf.

Inför ett stöd till digital lansering av äldre svensk film

Förslag: Ett nytt stöd till lansering av äldre svensk film i digitala videoformat samt på digitala biografer bör införas. Resurser för stödet bör tillskapas genom vissa omprioriteringar, dels från de distributions- och lanseringsstöd som i dag finansieras i filmavtalet, dels från det filmkulturella anslaget. Stödet bör vara minst 3 miljoner kronor årligen och fördelas av Filminstitutet.

I Filmutredningens uppdrag ingår att överväga hur tillgängliggörandet av filmarvet för filmkonsumenter bäst kan främjas, med beaktande av utvecklingen av nya visningsformer. Ämnet har vissa beröringspunkter med frågan om hur arbetet med att bevara och tillgängliggöra filmarvet bör organiseras. Filmutredningens överväganden i den frågan redovisas i kapitel 6.

Genom dvd-marknadens framväxt har stora delar av den internationella filmhistorien mött en ny publik och fått nytt liv. Inte minst de stora amerikanska filmbolagen har satsat på nyutgåvor av filmklassiker, ofta restaurerade och med olika typer av historiskt extramaterial. I Sverige har denna utveckling inte varit lika snabb, bl.a. beroende på att det inte finns samma resurser hos den svenska branschen och att man, till skillnad från amerikanska filmbolag, i många fall inte äger alla filmrättigheter.

Filminstitutet restaurerar löpande det svenska filmarvet, med fokus främst på stumfilm och på färgfilm från 1950-, 60- och 70-talen. Att det finns ett intresse från branschen och publiken av att dessa och andra filmer som tillhör det svenska filmarvet ska ges ut på nytt är tydligt. I slutet av 2007 utgavs exempelvis en dvd-box med sex stycken restaurerade svenska stumfilmsklassiker i samarbete mellan rättighetsinnehavaren Svensk Filmindustri och Filminstitutet och med teknisk hjälp av dåvarande Statens ljud- och bildarkiv. Utgåvan har fått stor uppmärksamhet, även internationellt.

Den här typen av satsningar görs dock inte på regelbunden basis, eftersom kostnaderna för överföring till digitala format och för lansering ses som alltför höga. En stor del av de filmer som brukar betraktas som de mest betydelsefulla i den svenska filmhistorien, och även många andra svenska filmer av film- eller kulturhistoriskt intresse, finns därför inte att tillgå på dvd.¹¹ Än mer begränsat är utbudet av äldre svensk film på video on demand och liknande tjänster. Eftersom utbudet även på svensk tv i regel är begränsat eller sporadiskt är ofta det enda sättet att få se dessa filmer genom eventuella visningar på Cinemateket i Stockholm, Göteborg och Malmö. För många människor utanför de tre största städerna, liksom för en filmintresserad internationell publik, är det alltså svårt att få se filmerna.

Enligt Filmutredningens uppfattning är det i längden inte rimligt att stora delar av det rika svenska filmarvet är otillgängligt för filmpubliken. Att främja utbudet av det svenska filmarvet för filmkonsumenter bör ha betydligt högre prioritet i filmpolitiken än vad som är fallet i dag.

Mot denna bakgrund föreslår Filmutredningen att det inrättas ett nytt stöd till digital lansering av äldre svensk film, på dvd, video on demand eller andra digitala videoformat samt på digitala biografier. Stödet bör fördelas av Filminstitutet till rättighetsinnehavare som vill lansera äldre svenska filmer digitalt. Stödgivningen förutsätter ett samspel mellan Filminstitutet, rättighetsinnehavare och distributörer, i det fall distributören och rättighetsinnehavaren inte är en och samma instans. Enligt Filmutredningens bedömning bör stödet vara minst 3 miljoner kronor årligen. Resurser för stödet bör tillskapas genom vissa omprioriteringar, dels från de stöd till distribution och lansering som i dag finansieras inom ramen för filmavtalet, dels från det filmkulturella anslaget. Genom införandet av stödet bör filmkonsumenters tillgång till det svenska filmarvet avsevärt förbättras.

¹¹ En del internationellt kända svenska filmklassiker som inte har svensk dvd-distribution finns på den amerikanska marknaden. De kan beställas via Internet, men dvd-skivorna har en annan regionkod än i Sverige.

Inför krav på textning av ny svensk film

Förslag: För att öka tillgängligheten för döva och hörselskadade personer bör stöd till svensk filmproduktion villkoras med att det ska vara möjligt att se de filmer som får stöd med svensk text på digitala biografer och i digitala videoformat.

I syfte att göra svensk film tillgänglig för synskadade och hörselskadade fördelar Filminstitutet sedan 2000 stöd till syntolkning och textning av film och video på svenska och nationella minoritetsspråk. Stödet uppgick 2008 till ca 1,6 miljoner kronor och kan sökas av distributörer, biografägare eller intresseorganisationer. I dag har över 1 miljon människor i Sverige olika grad av hörselnedsättning, enligt Hörselskadades Riksförbund. Antalet synskadade är enligt Synskadades Riksförbund uppskattningsvis ca 100 000.

Sedan stödet för syntolkning och textning infördes är så gott som all svensk film på dvd möjlig att se med svensk text. Det finns även ett begränsat men växande antal dvd-titlar med möjlighet till syntolkning, där en berättarröst på ett separat ljudspår förmedlar det visuella skeendet i filmen, vid sidan av dialog, ljudeffekter och musik. Fördelen med dvd är att textning eller syntolkning kan väljas efter behov och att möjligheten gäller generellt för alla exemplar som finns i distribution av de titlar som textats eller syntolkats.

När det gäller biografilm har stödet inte varit alls lika effektivt. Det beror delvis på att den analoga distributionen inte är lika flexibel som digitala format. Syntolkning har fått göras vid särskilda visningar i närvaro av en uppläsare. Särskilda textade kopior har fått distribueras. Men dessutom är branschen generellt obenägen att texta svensk film. Ett begränsat antal titlar visas på ett mindre antal orter och på enstaka tider som ofta gör det svårt för hörselskadade personer att få möjlighet att se filmerna. Hörselskadades Riksförbund och Sveriges Dövas Riksförbund har därför framfört krav på att stöd till svensk filmproduktion ska villkoras med att filmer som får stöd alltid ska visas textade. Det vore, menar man, en mer effektiv lösning än att fördela ett särskilt stöd för textning som har ett begränsat utnyttjande. Man anser inte heller att det är givet att enbart digitalisering av biografer löser problemen, eftersom det är osäkert hur mycket de nya tekniska möjligheterna frivilligt kommer att utnyttjas av branschen.

Filmutredningen delar i grunden uppfattningen att det behövs ytterligare åtgärder för att öka tillgängligheten till svensk film för

landets många hörselskadade. I dag stängs de i praktiken till stor del ute från svensk film på biograferna. Dock finns det även andra aspekter som bör vägas in. Dels är man i branschen rädd för att textning kan uppfattas som störande av den hörande publiken och därför påverka besökssiffror negativt, dels kan textning anses vara ett ingrepp i filmen som konstnärligt verk. Mot detta kan man invända att all utländsk film i Sverige visas textad. Det finns, så vitt utredningen känner till, inte heller några övertygande bevis för att textning av film i sig skulle påverka biografbesöken negativt. Däremot kan argumentet att textning är en form av ingrepp i filmen som konstnärligt verk inte helt avfärdas. Filmens konstnärliga uttrycksmedel bygger på användning av rörlig bild och ljud. Det finns då ett värde i att kunna få se svenska filmer utan textning.

Mot denna bakgrund förordar Filmutredningen inte något allmänt krav på att svensk film som får produktionsstöd alltid ska visas med svensk text. Däremot anser Filmutredningen att man bör ställa som villkor för stöd till svensk filmproduktion att det ska vara möjligt att se de filmer som får stöd med svensk text där det finns förutsättningar för detta. I praktiken gäller det digitala visningsfönster, såsom digitala biografier och digitala videoförmåter, där texten enkelt kan läggas till vid behov. När svenska filmer som får stöd visas på dvd, video on demand eller liknande bör det alltid finnas möjlighet att välja textning. När svenska filmer som får stöd visas på digitala biografier bör det överallt där de visas också erbjudas textade visningar. Detta kan producenten och distributören reglera i distributionsavtalet. När biograferna inom några år har digitaliserats bör därmed möjligheterna för hörselskadade och döva att tillgodogöra sig svensk film på biograf avsevärt öka. Det innebär också att den potentiella publiken till svensk film på biograferna ökar. Samma villkor som här föreslås gälla för produktionsstöd bör gälla för det föreslagna stödet till digital lansering av äldre svensk film.

Svensktextning av svensk film bör kunna göras utan särskilt stöd. Om stöden till svensk filmproduktion förenas med vissa krav på textning bör i stället nuvarande stöd till syntolkning och textning koncentreras till syntolkning och, vid behov, även textning på nationella minoritetsspråk. Man skulle också kunna öppna stödet för textning på andra utländska språk som talas av många i Sverige. Man bör även pröva möjligheten att teckentolka filmer för döva barn i förskoleåldern som ännu inte utvecklat tillräckliga kunskaper i textläsning.

Stödet till regionala resurscentrum för film och video kan omfattas av en eventuell ny modell för det statliga stödet till regional kulturverksamhet

Bedömning: Om det i den framtida kulturpolitiken införs en ny modell för statligt stöd till regionala kulturinstitutioner kan på filmpolitikens område stödet till regionala resurscentrum för film och video omfattas av modellen. Vid en sådan förändring bör Filminstitutet spela en framträdande roll i dialogen mellan stat, landsting och kommuner om medlens användning.

Enligt uppdraget ska Filmutredningen informera sig om Kulturutredningens arbete när det gäller det kulturpolitiska samspelet mellan staten, landsting och kommuner och vid behov fördjupa Kulturutredningens arbete med avseende på de offentliga insatserna inom filmområdet. Möjligheten till ökad samordning mellan filmpolitiska insatser på nationell, regional och lokal nivå ska prövas.

Olika aspekter på förhållandet mellan stat, landsting och kommuner på filmpolitikens område har berörts i det föregående. Filmutredningen har i fråga om filmavtalets stöd till regionala produktionscentrum, som samproducerar långfilm, redovisat uppfattningen att stödet bör avskaffas till förmån för produktionsstöd, och att direkt finansiering av regional långfilmsproduktion bör vara en regional och lokal angelägenhet där intresse för sådan verksamhet finns. Statens ansvar bör vara att sörja för det nationella stödsystem som är nödvändigt både för den svenska filmbranschen och för de regioner som engagerar sig i svensk film. Vidare har Filmutredningen i frågan om digital biografutveckling redovisat bedömningen att kommunal medverkan i många fall kommer att vara nödvändig för att en nationell satsning på digitala biografier ska bli verkningsfull, och att ett ökat kommunalt engagemang även generellt är önskvärt för bevarandet och utvecklingen av biografier i landet. Filmutredningen bedömer också att de regionala resurscentrumen för film och video bör kunna spela en viktig samordnande roll i en nationell digitalbiosatsning.

I Kulturutredningens betänkande (SOU 2009:16) föreslås att statens direkta bidrag till olika regionala kulturinstitutioner ska ersättas av samlade statliga bidrag till den regionala nivån som stöd för regionernas kulturinsatser. Detaljföreskrifter om bidragets användning ska enligt förslaget begränsas och ersättas av en för-

handling mellan staten, landsting eller regioner och kommuner om prioriteringar mellan olika ändamål. Den föreslagna ordningen har fått benämningen ”portföljmodellen”. Enligt Kulturutredningen bör Statens kulturråd få uppdraget att samordna och företräda statens intressen i förhandlingarna. Kulturutredningen har, med hänsyn till arbetet i Filmutredningen, inte lämnat förslag om filmstöden i relation till portföljmodellen.

Regeringen har i propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3) lämnat förslag som till stor del överensstämmer med Kulturutredningens. Regeringen föreslår en ny modell för statligt bidrag till regional och lokal kulturverksamhet, som innebär att det regionala inflytandet över medlens användning ökar. Regeringen bedömer i propositionen vidare att en särskild utredare bör ges i uppdrag att lämna förslag på hur det praktiska genomförandet ska ske.

Filmutredningen konstaterar att på filmpolitikens område är det stödet till regionala resurscentrum för film och video som kan komma i fråga för en eventuell ny modell för statligt stöd till regionala kulturinstitutioner. Det är det stöd inom filmpolitiken som har regionala institutioner som mottagare. Stödet var 2008 ca 15,9 miljoner kronor. Regionala filmresurscentrums samarbetsråd har till Filmutredningen framfört att man anser att stödet bör omfattas av en eventuell portföljmodell. Man menar dock att Filminstitutet i det här fallet bör vara den institution på nationell nivå som för dialogen med regionerna, i samverkan med Statens kulturråd. Filmutredningen delar uppfattningen att Filminstitutet bör ha denna roll om det bedöms att stödet till regionala resurscentrum ska omfattas av en portföljmodell. Filminstitutet har inlett ett arbete med regionala överenskommelser kring det statliga stödets användning och regionernas åtaganden.

Det finns, som berörts i kapitel 2, i dag sammanlagt 19 regionala resurscentrum för film och video, som omfattar landets samtliga 21 län eller regioner. De regionala resurscentrumens verksamhet inkluderar i huvudsak tre områden: filmpedagogik för barn och unga, distribution och visning samt professionell produktion av kort- och dokumentärfilm. Filmpedagogiken inbegriper bl.a. stöd, utveckling och samordning av kommunernas arbete med skolbio och videoverkstäder för barn och unga, liksom kompetensutveckling av lärare och annan personal. Man gör också särskilda insatser för att stödja unga filmtalanger. Resurscentrumen främjar vidare spridning och visning av kvalitetsfilm och filmer som har producerats i

regionen. Centrumen har blivit viktiga finansiärer av kort- och dokumentärfilm, i synnerhet utanför storstadsregionerna.

Ett skäl till att Samarbetsrådet bejaktar portföljmodellen förefaller vara att man anser att det stöd som Filminstitutet fördelar till de regionala resurscentrumen har haft en alltför svag utveckling under flera år. Enligt Samarbetsrådet har Filminstitutet inte prioriterat regionerna. Det kan finnas fog för denna kritik, vilken i så fall även träffar staten som Filminstitutets uppdragsgivare. Samtidigt bygger Samarbetsrådets kritik delvis på missvisande analogier mellan filmpolitiken och andra delar av kulturpolitiken. Det går inte att utan vidare översätta de förutsättningar som råder på t.ex. teater- och museiområdena, där statens stöd till regionerna är betydande, till filmområdet och hävda att statens resurstilldelning till regionerna proportionellt sett ska vara densamma inom alla områden.

Filmpolitiken verkar gentemot en bransch och en marknad som till stor del är kommersiell och som i högre grad än t.ex. scenkonsten är nationell. Svenska filmer både produceras och distribueras i regel för en nationell publik. Vissa regioner spelar på eget initiativ en viktig roll i svensk filmproduktion, men det vore, som tidigare påpekats, inte rationellt att sprida statliga medel till filmproduktion över hela landet. Det skulle, om man drar analogin med teatern till sin spets, t.ex. kunna innebära att varje län eller region skulle få stöd för produktionen av vardera en långfilm per år, vilket skulle ge helt orimliga förutsättningar för den svenska filmbranschen. En annan skillnad mellan filmområdet och andra delar av kulturområdet är att det på filmens område även finns en stark ideell struktur, som verkar lokalt och nationellt mer än regionalt. Det gäller t.ex. filmstudioföreningar, Folkets Hus-rörelsen och Folkets Bio. Typiskt sett rör det sig här om lokala föreningar med lokal verksamhet, som samtidigt ingår i nationella organisationer vilka på olika sätt samordnar och stöder de lokala föreningarna.

I detta perspektiv har de regionala resurscentrumen haft svårt att hävda sin roll, även om man har profilerat sig när det gäller ungas filmskapande och utvecklingen av filmtalanger. Filmutredningen anser att resurscentrumens verksamhet är betydelsefull och att den därför bör få fortsatt statligt stöd. Som utredningen påpekar i det föregående bör resurscentrumen tillsammans med kommunerna samtidigt kunna få en tydligare roll i visningsfrågor, i synnerhet i samband med en nationell satsning på digital biografutveckling. Genom digitaliseringen av biografier ökar också möjlig-

heten för regional och lokal distribution och visning av regionalt och lokalt producerad film, t.ex. av unga filmtalanger.

Regionala filmresurscentrums samarbetsråd har vidare föreslagit att stöd till biografägare för lokalt publikarbete, stöd till skolbio samt eventuellt stödet till biografägare för teknisk upprustning bör fördelas av resurscentrumen i stället för, som i dag, av Filminstitutet. Filmutredningen ställer sig tveksam till förslaget, främst av två skäl. För det första är det oklart hur man långsiktigt ska kunna garantera att lokala behov som kan antas finnas över hela landet kan tillgodoses, när det i det här fallet rör sig om relativt begränsade resurser som skulle spridas på ett stort antal regionala stödgivare. För det andra kommer det, som tidigare redovisats, vid en framtida satsning på digital biografutveckling sannolikt att bli nödvändigt med omprioriteringar inom stöden till distribution och visning under en övergångsperiod. Det är då viktigt att de samlade resurserna på nationell nivå inte minskar innan en satsning genomförs. Samtidigt bör, återigen, de regionala resurscentrumens roll vid en sådan satsning beaktas.

Se över ansvarsfördelningen mellan Filminstitutet och Svenska institutet när det gäller främjandet av svensk film utomlands

Bedömning: Ansvarsfördelningen mellan Filminstitutet och Svenska institutet när det gäller främjandet av svensk film utomlands är otydlig. En översyn bör göras i syfte att klargöra ansvarsfrågan och därigenom uppnå en mer effektiv resursanvändning inom området.

Filminstitutets internationella arbete diskuteras inte i direktiven till Filmutredningen. På förekommen anledning vill Filmutredningen dock påtala de problem som alltjämt finns när det gäller den otydliga ansvarsfördelningen mellan Filminstitutet och Svenska institutet i fråga om insatser för att främja svensk film utomlands.

Filminstitutet gör en rad insatser för att sprida svensk film utomlands. Man fördelar bl.a. stöd till internationell lansering av ny svensk film och bedriver även egen verksamhet med närvaro på de mest tongivande internationella filmfestivalerna, distribution av svenska filmer till festivaler världen över, arrangemang av svenska filmveckor i större städer och publikation av den engelskspråkiga

promotionstidningen *Swedish Film*. Genom Filminstitutets internationella samarbete sprids också det svenska filmarvet till arkiv och cinematek i utlandet. Insatserna för att sprida svensk film internationellt har sedan 2006 fått ökad prioritet och Filminstitutet har utvecklat en långsiktig strategi för detta arbete.

Svenska institutets uppgift är att bedriva Sverigefrämjande verksamhet i utlandet. I detta syfte använder sig Svenska institutet bl.a. av spridningen av svensk film. Svenska institutet har inte något kulturpolitiskt uppdrag, utan det kultursamarbete som sker görs utifrån utrikespolitiska mål. Svenska institutet ska därvid också vara en service för utlandsmyndigheterna i deras arbete. I institutets filmverksamhet ingår bl.a. att arrangera svenska filmveckor och andra visningar av svensk film i utlandet. Under 2008 turnerade även en av Svenska institutet arrangerad utställning om Ingmar Bergman i bl.a. några större städer i USA. De dialogtextade filmkopior som distribueras av såväl Svenska institutet som Filminstitutet för en utländsk publik finns i Filminstitutets filmarkiv.

Under senare år har problemet med en otydlig ansvarsfördelning mellan Filminstitutet och Svenska institutet när det gäller spridningen av svensk film utomlands uppmärksammats i olika sammanhang, bl.a. av Utredningen om internationell kulturverksamhet (SOU 2003:121). Den tidigare regeringen gav mot bakgrund av detta Filminstitutet och Svenska institutet i uppdrag att gemensamt planera, samordna och utvärdera insatser för information om och spridning av svensk film i utlandet. Detta gjordes i syfte att åstadkomma en rationell arbetsfördelning mellan de båda instituten och förstärka den svenska filmens närvaro internationellt. Uppdraget redovisades i december 2006 (dnr Ku2007/748). Instituterna föreslog i sin redovisning att de tillsammans skulle inrätta en permanent samrådsgrupp som möts regelbundet för planeringen av svensk films närvaro i utlandet.

Hänskjutandet av frågan om ansvarsfördelningen till instituten har, så vitt Filmutredningen erfar, inte givit någon tillfredställande lösning. Tvärtom har frågan på senare tid fått ökad aktualitet. Enligt en överenskommelse mellan instituten har Svenska institutet ansvarat för distribution av filmer äldre än två år, medan Filminstitutet har haft ansvar för distributionen av ny svensk film. År 2008 beslutade dock Svenska institutet att de skulle upphöra med att distribuera äldre svensk film till filmfestivaler, vilket har medfört att Filminstitutet, inom ramen för ett oförändrat anslag, har fått ta över denna service, som i allt större utsträckning efterfrågas

av omvärlden. I stället har Svenska institutet enligt Filminstitutet kommit att fokusera mer på spridningen av ny svensk film. Detta skapar problem i Filminstitutets arbete och för säljagenter som ansvarar för svenska filmers utlandslanseringar, då filmkopior som ska visas på festivaler i utlandet ibland inte finns tillgängliga som planerat. Vid möte med Filmutredningen har även de utlandsstationerade kulturråden framfört att den nuvarande oklara situationen är problematisk. Det råder bl.a. oklarhet kring vilket institut man ska kontakta för att få hjälp med att visa svensk film utomlands.

Det är, enligt Filmutredningens uppfattning, därför angeläget att det görs en översyn i syfte att klargöra ansvarsfördelningen mellan instituten och därigenom uppnå en mer effektiv användning av de resurser som används för spridningen av svensk film utomlands.

5.2 Besparingar vid minskade resurser

Bedömning: De omfattande besparingar som blir nödvändiga om avtalsfinansieringen upphör och statens filmstöd samtidigt förblir oförändrat innebär att filmpolitiken måste utformas med en betydligt lägre ambitionsnivå än i dag. Det innebär dock inte att någon av filmpolitikens huvuduppgifter helt måste ges upp. Besparingar måste genomföras inom ett flertal av filmpolitikens områden. Vissa ändamål bör dock särskilt värnas från besparingar.

Som redovisas i korthet i kapitel 4 skulle det krävas betydande besparingar om avtalsfinansieringen upphörde samtidigt som statens filmstöd förblev oförändrat. Om man utgår från de samlade filmpolitiska resurserna 2008 skulle det innebära en reduktion med ca 171,6 miljoner kronor, från ca 480,9 till ca 309,3 miljoner kronor. Det är en minskning med ca 35,7 procent. Ser man enbart på filmavtalet innebär det en minskning av resurserna från 356,6 miljoner kronor 2008 till 185 miljoner kronor, en reduktion med ca 48,1 procent.

I det följande förs ett något mer utförligt resonemang kring hur så omfattande besparingar skulle behöva hanteras. I kapitel 4 redovisar Filmutredningen en bedömning av vilka konsekvenser kraftigt minskade filmstöd skulle få för svensk film och filmbransch. Vad som står klart är att det inte går att genomföra en så betydande reduktion av de filmpolitiska resurserna utan att det får mycket kännbara följder för filmsektorn i Sverige.

Filmpolitikens nuvarande huvuduppgifter är att främja värdefull svensk filmproduktion, att främja distribution och visning av värdefull film, att bidra till att bevara och tillgängliggöra filmarvet, samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden. Som redovisas närmare i kapitel 3 kan dessa uppgifter ses som hörnstenar som alla är nödvändiga för en sammanhängande politik på filmens område. Även vid besparingar av den omfattning som här beskrivs kan och måste de fyra hörnstenarna finnas kvar, enligt Filmutredningens bedömning. Däremot är det ofrånkomligt att en filmpolitik med väsentligt reducerade resurser måste utformas med en betydligt lägre ambitionsnivå än i dag.

Det skulle krävas närmare och mycket grannliga överväganden för att avgöra hur besparingar borde genomföras i detalj. Som påpekas i kapitel 4 borde dock den generella principen vara att de stöd som har störst kulturpolitisk betydelse ska värnas så långt detta är möjligt. Det innebär sannolikt att det publikrelaterade stödet och marknadsstödet, totalt 75 miljoner kronor per år, måste avskaffas helt. Filmutredningen har i det föregående dessutom argumenterat för att stödet till åtgärder mot olovlig hantering av film samt stödet till regionala produktionscentrum, tillsammans ca 10,6 miljoner kronor, bör avskaffas till förmån för andra filmpolitiska ändamål. I detta alternativ skulle det i stället bli fråga om en ren besparing. Totalt skulle man efter dessa åtgärder ha sparat ca 85,6 miljoner kronor.

Huvuddelen av de återstående besparingarna, totalt 86 miljoner kronor, skulle behöva göras inom de övriga ändamål som omfattas av det nuvarande filmavtalet, där det 2008 avsattes ca 190,6 miljoner kronor för olika förhandsstöd och ca 37,1 miljoner kronor för olika stöd till distribution, visning och lansering. Besparingar borde i så fall samtidigt kunna göras inom Filminstitutets administration av stöden. Förhandsstöden till barn- och ungdomsfilm samt till dokumentärfilm är av särskild betydelse och borde så långt möjligt värnas från besparingar. De inom filmavtalet finansierade avgifterna till de internationella stödprogrammen Nordisk Film & TV Fond och Eurimages samt till Mediaprogrammets administrativa kontor i Sverige, totalt ca 17 miljoner kronor 2008, måste undantas från besparingar, med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden inom ramarna för det nordiska samarbetet, Europarådet och EU.

Även inom det filmkulturella anslaget vid sidan av filmavtalet, varav Filminstitutet disponerar huvuddelen, ca 120 miljoner kronor, skulle det sannolikt vara nödvändigt med vissa resursminskningar.

Filminstitutets filmkulturella anslag omfattar i huvudsak olika insatser för att tillgängliggöra film i hela landet, inklusive stöd till syntolkning och textning av film och video, insatser för barn och ungdom, filmarvet, Cinemateket, utlands- och informationsverksamhet samt kostnader för administration. Insatser för film i hela landet, barn och ungdom, filmarvet och Cinemateket borde så långt detta är möjligt värnas från besparingar. Konstnärsnämndens anslag till filmstöd inom det filmkulturella anslaget, ca 4,3 miljoner kronor, har särskild betydelse för dokumentärfilmen och annan konstnärligt värdefull kortfilm. Det borde därför helt undantas från besparingar, enligt Filmutredningens uppfattning.

De satsningar genom omprioriteringar som Filmutredningen föreslår i det föregående blir, som delvis torde ha framgått, knappast möjliga eller betydligt svårare att genomföra när de samlade resurserna kraftigt minskar. Det gäller satsningarna på det nya produktionsstödet Ny Film, på digital biografutveckling och på digital lansering av det svenska filmarvet.

Som redovisas i kapitel 7 gör Filmutredningen bedömningen att nedskärningar av filmstöden i den storleksordning som här beskrivs inte motiverar att Filminstitutet läggs ned. Däremot blir det sannolikt nödvändigt med administrativa besparingar som i sin tur kan få konsekvenser för Filminstitutets interna organisation.

5.3 Ett vägval för filmen

Bedömning: Med en höjd ambitionsnivå i den svenska filmpolitiken är utsikterna goda för en ny storhetstid för svensk film.

Frågan om filmpolitikens framtida finansiering kastar en lång skugga över varje resonemang om filmpolitikens framtida utformning. Förutsättningarna för en fortsatt avtalsmodell, avtalets för- och nackdelar, osäkerheten kring hur man löser finansieringen och risken för omfattande nedskärningar om avtalet upphör har varit frågor som till stor del dominerat den filmpolitiska diskussionen och som har skytt sikten och grumlat visionen av vad filmpolitiken egentligen syftar till.

Filmutredningen föreslår i detta betänkande en alternativ lösning för filmpolitiken om avtalsmodellen upphör – ökat statligt anslag och en höjning av biografmomsen – samt en rad förändringar av

filmstöden som enligt utredningens bedömning ger en mer modern och verkningsfull filmpolitik än i dag, även utan en nettoökning av filmpolitikens samlade resurser. Det finns dock skäl att ytterligare vidga perspektivet. Om man ser till filmens roll och betydelse i det moderna samhället är det enligt Filmutredningens uppfattning mycket som talar för att filmen bör få ökad prioritet i den framtida kulturpolitiken.

Det var sannolikt i en insikt om filmens betydelse för samhället och dess kultur, språk, historia och utveckling som man i en rad länder för omkring femtio år sedan valde att stödja sin nationella filmproduktion, när den till följd av ändrade konsumtionsvanor inte längre klarade sig enbart på marknadens villkor. Då mötte filmen konkurrens från andra medier. Men under den tid som har gått sedan dess har filmens betydelse inte minskat. Tvärtom har den åter, genom framväxten av nya visningsfönster, fått ökad betydelse.

Filmen är vid sidan av musiken den konstform som når flest människor, i princip oavsett bakgrund eller social tillhörighet. Konsumtionen både av film och av rörlig bild generellt har ökat markant under senare år, först genom tv:s filmkanaler och dvd, sedan genom Internet, mobiltelefoni och allt mer avancerade dataspel. Via webbsidor som Youtube och Myspace sprids hundratals miljoner klipp. Mobiltelefoner har utvecklats till både filmkameror och monitorer. Inte minst bland unga har rörliga bilder fått en allt viktigare roll som kommunikations- och uttrycksmedel. Filmen utgör historiskt sett en startpunkt för den växande kulturen av rörliga bilder, men den är alltså också en vital del av denna kreativa kultur och en viktig referens och influens, i allt från dataspel till datoranvändares egen produktion och reproduktion av rörliga bilder på Internet.

I allt större utsträckning lever människor sina liv genom rörliga bilder. Den rörliga bilden har, vill en del hävda, fått samma betydelse för människors kunskaper och uppfattning om världen som det skrivna ordet. Fiktionsfilmen och den dokumentära filmen finns mitt i denna utveckling, i allt fler format och allt fler sammanhang.

I detta perspektiv är det av avgörande kulturpolitisk betydelse att ett samhälle anser sig ha råd att avsätta tillräckliga resurser för en vital och högt kvalitativ filmproduktion, som når ut till många människor och som förmår spegla, utmana och vidga deras verklighet och drömmar. Även i beaktande av att kreativa näringar får allt större ekonomisk betydelse i samhället är det högst väsentligt att man skapar förutsättningar för en livaktig filmproduktion, då den spelar en viktig roll för utvecklingen inom den kreativa sektorn.

Filmen formar på ett påtagligt sätt ett lands självbild, samtidigt som den ger omvärlden dess bilder av ett land. Det är t.ex. svårt att föreställa sig hur omvärlden skulle uppfatta USA utan Hollywood-filmen. Men för ett litet och mer okänt land som får internationellt genomslag på filmens område gäller detta troligen i ännu högre grad. Den danska filmens framgångar har givit omvärlden en ny bild av Danmark, som kan vara komplex och kritisk, men som just därför ger intryck av kreativitet och vitalitet. Genom globalisering och digitalisering öppnas dessutom nya möjligheter för små filmländer att nå ut i världen. Danska producenter som har börjat sprida film via Internet berättar t.ex. om en växande publik i Indien, som fått smak för dansk film. Den målmedvetna filmpolitiska satsning som man har gjort i Danmark sedan mer än tio år tillbaka har gett avtryck långt ut i världen.

Som beskrevs inledningsvis i detta betänkande befinner sig svensk film i dag i en mycket lovande utveckling, med fler kreativa talanger, fler målmedvetna producenter, mer kunnande och ambitioner än på många år. Det är något som omvärlden redan har lagt märke till. Framgångar kommer dock inte gratis. De kräver inte bara talang och kompetens utan också ekonomiska resurser. Dessa resurser är i dag otillräckliga för en mer långsiktig och bärkraftig utveckling. Med en höjd ambitionsnivå och större målmedvetenhet också i den svenska filmpolitiken skulle, enligt Filmutredningens bedömning, svensk film kunna skörda ytterligare betydande framgångar. Under förutsättning att svensk films betydelse får ett större erkännande i den svenska kulturpolitiken är utsikterna i dag exceptionellt goda för en ny storhetstid för svensk film.

6 Bevarande och tillgängliggörande av filmarvet

Förslag: För att effektivisera och förbättra arbetet med att bevara och tillgängliggöra filmarvet bör det nuvarande samarbetet mellan Filminstitutet och Kungl. biblioteket (KB) utvecklas och få en fastare grund.

Filminstitutet och KB bör få i uppdrag att göra en översyn av berörda verksamheter i syfte att ta fram en gemensam strategi för hur filmarvet ska hanteras. I detta bör ingå att identifiera och motverka dubbelarbete hos de båda institutionerna samt att definiera väsentliga samarbetsområden, främst när det gäller bevarande och tillgängliggörande av digitalt filmmaterial, men även generellt när det gäller arkiv-, dokumentations- och biblioteksverksamhet.

Ett utvecklat samarbete kan vara en tillräcklig åtgärd i sig. Det kan också vara ett första steg mot en eventuell framtida sammanslagning av verksamheterna. Frågan om en sammanslagning kräver i så fall vissa ytterligare överväganden.

Huvudmannaskapet för filmarkivet i Grängesberg bör dock snarast möjligt överföras från Filminstitutet till KB tillsammans med resurser för detta ändamål.

I Filmutredningens uppdrag ingår att pröva om uppdelningen mellan Filminstitutets verksamhet på filmarvsområdet och den verksamhet som tidigare bedrevs av Statens ljud- och bildarkiv (SLBA), numera Kungl. biblioteket (KB), är ändamålsenlig. Om det anses motiverat ska förslag till förändringar lämnas. En sådan förändring skulle, som Filmutredningen tolkar uppdraget, kunna vara en sammanslagning av verksamheterna. Konsekvenserna av förslagen ska beskrivas och analyseras.

Bakgrunden till att utredningen ska belysa denna fråga är att de båda institutionerna har uppdrag som tenderar att delvis överlappa

varandra. Denna tendens betonas ytterligare av den digitala utvecklingen på filmens och den rörliga bildens område. Det har också framförts från bl.a. forskarhåll att man anser att tillgången till filmarvet bör förbättras. Med filmarvet avses, som beskrivs tidigare i detta betänkande, filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse.

Filmutredningen har som ett led i sitt arbete gett Sven Allerstrand, tidigare generaldirektör för SLBA, i uppdrag att i särskild ordning ta fram ett underlag för utredningens överväganden. Rapporten finns tillgänglig i sin helhet i Filmutredningens arkiv (dnr Ku2008:03/2009/10).

6.1 Bakgrund

Frågan om ett närmare samarbete mellan berörda institutioner på filmarvets område och förslag till förändrad organisation har behandlats i olika sammanhang under åren.

Våren 2003 lämnade Riksdagens revisorer sin informationsrapport *Kulturarvet och rörliga bilder* (2002/03:2). I denna påtalade revisorerna det övergripande behovet av en samlad strategi för bevarandet av rörlig bild. I rapporten framhölls att man borde utreda dels om det fanns behov av att ändra ansvarsfördelningen mellan myndigheter och institutioner under regeringen, dels om huvudansvaret för området borde ligga inom ett och samma departement. Rapporten tog även mer specifikt upp frågan om filmarkivet i Grängesberg, där man ansåg att den fortsatta utvecklingen borde följas på nära håll av någon som inte hade haft del i genomförandearbetet, gärna forskare från olika verksamhetsgrenar.

Sveriges Hembygdsförbund, Filmvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet m.fl. har senare inkommit med skrivelser till regeringen i frågan om framtiden för det svenska filmarvet och hur arbetet med bevarandet och tillgängliggörandet av filmarvet bör organiseras.

I SLBA-utredningens betänkande *Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering* (SOU 2004:53), utreddes huvudsakligen två frågor. Det gällde dels vilka insamlingstekniker som SLBA skulle använda, dels förutsättningarna för det långsiktiga bevarandet av SLBA:s analoga samlingar. Utredningens huvudförslag var att det behövdes en systematisk och omfattande digitalisering av ett prioriterat urval av samlingarna. Utredningen pekade även på

behovet av en justering av 12 § pliktexemplarslagen (1993:1392). I denna föreskrivs att en filmkopia ska lämnas till KB (vid tiden för utredningen SLBA) för överföring till video. Därefter återgår filmkopian till leverantören. Denna paragraf bedöms i dag vara otidsenlig, eftersom de allra flesta filmer som visas på biograf i Sverige även ges ut i form av en dvd, som håller lika hög teknisk kvalitet som den videokopia som framställs av KB. Även dvd och andra videoformat omfattas av pliktlagen. Utredningen föreslog därför att den nuvarande överföringen av film till video skulle upphöra och att filmerna borde vara undantagna från kraven på leveransplikt, under förutsättning att pliktexemplar av videogram levereras.

I propositionen Fokus på film – en ny svensk filmpolitik (prop. 2005/06:3) fastställs att det fortsatt bör vara en grundläggande uppgift för filmpolitiken att bevara filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse och att i ökad utsträckning tillgängliggöra detta för forskning och allmänhet. Filminstitutets insatser för insamling, vård och bevarande av filmer och filmrelaterat material bör, enligt propositionen, kunna fortsätta i minst samma omfattning som tidigare och långsiktigt även förstärkas på vissa områden. Som särskilda behovsområden anges utökad granskning av inkommande material, viss restaurering av svartvit film samt inköp av filmhistoriskt viktiga filmer till filmarkivet. Beträffande digitaliseringen bör Filminstitutet noga följa utvecklingen, i samråd med SLBA och Sveriges Televisions arkiv och via internationella forum för arkivfrågor, för att säkerställa att även digital film kan bevaras på ett säkert sätt i framtiden.

Kulturutredningen (SOU 2009:16) tar inte upp filmområdet i sitt betänkande men föreslår organisationsförändringar inom arkivområdet. Enligt Kulturutredningen bör Riksarkivet och landsarkiven slås samman till en myndighet med uppdrag att svara för den nationella överblicken över arkivområdet. KB bör enligt Kulturutredningen få i uppdrag att svara för den nationella överblicken över hela biblioteksområdet, inklusive folkbiblioteken, som i dag är ett ansvar för Statens Kulturråd.

Regeringen redovisar i propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3) bedömningar som till stor del överensstämmer med Kulturutredningens förslag. Regeringen bedömer att Riksarkivet bör ombildas till en sammanhållen myndighet genom att landsarkivens verksamhet inordnas i Riksarkivet. Regeringen bedömer vidare att KB bör ges ett särskilt uppdrag att svara för nationell överblick, främja samverkan och driva på utvecklingen inom biblioteks-

väsendet. Uppdraget omfattar inte forsknings- och högskolebiblioteken.

6.2 Filmarvets nuvarande organisation – en översikt

Filmmaterial kan återfinnas hos en rad olika myndigheter, institutioner, organisationer och även privatpersoner. Det gäller inte minst dokumentärt filmmaterial som inte har varit avsett för biografvisning. Detta beskrivs närmare i betänkandet *Bevara dokumentärfilmens kulturarv* (SOU 1999:41). I det följande redovisas de huvudsakliga nationella arkiven för film och rörlig bild i Sverige.

6.2.1 Svenska Filminstitutet

Svenska Filminstitutet har sedan det grundades 1963 varit ett samlat organ för biografifilmen i Sverige. Filminstitutets arkiv- och biblioteksverksamhet har sitt ursprung i Svenska Filmsamfundet, som bildades 1933. År 1949 blev Svenska Filmsamfundets arkiv, Filmhistoriska samlingarna, en egen stiftelse med Filmsamfundet som en av huvudmännen. Samlingarna var då lokaliserade till Tekniska museet. Genom ett avtal mellan Svenska Filminstitutet och Filmhistoriska samlingarna integrerades samlingarna i sin helhet med Filminstitutets nystartade dokumentationsavdelning 1964.

Svenska Filminstitutet är i dag indelat i fem avdelningar: Produktionsstöd, Publiken, Filmarvet, Staben och Information. Inom avdelningen Filmarvet återfinns filmarkivet, biblioteket med bild- och affischarkiv, Rotebro Filmservice samt filmarkivet i Grängesberg.

Som även berörs i kapitel 2 ser filmarvets plats bland nationella institutioner olika ut i olika länder. Hanteringen av filmarvet kan vara en uppgift för den nationella institution som också fördelar stöd till filmområdet eller för någon annan institution. Svenska Filminstitutet liknar bl.a. Det Danske Filminstitut så till vida att ansvarsområdet omfattar såväl produktion, distribution och visning som bevarande. I Storbritannien har det nyligen aviserats att UK Film Council, som ansvarar för filmstöd, och British Film Institute, som ansvarar för filmarkivet, ska gå samman i en gemensam organisation.

Filmarkivet

Svenska Filminstitutet har ett av regeringen tydligt uttalat ansvar på filmarvsområdet. Filminstitutet har i uppgift att i dialog med forskarsamhället och efter samråd med KB (tidigare SLBA) vårda och bevara film i originalformat som visats på biograf i Sverige, samt material av film- och kulturhistoriskt intresse, och i ökad utsträckning tillgängliggöra filmer och material för forskning och allmänhet.

Insamling

Förvärv till filmarkivet sker i huvudsak av följande materialkategorier.

- Säkerhetsmaterial av alla svenska filmer som producerats för biografvisning.
- Depositioner av visningskopior av utländska filmer.
- Filmer som restaurerats inom arkivets egen verksamhet.
- Inköp av utländska filmklassiker från andra filmarkiv eller från utländska produktionsbolag.

Filmarkivets huvudinriktning är att det material som samlas in och bevaras ska vara av originalkvalitet och därmed möjliggöra framtida visningar under samma förutsättningar som gällde vid det ursprungliga visningstillfället. I dag insamlas huvudsakligen material bestående av film på filmbas. I Sverige ingår inte detta material i lagen (1993:1392) om pliktexemplar, utan filmarkivets verksamhet bygger på depositioner enligt frivilliga avtal. För svensk film gäller dock att en förutsättning för att få produktionsstöd är att man genom ett särskilt intyg åtar sig att leverera ett säkerhetsmaterial till Filminstitutet enligt vissa villkor. För långfilmsproduktioner som distribueras på filmbas gäller att säkerhetsmaterialet ska utgöras av en komplett masterkopia i det format i vilket filmen distribueras, samt en optisk kopia med positivt ljud. För kortfilmsproduktioner som distribueras på filmbas ska säkerhetsmaterialet bestå av en ny oanvänd lågkontrastkopia med optiskt ljud i det format i vilket filmen distribueras samt de bild- och tonnegativ som använts för framställandet av visningskopior. Slutligen ska för de lång- och kortfilmsproduktioner som distribueras på digital informationsbärare

säkerhetsmaterialet bestå av en okomprimerad kopia av filmen i den digitala form som för tillfället anses ha högst kvalitet och beständighet.

Filminstitutet har ingen äganderätt till filmmaterialet, vare sig den fysiska bäraren eller innehållet. Det innebär att arkivet inte har rätt att använda säkerhetsmaterialet t.ex. för digitalisering utan att inhämta producentens samtycke. Diskussioner pågår om mottagandet av digitala filer i stället för filmmaterial, men arkivet har ännu inte någon utarbetad plan för hur detta ska gå till.

År 2008 fanns sammanlagt 21 411 titlar i filmarkivet. Nyförvärvet uppgick till 728 titlar, varav 120 utgjordes av leveranser av säkerhetsmaterial, 46 var förvärv i samband med restaurering och 562 var övriga deponerade titlar. Av det totala beståndet är ca 25 procent eller ca 5 350 filmer svenskt material. Enligt uppgift från arkivet innehåller samlingarna ca 95 procent av alla filmer som har haft biografpremiär i Sverige.

Beskrivning och dokumentation

I Filminstitutets dokumentationssystem, Svensk Filmdatabas, redovisas mycket utförligt information om samtliga svenska långfilmer sedan 1897, ett urval utländska filmer, ett antal svenska kort-, dokumentär- och tv-filmer samt filmer som bevaras av filmarkivet i Grängesberg. Beträffande utländska filmer redovisas dels sådana där filmarkivet har material, dels de filmer som har haft svensk biografpremiär. Till varje film finns ett faktablad som är nedladdningsbart i pdf-format. Totalt omfattar Filmdatabasen drygt 60 000 filmtitlar, varav ca 17 000 är svenska. Svensk Filmdatabas är tillgänglig för allmänheten genom Filminstitutets hemsida (www.sfi.se).

Filmarkivet har också en särskild katalog över arkivets bestånd kopplad till Svensk Filmdatabas. Här finns uppgifter om typ av filmmaterial, bildformat, ljudsystem, färg eller svartvitt, filmbredd, längd i meter, rekommenderad projektionshastighet, längd i minuter, antal filmrullar, arkiv- och hyllnummer, dialogspråk, textspråk, när materialet förvärvades, deponent, ägare, eventuella skador, eventuellt utförda åtgärder, syningsprotokoll samt övriga kommentarer. Beståndskatalogen ses mer som en intern databas, men är numera också tillgänglig för allmänheten på plats i Filminstitutets bibliotek.

Bevarande

Filminstitutet har haft den klara målsättningen att arkivets material ska kunna visas för dagens och framtidens publik på samma sätt som den ursprungligen visades. Visning av biograffilm i biograf har hittills varit den vedertagna metoden. Filmarkivets huvudsakliga inriktning har därför från starten varit att bevara film i sin originalform på filmbas.

Filmarkivet är medlem i den internationella branschorganisationen The International Federation of Film Archives (FIAF), vilket är förenat med vissa åtaganden. Man har anslutit sig till organisationens *Code of Ethics*, vilket är en förutsättning för att man ska kunna få delta i den låneverksamhet som är en viktig grund för det internationella samarbetet. FIAF:s etiska kod godkänner i princip inte en modell där filmerna bevaras genom överföring till andra bärare, utan filmerna ska bevaras i originalform.

En viktig del i filmarkivets verksamhet är restaurering och omkopiering av svensk film och man har genom åren utvecklat en erkänt hög kompetens på detta område. En utgångspunkt för restaureringen är att den version som visades vid den svenska premiären ska återskapas i form av en ny visningskopia. I regeringens uppdrag för 2009 ingår att Filminstitutet ska omkopiera minst 10 000 meter brandfarlig nitratfilm, i huvudsak filmer producerade före 1953, samt fortsätta arbetet med restaurering av svensk färgfilm, producerad mellan 1952 och 1979. I Grängesberg har Filminstitutet låtit bygga en ny kylkasematt speciellt avsedd för långtidsförvaring av nitratmaterial. Där förvaras bl.a. originalnegativen till den omfattande samlingen av SF:s journalfilmer.

Tillgängliggörande

I Filminstitutets uppdrag ingår att i ökad utsträckning tillgängliggöra filmer och material för forskning och allmänhet. Detta ska ske i dialog med forskarsamhället och efter samråd med KB. Av tradition har filmarkivet tidigare huvudsakligen inriktat sig mot bevarande av film och visning av film på biograf för allmänheten, framför allt genom Cinematekets visningsverksamhet. Forskningens behov har därmed inte haft högsta prioritet. På det området har det dock skett vissa förbättringar under senare år. En överenskommelse med Filmvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet ger 30

fria visningar för studenterna per år. Genom biblioteket kan man se dvd-kopior av arkivets nyare svenska material. Framför allt lånar Filminstitutet dessutom kostnadsfritt ut filmmaterial till KB för framställning av forskarkopior i form av digitala filer. Filmarkivets beståndskatalog är i dag inte tillgänglig på KB, vilket innebär vissa problem för användare. Systemet med tillgängliggörande av filmer via KB fungerar dock i stort sett tillfredsställande och innebär en förbättring för forskare och studenter.

Filmarkivet lånar även ut film till andra filmarkiv över hela världen. Denna utlåningsverksamhet är en viktig del av tillgängliggörandet av svensk filmhistoria internationellt.

Svenska Filminstitutets bibliotek

Bibliotekets bevakningsområde är film ur alla aspekter. Biblioteket är även kursbibliotek för filmstudenter och Filminstitutet har ett samarbetsavtal med Stockholms Universitetsbibliotek, som svarar för inköp av kurslitteratur och bekostar en deltidsanställning vid biblioteket för student- och forskarservice.

I den överenskommelse som gäller för de filmer som får produktionsstöd ingår även leverans av dokumentationsmaterial, vilket ligger inom bibliotekets ansvarsområde. Producenten ska leverera inspelningsmanus, dialoglista, musiklista, för- och eftertexter, pr-material, affischer och affischoriginal, stillbilder (pressbilder, inspelningsbilder etc.), samt två dvd-kopior av filmen.

De referenskopior som levereras i form av dvd är tillgängliga för bibliotekets besökare på plats inom lokalerna. Man har även startat en försöksverksamhet med att köpa in dvd-kopior av vissa filmer med utlåningsrättigheter.

Rotebro Filmservice

Avdelningen Rotebro Filmservice har sitt ursprung i Hollywood Filmlaboratorium, som Filminstitutet köpte 1976 i syfte att höja kompetensen på det filmtekniska området, med särskild inriktning på filmreovering. Specialanpassade arkivutrymmen med kontrollerat klimat byggdes 1982. Verksamheten är i dag en integrerad del av Filminstitutet.

Den huvudsakliga verksamheten i Rotebro består i att ge filmteknisk service både för internt och externt bruk. Dessutom svarar Rotebro Filmservice för en stor del av den interna logistiken för Filminstitutets distribution av film och trycksaker. Den filmtekniska utrustningen består av filmtvätt samt utrustning för viss filmreovering som svällning m.m. Däremot har avdelningen ingen filmskanner för överföring från film till video eller digitala format. Det skulle kunna ses som en konsekvens av den allmänna hållningen att film ska bevaras i originalform, men behovet har även kunnat tillgodoses genom samarbetet med KB. Man har heller inga processer eller system för mer storskalig lagring av digitala filer, men får nu i ökad omfattning förfrågningar utifrån om möjligheten att erbjuda sådan service.

Filmarkivet i Grängesberg

Mot bakgrund av förslagen i betänkandet *Bevara dokumentärfilmens kulturarv* (SOU 1999:41) tillsatte regeringen i december 2001 en organisationskommitté för att dra upp riktlinjer för etableringen av en filmvårdscentral i Grängesberg. År 2003 inrättades det som nu heter filmarkivet i Grängesberg med Svenska Filminstitutet som huvudman. Syftet var att det skulle bli ett centralt arkiv för s.k. icke-fiktiv film, såsom beställningsfilmer, hembygdsfilmer, föreningsfilmer, industrifilmer och privatfilmer, dvs. filmer utanför den ordinarie biografrepertoaren.

Både i utredningen och organisationskommittén underströks med eftertryck behovet av samarbete mellan filmvårdscentralen och andra intressenter, framför allt dåvarande SLBA. Organisationskommittén föreslog att en digital videomaster och en katalogpost i elektronisk form skulle lämnas till SLBA för att säkra kontinuiteten och fullständigheten i den nationella samlingen av rörliga bilder.

I förutsättningarna för filmarkivet i Grängesberg ingick att det skulle genomföras en riksomfattande inventering av material på filmbas producerat före 1979. Inventeringen skulle samordnas av Filminstitutet och särskilda medel för ändamålet avsattes och förmedlades till läns museerna genom Statens Kulturråd. Inventeringar genomfördes, men av olika anledningar var den nationella samordningen bristfällig. I avsaknad av en gemensam modell för inventering, insamling och dokumentation drev läns museerna i stor utsträckning sina egna inventeringsprojekt. Det har ännu inte

gjorts någon central uppföljning och det finns inte något samlat resultat av inventeringen i form av t.ex. en gemensam databas. I flera fall har man från regionens sida hittills inte heller velat deponera materialet i Grängesberg utan behållit det lokalt.

Den tekniska utrustningen vid filmarkivet i Grängesberg består av två filmskannrar, filmtvätt och utrustning för filmsyning och enklare renoveringsarbete. Arbetsprocessen består i kontakter med filmdeponenter, en teknisk genomgång av filmmaterialet, överföring till digitala filer och en beskrivning och katalogisering som förs in i Svensk Filmdatabas. Genom ett standardavtal med deponenten får denne en dvd-upptagning av de deponerade filmerna. Deponenten förväntas därefter förse arkivet med uppgifter om filmen som sedan registreras i Filmdatabasen. De digitala filerna lagras hos KB, och Filminstitutet har tillgång till dessa vid behov.

När verksamheten i Grängesberg startade anslogs för det första året 10 miljoner kronor, varav 5 miljoner var avsedda för grundläggande investeringar och 5 miljoner för den löpande driften. Driftbudgeten har sedan dess inte ökats, utan uppgår även 2009 till 5 miljoner kronor. Anslaget bekostar bl.a. motsvarande sex heltidstjänster vid arkivet. Filminstitutet har hävdade att de anvisade medlen är otillräckliga för det uppdrag som filmarkivet i Grängesberg har, och redovisade i budgetunderlaget 2005 behov av ytterligare 4,8 miljoner kronor. Genom de särskilda Accessmedel som via Kulturrådet förmedlas till insatser för att tillgängliggöra kulturarvet har filmarkivet i Grängesberg sedan 2006 kunnat utöka bemanningen med i dag ytterligare motsvarande sju heltidstjänster. Accessprojektet upphör efter 2009. I det senaste budgetunderlaget, för 2010, har man angivit behovet av ett resurstillskott motsvarande den nuvarande tilldelningen av Accessmedel, dvs. en anslagsuppräknings med 2,5 miljoner kronor.

Cinematket

Cinematket är Filminstitutets visningsverksamhet med uppgift att hålla filmhistorien levande genom biografvisningar av äldre film och utländska filmer som inte fått svensk biografdistribution. Cinematkets visningar står alltså till stor del för tillgängliggörandet och presentationen av filmarkivets samlingar, både vad gäller svensk och utländsk film. Som filmarkivets visningsfönster arrangerar Cinematket visningar på biograf i Stockholm, Göteborg och

Malmö. År 2008 arrangerade Cinemateket totalt 883 filmvisningar, varav 575 filmer kom från filmarkivets samlingar. Övriga filmer lånades in från svenska och utländska distributionsbolag och från utländska arkiv. Cinemateket, som tidigare var en del av avdelningen Publiken, ingår sedan våren 2009 i Filminstitutets informationsavdelning.

6.2.2 Kungl. biblioteket, Audiovisuella medier

Kungl. biblioteket, som är Sveriges nationalbibliotek, har ansvar för att samla in och bevara den svenska tryckproduktionen. Insamlingen regleras i lagen om pliktexemplar (1993:1392). Den 1 januari 2009 slogs KB samman med SLBA. Inom den nya myndigheten återfinns avdelningen för Audiovisuella medier (AVM). Pliktexemplarslagen ligger till grund även för verksamheten vid AVM.

Insamling

Film och video

Enligt pliktexemplarslagen är alla filmer, både svenska och utländska, som visas offentligt leveranspliktiga. Med offentlig visning menas inte bara biografvisningar, utan även filmvisningar på till exempel museer, bibliotek och hembygdsgårdar. Leveransplikten gäller, när det handlar om film på filmbas, inte filmen i dess originalformat. Filmer levereras på filmbas till AVM där de överförs till video och digitala media via filmskannrar. Därefter återsänds originalmaterialet till leverantören. När det gäller biografilm är utbudet lätt att bevaka, då biografvisningar i de flesta fall är allmänt annonserade. Övrigt filmmaterial kan vara svårare att få kännedom om. Pliktleveranser av film ska ske högst en månad efter filmens premiärdatum. År 2008 levererades 216 pliktexemplar av film.

Videogram (dvd m.m.) omfattas av pliktexemplarslagen om de har framställts i fler än fem exemplar. Videomaterialet levereras i det utförande i vilket det har gjorts tillgängligt för allmänheten. Även utgåvor av samma film på nya tekniska system, t.ex. dvd-skivor som tidigare har funnits som vhs-kassetter, ska levereras. År 2008 levererades 4 274 pliktexemplar av videogram.

Television

Leveransplikten för television är kopplad dels till lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, dels till radio- och TV-lagen (1996:844). I båda fallen grundas leveransplikten på de upptagningar som programbolagen har skyldighet att göra för andra juridiska ändamål, de s.k. referensbanden. Total leveransplikt gäller för utbudet från Sveriges Television (SVT), Utbildningsradion, TV 4 och digitala marksända kanaler, samt satellitsänd tv som utgår från Sverige och som förmedlas till allmänheten från svenskt programföretag. I december 2008 hanterade AVM ca 80 rikstäckande och regionala kanaler.

AVM och SVT har sedan 1984 i avtal reglerat hur leverans av pliktexemplar och annat arkivsamarbete ska ske.

Förvärv utanför pliktexemplarslagen

Vid sidan av pliktleveranserna har AVM även i uppdrag att samla in och bevara äldre svenska upptagningar av rörliga bilder. Forskarförfrågningar resulterar ofta i förvärv från SVT och Filminstitutet. Regelbundna erbjudanden om donationer inkommer från företag, institutioner och allmänhet. En förutsättning är i allmänhet att äganderätten till det fysiska materialet övergår till AVM. Det intellektuella innehållet tillhör dock rättighetshavaren. Som exempel på större förvärv kan nämnas det s.k. SF-arkivet som består av ca 5 500 kort- och journalfilmer från SVT:s arkiv från åren 1896 till 1966. Förutom journalfilm från SF och Kinocentralen finns till exempel reklampilm och politiska valfilmer, samt en rad tidiga filmfragment och kortfilmer. Andra exempel är ca 200 filmer från Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, samt ca 150 experimentella filmer från Stiftelsen Filmform. Detta är material som i stor utsträckning till sin karaktär är detsamma som det som tas omhand vid filmarkivet i Grängesberg.

AVM har även slutit ett avtal med Filminstitutet om att de digitala filer som framställs vid filmarkivet i Grängesberg ska skickas till AVM för långsiktigt bevarande. Dessa filer kan även göras tillgängliga för AVM:s olika användare. Då metadata i form av kataloginformation ännu inte är kopplad till filerna, eftersom de för närvarande beskrivs enbart i Filminstitutets dokumentationssystem

Svensk Filmdatabas, är dock dessa filer i dag relativt svåråtvändbara via AVM.

Även om de flesta bildupptagningarna lagras på olika videosystem och i form av digitala filer innehar AVM även en hel del film på filmbas. Totalt rör det sig om 2 700 filmer i formaten 35 mm, 16 mm och 8 mm. De flesta av dessa är undervisnings- och beställningsfilmer. Den största enskilda samlingen är en donation från Mediecenter, som innehåller knappt 2 000 undervisningsfilmer i formatet 16 mm. Genom särskilda insatser finansierade via Accessprojektet är dessa filmer nu digitaliserade och finns tillgängliga i AVM:s lokaler.

Beskrivning och dokumentation

AVM använder sig av söksystemet Svensk Mediedatabas (SMDB) som även kan hantera digitala filer. Genom Svensk Mediedatabas görs mediefiler tillgängliga tillsammans med befintlig kataloginformation. När det gäller film och videogram har SLBA sedan 1979 katalogiserat pliktlevererad film och video, ett arbete som fortsätter inom AVM. Tonvikten ligger på svenska produktioner där katalogposterna utöver en bibliografisk beskrivning också innehåller ett utförligt anmärkningsavsnitt samt klassifikation. I stort sett motsvarande gäller för utländska produktioner medan reklam, trailers m.m. har en lägre klassifikationsnivå.

Bevarande och tillgängliggörande

AVM hanterar i mycket liten utsträckning originalmaterial eller material av originalkvalitet. Material på magnetband migreras till nya bärare. Främsta anledningen är att beständigheten hos magnetband visat sig vara osäker på längre sikt. Sedan 2006 driver AVM ett migreringsprojekt i Ånge kallat "migreringsfabriken". Projektet är en vidareutveckling av ett tidigare samarbete AVM haft med SVT och UR. Huvudman för "migreringsfabriken" i Ånge är Sveriges Radios Förvaltnings AB (SRF). För AVM:s del hanteras främst SVT:s svenska program i Ånge och migreras där från videoband till digitala filer genom manuella insatser. Projektet och dess finansiering sträcker sig fram till 2010. I Stockholm migrerar AVM material från Sveriges Radio och SVT i automatiserade processer med hjälp

av robotar. AVM samarbetar också med Riksarkivet, Luleå Tekniska universitet och Bodens kommun för att bygga upp ett kompetenscentrum för långsiktigt digitalt bevarande.

AVM har till stor del av upphovsrättsliga skäl främst riktat sig mot forskarsamhället. Bakgrunden till detta är att främst utländska filmbolag varit rädda för att material genom piratkopiering kan komma att spridas på ett otillbörligt sätt om tillgängligheten är bredare. AVM har dock strävat mot att, inom upphovsrättens ramar, vidga användningen och tillgången till materialet. Vid sidan av den högre akademiska forskningen godkänner AVM bl.a. självständigt arbete på universitet, högskolor och andra eftergymnasiala utbildningar, samt projektarbete på gymnasiet som godtagbara skäl att få tillgång till arkivet. Som likställt med forskning bedöms även faktainhämtning för journalistiskt arbete, utredningar, föredrag och konstnärlig verksamhet som till exempel manusarbete, teateruppsättningar, filmproduktion och konserter. På begäran från forskare kan AVM också beställa svenskt material från andra arkiv. AVM har haft som målsättning att öka tillgängligheten till samlingarna genom avtal med upphovsrättsorganisationer. Detta har lett till att allmänheten har möjlighet att ta del av musik och film på plats i AVM:s lokaler via arbetsstationer.

6.2.3 Sveriges Television

SVT:s arkiv skapades redan 1956, men mycket av de tidiga sändningarna har inte sparats. I regel har program tidigare sparats på videoband. I dag är hela programproduktionen digitalt baserad och programmen sparas i form av filer.

Förutom att spara egna program har SVT:s arkiv genom åren också förvärvat samlingar med rörliga bilder, företrädesvis film på filmbas, från olika privatpersoner och företag, genom antingen inköp eller donationer. SF:s journal- och kortfilmsarkiv, med ett unikt äldre bildmaterial, införskaffades t.ex. under 1960-talet. SF-filmerna finns, som nämns i det föregående, tillgängliga som digitala filer i AVM:s lokaler. I SVT:s mycket omfattande arkiv finns ca 100 000 titlar av film på filmbas, med en sammanlagd längd av ca 35 miljoner meter, motsvarande ca 50 000 timmars visningstid.

6.2.4 Stiftelsen Filmform

Filmform är en stiftelse som har till syfte att främja, distribuera och bevara svensk konstfilm och experimentell video. I Filmforms verksamhet ingår alltså att vara både arkiv för och distributör av svensk experimentell film- och videokonst. Stiftelsen Filmform har kontaktat Filmutredningen och redovisat ett behov av att samordna verksamheten med en större institution. Man har undersökt två alternativ, Filminstitutet och Moderna Museet, och menar att Filminstitutet skulle vara den mest lämpliga institutionen. Anledningen till att man söker samordning med Filminstitutet är att Filmform har svårt att möta en växande efterfrågan på stiftelsens arkiv- och distributionstjänster. Genom en samordning ser man stora fördelar på alla stiftelsens verksamhetsområden: administration, arkiv, utbildning och forskning, programverksamhet, produktion, samt press och information. Filmform får ett årligt statligt stöd, för närvarande 800 000 kronor, via anslaget till Konstnärsnämndens filmstöd.

6.3 Uppdelningen mellan Filminstitutet och Kungl. biblioteket, Audiovisuella medier – en analys

Långtidsarkivering av film och annat audiovisuellt material har alltid varit förknippad med svårigheter. Kombinationen av den fysiska informationsbärrarens mer eller mindre dåliga beständighet och behovet av teknisk apparatur för avläsning ställer speciella krav om man jämför med arkivering av tryckt information på papper.

Bevarandet av ett lands filmarv är i allmänhet en uppgift för ett nationellt filmarkiv. Detta kan vara organiserat på olika sätt och ha olika huvudmän, men gemensamt är att verksamheten kan delas in i funktionerna insamling, beskrivning och dokumentation, bevarande samt tillgängliggörande för olika ändamål. Med utgångspunkt i Filmutredningens uppdrag görs i det följande en jämförande beskrivning och analys av Filminstitutet och AVM utifrån dessa aspekter.

6.3.1 Insamling

Som framgår av tabellen nedan samlas alla kategorier av rörliga bilder, utom tv-sändningar, in av både Filminstitutet och AVM. När det gäller biograffilm sker detta dock enligt två helt olika principer. Enligt pliktexemplarslagen ska en filmkopia av all offentligt visad film, svensk och utländsk, lämnas till AVM för att överföras till video. AVM betraktar detta överförda material som ”national-exemplar” och har ett ansvar för att det bevaras för framtiden i digitalt format. Filmkopian återgår sedan till filmdistributören. Filminstitutet arkiverar i stället filmmaterialet i originalformat. För svenska filmer som har fått statligt produktionsstöd levereras ett säkerhetsmaterial på filmbas till Filminstitutet för långtidsförvaring. För utländska filmer levereras i allmänhet en eller två filmkopior till Filminstitutet efter den svenska distributionen.

Alla filmer som har getts ut i olika videoformat i Sverige, svenska såväl som utländska, i en upplaga om minst fem exemplar, ska enligt pliktexemplarslagen levereras i ett exemplar till AVM. Det handlar i många fall om filmer som först har visats på biograf och därför levererats enligt de regler som gäller för offentligt visad film.

Alla tv-sändningar som utgår från ett svenskt bolag ska levereras till AVM. Däri ingår också alla filmer som visats i dessa kanaler. Många av dessa har tidigare samlats in som biograffilmer eller offentligt utgivna videogram. De samlas in vid varje sändningstillfälle i varje programkanal, förstasändningar såväl som repriserna.

När det gäller den s.k. icke-fiktiva filmen samlar Filminstitutet in filmmaterialet till Grängesberg, där man också framställer digitala filer. Filmmaterialet förvaras i Grängesberg, medan de digitala filerna skickas till AVM.

Tabell 6.1 Insamling av rörliga bilder

| Material | Filminstitutet | AVM |
|----------------------------|-------------------------------|---|
| Svensk biograffilm | Säkerhetsmaterial, dvd-kopior | Skanneröverföring |
| Utländsk biograffilm | Distributionskopior | Skanneröverföring, dvd, tv-sändningar |
| Utgivna video-produktioner | Visst begränsat inköp | Video/dvd |
| Tv-sändningar | - | Video/digitala filer |
| Icke-fiktiv film | Filmkopior/skanner till filer | Skanner till video/filer från Grängesberg |

6.3.2 Beskrivning och dokumentation

Alla biografvisade spelfilmer beskrivs mycket utförligt av Filminstitutet i Svensk Filmdatabas och mer kortfattat av AVM i Svensk Mediedatabas. Material som samlats in i Grängesberg redovisas bara av Filminstitutet i Filmdatabasen. Övriga rörliga bilder, t.ex. dvd-utgåvor och tv-sändningar, beskrivs av AVM i Svensk Mediedatabas. För beskrivningsdelen har man haft gemensamma utgångspunkter, och både Filminstitutet och AVM använder i dag bibliotekens katalogiseringsregler som grund. Av resursskäl har AVM dock inte kunnat ge lika fullständig information som Filminstitutet när det gäller dokumentation av samlingarna. Filminstitutet har också haft en mer restriktiv hållning när det gäller tillgängligheten till arkivets beståndskatalog.

Tabell 6.2 Beskrivning och dokumentation

| Material | Filminstitutet | AVM |
|---------------------------|--------------------|---------------------|
| Svensk biografiffilm | Svensk Filmdatabas | Svensk Mediedatabas |
| Utländsk biografiffilm | Svensk Filmdatabas | Svensk Mediedatabas |
| Utgivna videoproduktioner | - | Svensk Mediedatabas |
| Tv-sändningar | - | Svensk Mediedatabas |
| Icke-fiktiv film | Svensk Filmdatabas | Svensk Mediedatabas |

6.3.3 Bevarande

När det gäller svensk biografiffilm bevarar Filminstitutet ett mastermaterial djupfryst och i vissa fall även vakuumpförpackat enligt den s.k. FICA-metoden. Metoden innebär att filmen vakuumpförsluts i särskilda helt täta förpackningar. När det gäller utländsk biografiffilm förvarar Filminstitutet en distributionskopia i Filmhuset och en kopia i Rotebro i klimatkontrollerade utrymmen. För filmarkivet i Grängesberg finns ännu inte inredda arkivlokaler, och utrustningen för filmtvätt är ännu inte igång. När detta är på plats kommer samtliga filmer som lämnats till Grängesberg att bevaras enligt MCA-metoden (Micro Climate Controlled Archiving System), där filmen läggs i en särskilt utvecklad förpackning som vakuumsugs, förses med kvävgas och svetsas igen. Därmed skapas ett mikroklimat som minskar kravet på kyla och reglerad luftfuktighet. Filminstitutet betraktar filmkopiorna som "nationalexemplar" och har

ett systematiskt restaureringsprogram för framför allt den äldre färgfilmen.

Filminstitutet har satsat på att bevara filmremsan som informationsbärare och delvis som arkivföremål, en princip som gäller för filmarkiv världen över. AVM har dock haft den principiella inställningen att uppgiften är att bevara informationsinnehållet och inte den fysiska bäraren. AVM har sett systematisk migrering och digital masslagring som lösningen på bevarandeproblemen för de stora volymer som arkivet har ansvar för, och har fokuserat på att bygga upp system som klarar en storskalig digital hantering och lagring. Nackdelen med det systemet utifrån ett bevarandeperspektiv är att en del information (originalets bild- och ljudkvalitet) ofta går förlorad vid överföring till nya bärare.

Tabell 6.3 Bevarande

| Material | Filminstitutet | AVM |
|---------------------------|-----------------------|--|
| Svensk biograffilm | Säkerhetsmaterial,dvd | Skanneröverförd video/fil |
| Utländsk biograffilm | Visningskopior | Skanneröverförd video/fil |
| Utgivna videoproduktioner | - | Ett dvd-exemplar |
| Tv-sändningar | - | Digitala filer, video |
| Icke-fiktiv film | Filmkopior | Digitala filer, dvd, video, filmkopior |

6.3.4 Tillgängliggörande

När det gäller användningen av materialet har AVM från starten, av framför allt upphovsrättsliga skäl, haft en inriktning mot forskning och högre studier. AVM har dock arbetat för att vidga användarkategorin och har ett mycket stort filmmaterial tillgängligt för allmänheten i arkivets lokaler. Filminstitutet har tidigare inte haft en lika öppen attityd mot forskningen, utan har mer sett som sitt uppdrag att nå ut till den filmintresserade allmänheten genom biografvisningar på Cinemateket och att göra filmarvet tillgängligt internationellt genom utlån av kopior till arkiv och festivaler. Under senare år har dock Filminstitutet delvis förändrat inställning och har vidtagit en del åtgärder för att underlätta för forskare och studenter, bl.a. genom att kostnadsfritt låna ut filmkopior till AVM. Filminstitutet har också för avsikt att inom kort tillgängliggöra vissa delar av filmarkivet on line via Internet.

Tabell 6.4 Tillgängliggörande

| Material | Filminstitutet | AVM |
|---------------------------|--|--|
| Svensk biograffilm | För forskning och allmänhet via Cinemateket och utländska arkiv och festivaler. Cinemateketvisningar avgiftsbelagda. | För forskning i Garnisonen och på ca 40 fjärrläneställen, kostnadsfritt. |
| Utländsk biograffilm | Cinemateket, avgiftsbelagt | Se ovan. |
| Utgivna videoproduktioner | - | Se ovan. |
| Tv-sändningar | - | Se ovan. |
| Icke-fiktiv film | För forskning och allmänhet i Grängesberg. | Se ovan. Visst material i lokalerna för allmänheten. |

6.3.5 Slutsatser

Om man uppfattar uppdelningen mellan Filminstitutet och AVM som ändamålsenlig eller inte beror i hög grad på vilket perspektiv man anlägger. Som framgår av det föregående hanterar båda institutionerna svensk och utländsk biograffilm i de respektive verksamheternas olika led. I den meningen är verksamheterna överlappande. Men arbetet bedrivs som också framgår utifrån olika principer och med olika syften.

Filminstitutet bevarar originalmaterialet som informationsbärare och delvis som arkivföremål. Det primära syftet är att kunna återskapa den ursprungliga filmupplevelsen på biograf för allmänheten och delvis för forskningen, men det handlar också allt mer om att långsiktigt bevara filmer för framtida överföring till andra digitala format, utan att den ursprungliga bild- och ljudkvaliteten då ska ha gått förlorad. När t.ex. svenska stumfilmsklassiker ges ut på dvd är det viktigt att ha tillgång till restaurerat originalmaterial, och detta kommer sannolikt att bli än viktigare i takt med att nya digitala visningsformat med bättre teknisk kvalitet utvecklas. Till grund för Filminstitutets arbetssätt ligger till stor del ett kulturpolitiskt perspektiv och en syn på filmen som konst och filmupplevelsen som en konstupplevelse, som så långt det är möjligt bör bevaras för nutida och kommande generationer. Filmutredningen föreslår i kapitel 5 ett nytt stöd till lansering av äldre svensk film i digitala visningsfönster, i syfte att förbättra kulturkonsumenters tillgång till det svenska filmarvet. Filminstitutets nuvarande arbete med att bevara filmarvet är en grundförutsättning för en sådan insats.

AVM låter i stället den information som filmen innehåller migreras till nya bärare, med följderna att en del av informationen (originalets bild- och ljudkvalitet) går förlorad. En fördel med denna metod är dock att filmerna betydligt lättare kan tillgängliggöras. Metoden är här anpassad efter syftet att tillgodose forskningens primära behov och har sin grund i pliktleveranslagen. Här tjänar den digitala tekniken i första hand syftet att snabbt och enkelt tillgängliggöra material. AVM:s metod ska också ses mot bakgrund av att AVM enligt pliktlagen ska ta emot, förvara och tillhandahålla mycket stora mängder audiovisuellt material, såväl filmer som fonogram, videogram och upptagningar av radio- och tv-program. Det finns då begränsningar för hur mycket resurser som kan läggas ner på att bevara allt material med originalkvalitet.

Till viss del sker förvisso ett dubbelarbete mellan Filminstitutet och AVM, bl.a. när det gäller beskrivningen och dokumentationen av filmmaterialet. Utifrån ett rent bevarandeperspektiv kan hela AVM:s bevarande av film som har visats på biograf ses som ett dubbelarbete, eftersom samma filmer i regel bevaras på ett bättre och mer långsiktigt sätt hos Filminstitutet. En stor del av dubbelarbetet sker dessutom inom AVM, som ju sparar samma film flera gånger när den visats både på biograf och i olika videoformat och tv-utsändningar, även repressändningar. Här står orsakerna till dubbelarbetet såväl mellan Filminstitutet och AVM som inom AVM främst att finna i pliktlagens konstruktion, vilket berörs bl.a. i SLBA-utredningens betänkande (SOU 2004:53). I andra avseenden kan de båda institutionerna dock också sägas komplettera varandra. Forskningens tillgång till Filminstitutets arkivmaterial skulle vara sämre i dag om det inte fanns ett samarbete med AVM. Något hårdraget kan man hävda att Filminstitutet i första hand bevarar filmer långsiktigt, medan AVM främst tillgängliggör filmerna för forskningen. Genom samarbetet mellan de båda institutionerna tillgodoses i stort sett båda behoven, även om tillgängligheten kan förbättras.

Filmutredningen anser bl.a. mot denna bakgrund att det i nuläget inte finns tillräckligt starka skäl för en sammanslagning av Filminstitutets arkiv och AVM. I bedömningen väger utredningen då även in den aspekten att en sammanslagning kan vara förknippad med vissa risker och svårigheter sett i ett filmpolitiskt perspektiv. De som har argumenterat för en sammanslagning av Filminstitutets arkiv och SLBA har framför sig sett bildandet av ett nytt arkiv för film och rörlig bild, där filmen självklart får en central roll. Just ett

sådant arkiv, Nationella audiovisuella arkivet, finns sedan en tid tillbaka i Finland. Efter sammanslagningen av SLBA och KB vid årsskiftet ter sig ett sådant scenario dock mindre realistiskt i Sverige. Det ligger närmare till hands att förvänta sig att en sammanslagning av Filminstitutets arkiv med AVM innebär att filmarkivet får KB som huvudman och att filmarvet i dess helhet därmed tas om hand i en mycket stor, i huvudsak bokorienterad organisation. Det finns då en viss risk att filmarvet och dess särskilda bevarandeproblematik på sikt får lägre prioritet. Till detta kommer givetvis den aspekten att KB i dag i första hand ses som en del av forskningens infrastruktur och ligger under Utbildningsdepartementet, medan Filminstitutet har ett kulturpolitiskt uppdrag att bevara och tillgängliggöra filmarvet för både allmänhet och forskning. Man bör därvid särskilt beakta att tillgängliggörandet av filmarvet utgör en allt viktigare del av andra verksamheter inom Filminstitutet, bl.a. det internationella arbetet och arbetet med film i skolan. En överföring av filmarkivet till KB kan alltså medföra svårigheter för andra filmpolitiskt viktiga verksamheter.

De berörda institutionerna själva har olika uppfattningar när det gäller frågan om sammanslagning. KB välkomnar en samordnad organisation, och accepterar att ta på sig ett huvudansvar även för filmarvet. Man ser bl.a. möjligheter till en mer rationell hantering och klara synergieffekter inom samtliga funktioner vad gäller både biblioteks- och arkivverksamheten. Filminstitutet däremot framhåller betydelsen av en samlad organisation för filmen och menar att filmarvet är en integrerad del i Filminstitutets verksamhet. Filminstitutet förespråkar i stället ett utökat samarbete med KB, framför allt inom digital teknik. Filminstitutet menar att den kompetens och de resurser som finns på IT-området i det nya KB bör utnyttjas och koordineras med Filminstitutets kompetens för hanteringen av filmarvet.

6.4 Framtiden: utöka samarbetet mellan befintliga institutioner

I detsamma som Filmutredningen kommer till slutsatsen att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl för en sammanslagning av Filminstitutets arkiv och AVM konstaterar utredningen, i likhet med Filminstitutet, att det däremot finns flera skäl att utveckla det nuvarande samarbetet och ge det en fastare grund.

Det samarbete som finns i dag mellan Filminstitutets arkiv och AVM när det gäller att tillgängliggöra film för forskning fungerar i huvudsak väl, men även om vikten av dialog och samråd pekas ut i regeringens mål och återrapporteringskrav för Filminstitutet har samarbetet till stor del byggt på informella relationer. Samarbetet kan därför behöva en mer fast formell grund. Det förekommer, som konstateras i det föregående, förvisso en del dubbelarbete mellan institutionerna, även om verksamheterna också kompletterar varandra. I den mån sådant arbete kan motverkas bidrar det till en mer effektiv användning av befintliga resurser.

Ännu ett skäl för ett utökat och fastare samarbete, som kanske också är det viktigaste skälet, är digitaliseringen på filmområdet, som innebär att både Filminstitutets arkiv och AVM ställs inför samma typer av utmaningar. I nuläget finns det en i ett avseende naturlig gräns mellan Filminstitutet och AVM i det att Filminstitutet bevarar film på filmbas, i huvudsak biografilm, medan AVM hanterar rörliga bilder i andra former. När även biografilmerna väl blir digital är gränsdragningen inte längre lika självklar. Både Filminstitutet och AVM ställs då inför uppgiften att hantera digital film. Redan i dag finns i regel de svenska filmer som Filminstitutet bevarar på filmbas även i en digital version hos filmens producent, eftersom efterproduktionen av film (klippning, ljudläggning m.m.) i dag nästan alltid är digital. Denna digitala version tas i dag inte om hand. En systematisk insamling av detta material skulle kunna minska framtida kostnader för digitalisering av filmer i syfte att tillgängliggöra dem.

Digitaliseringen innebär ökade tekniska möjligheter att tillgängliggöra material, liksom ökade krav på att få tillgång till materialet genom olika distributionskanaler. En uppfattning inom filmarkivvärlden internationellt är dock att bevarande på filmbas under rätt förhållanden åtminstone i dagsläget är den säkraste och mest kostnadseffektiva metoden för bevarandet av all biografilm, bl.a. mot bakgrund av de mycket stora informationsmängder som film innehåller. Det finns i arkivvärlden dock en relativ samsyn kring att det bl.a. av just resursskäl kommer att krävas nära samarbete mellan olika arkivinstitutioner för att bevara och tillgängliggöra digital film liksom annat digitalt material i framtiden.

Filmutredningen anser att Filminstitutet och KB, som ett led i en utveckling av samarbetet, bör få regeringens uppdrag att göra en översyn av berörda verksamheter i syfte att ta fram en gemensam strategi för hur filmarvet ska hanteras. I detta bör ingå att identi-

fiera och motverka dubbelarbete hos de båda institutionerna samt att definiera väsentliga samarbetsområden, främst när det gäller bevarande och tillgängliggörande av digitalt filmmaterial, men även generellt när det gäller arkiv-, dokumentations- och biblioteksverksamhet. Samråd bör i detta sammanhang ske även med andra berörda myndigheter och forskarvärlden. Även SVT och Stiftelsen Filmform bör kunna inbjudas till samarbete kring gemensamma frågor.¹

Filmutredningens förslag om utvecklat samarbete mellan Filminstitutet och KB och framtagandet av en gemensam strategi, bl.a. när det gäller hantering av digitalt filmmaterial, ligger i linje med regeringens bedömning i propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3). Regeringen bedömer i propositionen att Riksarkivet, KB, de centrala museerna, Riksantikvarieämbetet, Filminstitutet och Talboks- och punktskriftsbiblioteket bör ges i uppdrag att inkomma med underlag som ska kunna ligga till grund för en nationell strategi för digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande.

Enligt Filmutredningens bedömning bör ett utvecklat samarbete på fastare grund mellan Filminstitutet och KB i nuläget vara tillräckligt för att förbättra och effektivisera arbetet med att bevara och tillgängliggöra filmarvet. Det kan dock inte uteslutas att ett utvecklat samarbete också kan vara ett första steg mot en eventuell framtida sammanslagning av verksamheterna. Digitaliseringen kan på längre sikt innebära en utveckling som gör skälen för en sammanslagning starkare. Som framgår av det föregående har man valt olika organisatoriska lösningar i olika länder. I Norge har nyligen filmarkivet, som tidigare ingick i Norsk filminstitut, överförts till Nasjonalbiblioteket, som är Norges motsvarighet till KB. Frågan om en sammanslagning kräver, mot bakgrund av vad som tidigare anförts, dock samtidigt vissa ytterligare överväganden. Det är angeläget att säkerställa att ett forskningspolitiskt perspektiv på verksamheterna i sådant fall kan förenas med ett film- och kulturpolitiskt perspektiv, som lägger särskild vikt vid bevarandet men också vid tillgängliggörandet för allmänheten på biograf och annat sätt. Det är i det sammanhanget också viktigt att tillse att filmpolitiken i andra delar inte mister den dimension som filmarvet nu

¹ SVT har i en skrivelse till Sven Allerstrand som vidarebefordrats till Filmutredningen (dnr Ku2008:03/2009/10) förklarat att man ställer sig positivt till samarbete och samordning mellan SVT, KB (AVM) och Filminstitutet avseende bevarandet och tillgängliggörandet av filmarvet. Frågor angående bl.a. organisation, finansiering, rättigheter och migrering behöver dock analyseras och utredas vidare, enligt SVT.

tillför. Det gäller som påpekats bl.a. det internationella arbetet och arbetet med film i skolan.

Enligt Filmutredningens uppfattning finns det starka skäl för en grundlig översyn av den nuvarande pliktexemplarslagen (1993:1392). Det dubbelarbete som sker i dag när det gäller bevarandet av film har till stor del sin grund i lagens nuvarande utformning. Även digitaliseringen av biografifilmen motiverar en översyn i syfte att modernisera lagstiftningen på området. I det fall filmpolitiken får en renodlat statlig finansiering bör man också överväga om skyldigheten att leverera säkerhetsmaterial till svensk film ska ges stöd i pliktexemplarslagen.²

6.5 Ändra huvudmannaskapet för filmarkivet i Grängesberg

Filmutredningen anser att huvudmannaskapet för filmarkivet i Grängesberg under alla omständigheter så snart som möjligt bör överföras från Filminstitutet till KB, tillsammans med resurser för ändamålet. Skälen för Filmutredningens bedömning i denna del är i huvudsak att arkivet i dag i praktiken har ett närmare samarbete med KB än med Filminstitutet, och en inriktning som delvis också ligger närmare KB:s än Filminstitutets. Grängesbergsarkivet utgör inte heller någon integrerad del av Filminstitutets arkivverksamhet eller Filminstitutets verksamhet i stort. Det finns, som Filmutredningen har uppfattat det, i det här fallet även en samsyn hos såväl filmarkivet i Grängesberg som Filminstitutet och KB kring att KB bör bli huvudman för Grängesbergsarkivet.

Tillgängliggörandet av Grängesbergsarkivets filmer sker i dag inte genom biografvisningar, utan digitalt i AVM:s lokaler. Material är i princip tillgängligt även för allmänheten om rättighetshavaren medger detta. Enligt Filmutredningens bedömning bör allmänhetens tillgång till detta material snarast kunna förbättras om KB blir huvudman för hela verksamheten. Förutsättningarna för bevarandet av

² Filmutredningen har under hand haft kontakter med utredningen Leveransplikt för elektroniska dokument, en intern utredning under Utbildningsdepartementet, i frågan om pliktleverans av digitalt filmmaterial. Utredningen har i uppdrag att utreda en leveransplikt för publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk. Däremot omfattas inte förevisning på plats av innehållet i ett elektroniskt dokument av utredningsuppdraget. Någon leveransplikt för olika typer av offentliga uppspelningar ur databaser är således inte aktuell. Dessutom bör enligt utredningen undantag från leveransplikt göras för filmer som har samma eller i stort sett samma innehåll som något som redan lämnats som pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen, t.ex. en biofilm eller en dvd-film. Utredningen ska vara avslutad vid årsskiftet.

originalmaterialet i Grängesberg bör inte påverkas i sig av det nya huvudmannaskapet.

En förutsättning för ett förändrat huvudmannaskap för filmarkivet i Grängesberg är, enligt Filmutredningens bedömning, att det nuvarande ordinarie anslaget för verksamheten om 5 miljoner kronor höjs till 7,5 miljoner kronor. Det innebär att de samlade resurserna för arkivet förblir oförändrade jämfört med i dag, då arkivet under flera år utöver ordinarie anslag har erhållit 2,5 miljoner kronor i särskilda öronmärkta Accessmedel. Utredningens bedömning är att 5 miljoner kronor per år är otillräckligt för denna typ av verksamhet.

I regeringens budgetproposition för 2010 (prop. 2009/10:1, utg. omr. 17) föreslås att filmarkivet i Grängesberg tillförs medel om totalt 2,5 miljoner kronor för 2010, vilket innebär att anslaget uppgår till 7,5 miljoner kronor under det kommande året.

6.6 Konsekvenser

Filmutredningen föreslår en organisationsförändring, nämligen att huvudmannaskapet för filmarkivet i Grängesberg flyttas från Filminstitutet till KB. En konsekvens av detta är, som framgår av det föregående, att medel samtidigt överförs från det nuvarande anslaget till filmstöd till anslaget för KB:s verksamhet. Det är i samband med detta nödvändigt att man åstadkommer en lösning som innebär att de samlade resurserna för Grängesbergsarkivet förblir oförändrade jämfört med i dag. För filmarkivet i Grängesberg bör det ändrade huvudmannaskapet inte innebära några stora praktiska förändringar, utöver att det redan i dag nära samarbetet med AVM bekräftas och ytterligare kan utvecklas.

Ett utvecklat samarbete mellan Filminstitutets arkiv och AVM bör som tidigare framhållits kunna innebära att nuvarande resurser hos de båda institutionerna kan utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

6.7 Stiftelsen Ingmar Bergman

Bedömning: Det arkiv över Ingmar Bergmans gärning inom film, teater, television och litteratur som förvaltas av Stiftelsen Ingmar Bergman är av stor betydelse för förståelsen av ett unikt konstnärskap, som är känt över hela världen. För att säkerställa att detta arv kan förvaltas och tillgängliggöras för nutida och kommande generationer bör staten årligen lämna ett bidrag till Stiftelsen Ingmar Bergman om 500 000 kronor.

Stiftelsen Ingmar Bergman nämns inte i direktiven till denna utredning, men behandlas här på förekommen anledning.

I november 2002 donerade Ingmar Bergman sitt privata arkiv över 65 års konstnärligt skapande till Stiftelsen Ingmar Bergman. Arkivet består bl.a. av manuskript, synopsis, anteckningar, skisser, fotografier och bakomfilmer från filminspelningar. Ändamålet med stiftelsen är att bevara samlingarna och göra dem tillgängliga för forskningsändamål. Stiftelsen ska vidare sprida kunskap om Ingmar Bergmans verk genom utställningar, publikationer och symposier. Den del av stiftelsens verksamhet som riktar sig till allmänheten nås främst via webbplatsen Ingmar Bergman Face to Face (www.ingmarbergman.se). Tillstånd att forska i arkivet har hittills beviljats ett femtontal forskare.

Stiftelsen Ingmar Bergmans kapital består av de av Ingmar Bergman donerade scenrättigheterna till samtliga av hans manuskript och pjäser. Stiftelsens verksamhet drivs med hjälp av rättighetsintäkter från scenuppsättningar världen över av Ingmar Bergmans verk. Därutöver bidrar Filminstitutet med resurser i form av lokaler m.m. i Filmhuset för stiftelsens verksamhet. Stiftelsen har även, inom ramen för regeringens särskilda satsning till minne av Ingmar Bergman, erhållit 5,5 miljoner kronor i statliga medel för att genomföra en omfattande digitalisering av arkivet. Digitaliseringen av arkivmaterialet beräknas omfatta ca 50 000 av sammanlagt ca 80 000 sidor. Under 2008 har det genom nya fynd tillkommit ytterligare material. Digitaliseringen genomförs i samarbete med KB.

Ingmar Bergman är en av filmhistoriens främsta filmskapare och tillika en av de mest kända svenska kulturpersonligheterna i världen. Ingmar Bergmans betydelse för filmkonsten och tv-dramat internationellt, liksom för scenkonsten, kan svårigen överskattas. Även som skildrare av Sverige och svenskar under en lång och omvälvande

period i vårt lands historia har Ingmar Bergman en unik betydelse. Bilden av Sverige har påverkats och kommer sannolikt under lång tid framöver att påverkas av Ingmar Bergmans verk. Det arkiv över Ingmar Bergmans gärning inom film, teater, television och litteratur som Stiftelsen Ingmar Bergman förvaltar är av stor betydelse för förståelsen av ett unikt konstnärskap.

Stiftelsen Ingmar Bergmans scenrättigheter har hittills inbringat stiftelsen resurser som givit någorlunda förutsättningar för verksamheten. Osäkerheten kring intäkternas framtida storlek är dock betydande, i synnerhet i ett något längre tidsperspektiv. Ytterligare satsningar, som t.ex. arbetet med att digitalisera delar av materialet, har också krävt extra resurser. Det är viktigt att arvet efter Ingmar Bergman kan förvaltas och tillgängliggöras för nutida och kommande generationer. Det finns därför starka skäl som talar för att staten bör åta sig ett tydligare delansvar för finansieringen av stiftelsens verksamhet. I syfte att säkerställa en långsiktig verksamhet av hög kvalitet och tillgänglighet bör staten därför, enligt Filmutredningens bedömning, årligen ge ett bidrag till Stiftelsen Ingmar Bergman om 500 000 kronor.

7 Svenska Filminstitutets roll m.m.

7.1 Svenska Filminstitutets roll och organisationsform

Bedömning: Svensk film främjas bäst av att det finns en enskild, självständig nationell institution för genomförandet av den svenska filmpolitiken. Det gäller oavsett hur filmpolitiken finansieras. Svenska Filminstitutet bör därför vara organ för den nationella filmpolitiken även om filmpolitiken som helhet i framtiden finansieras och regleras på annat sätt än genom filmavtal. För att säkerställa att Filminstitutet även i framtiden förblir relevant för filmsektorn, som genomgår snabb förändring, är det angeläget att Filminstitutet utvecklar sin kompetens, främst inom området digitala visningsfönster för film, och att Filminstitutets roll förstärks när det gäller att främja filmmarknaden i alla visningsfönster.

Stiftelseformen för Svenska Filminstitutet är inte avhängig filmavtalet och kan alltså kvarstå även om avtalsmodellen upphör. Frågan om Filminstitutet bör omvandlas till statlig myndighet vid en förändrad finansieringsmodell kräver överväganden i särskild ordning och behandlas därför inte närmare i detta betänkande.

I Filmutredningens uppdrag ingår att ta ställning till vem som ska fördela filmstödet om det inte längre finns ett filmavtal. En utgångspunkt för övervägandena i denna del bör enligt uppdraget vara Kulturutredningens översyn av den kulturpolitiska förvaltningsorganisationen.

7.1.1 Svenska Filminstitutet i dag

Svenska Filminstitutet har funnits sedan 1963, dvs. så länge det har funnits en nationell filmpolitik i Sverige. Filminstitutet har under denna tid ansvarat för i princip samtliga insatser på filmens område, i huvudsak insatser för svensk filmproduktion, distribution och visning, bevarandet och tillgängliggörandet av filmarvet samt internationellt filmsamarbete.

När 2006 års filmavtal hade trätt i kraft lät Filminstitutet genomföra en omfattande utvärdering av institutet och dess arbete, hur det fungerade internt och i förhållande till filmbranschen. Utvärderingen resulterade i en omorganisation av institutet, i syfte att renodla och effektivisera verksamheten och göra organisationen tydligare utåt. Filminstitutet består i dag, efter organisationsförändringarna, av avdelningarna Produktionsstöd, Publiken och Filmarvet, vilka operativt ansvarar för filmpolitikens huvuduppgifter, samt en stab och en informationsavdelning. Genom en ombyggnad har de lokaler i Filmhuset som Filminstitutet använder förtätats för att skapa en mer integrerad organisation.

Avdelningen Produktionsstöd fördelar de stöd till svenska produktioner av långfilm, kortfilm och dokumentärfilm som finansieras och regleras genom 2006 års filmavtal. På avdelningen finns även MEDIA Desk Sverige, som informerar om EU:s stöd till den audiovisuella industrin inom ramen för Mediaprogrammet. Avdelningen Filmarvet ansvarar för att filmer och material om film bevaras och tillgängliggörs för allmänhet och forskning. Avdelningen består, som redovisas närmare i kapitel 6, av enheterna Bibliotek, Filmarkiv, Rotebro Filmservice och filmarkivet i Grängesberg. Filmarvets verksamhet finansieras helt av staten vid sidan av filmavtalet. Avdelningen Publiken ansvarar för stöd och verksamheter i syfte att främja spridning och visning av värdefull film för en svensk och en internationell publik. Inom avdelningen Publiken ryms enheterna Utland, Barn & Ungdom, Film i hela landet och FilmhusBiograferna. Cinemateket har nyligen flyttat från Publiken till informationsavdelningen. Av den verksamhet som Publiken ansvarar för finansieras vissa delar genom filmavtalet och vissa delar helt och hållet av staten.

År 2008 hade Filminstitutet 119 årsanställda, varav åtta anställda (motsvarande sju heltidstjänster) vid filmarkivet i Grängesberg finansierades med hjälp av projektmedel från regeringens Accessatsning.

7.1.2 Svenska Filminstitutets framtida roll

Som beskrivs i kapitel 2 torde det vara den vanligaste modellen i europeiska länder att en särskild nationell institution ansvarar för nationella filmpolitiska insatser, oavsett hur dessa insatser finansieras. Institutionellt är filmpolitiken alltså inte integrerad i den nationella kulturpolitiken i övrigt. Det finns troligen flera skäl till detta. Ett skäl kan vara att filmpolitiken skiljer sig från kulturpolitiken i övrigt genom att den inte enbart stöder en konstform utan även en hel bransch med kommersiella och populärkulturella förtecken. Ett annat skäl kan vara att filmen anses ha en så viktig roll i den moderna kulturen att det i sig motiverar en särskild nationell institution för filmen. Erfarenheterna visar också att länder med en framgångsrik filmpolitik och filmproduktion har starka och profilerade nationella institut eller motsvarande institutioner. Ett viktigt led i de filmpolitiska satsningar som tidigare har gjorts i bl.a. Storbritannien, Danmark och Norge har varit att även skapa starkare nationella institutioner som operativt ansvarar för insatserna.

Filmutredningen bedömer mot denna bakgrund att Sverige i framtiden bör ha kvar ett starkt och självständigt filminstitut även om avtalsmodellen upphör. Det skulle enligt Filmutredningens bedömning inte gagna svensk film och filmkultur nationellt och i omvärlden om Filminstitutet vid ett eventuellt upphörande av avtalet avvecklades och uppgick i en större myndighet med ansvar även för andra delar av kulturpolitiken.

I kapitel 5 redovisas bedömningen att om filmavtalet upphör utan att staten kompenserar för minskade resurser kan och bör filmpolitikens huvuduppgifter upprätthållas, även om filmpolitiken då måste utformas med en avsevärt lägre ambitionsnivå än i dag. Enligt Filmutredningens bedömning motiverar nedskärningar av filmstöden i den storleksordning som beskrivs i kapitel 5 inte heller att Filminstitutet avvecklas. Däremot blir det sannolikt nödvändigt med administrativa besparingar som i sin tur kan få konsekvenser för Filminstitutets interna organisation.

Med en enbart statlig finansiering av filmpolitiken som helhet är det viktigt att säkerställa att Svenska Filminstitutets verksamhet och organisation även i fortsättningen präglas av öppenhet och förståelse för filmbranschens olika verksamheter, villkor och intressen. Regeringen utser Filminstitutets styrelse, som får ha högst nio ledamöter. Enligt 2006 års filmavtal har branschparterna i avtalet möjlighet att nominera personer till två av ledamötsplatserna. Om

dessas förutsättningar förändras är det angeläget att säkerställa att det även i framtiden finns en bred kunskap och förståelse för filmens och filmbranschens villkor, i Filminstitutets styrelse liksom i Filminstitutets organisation som helhet.

Kunskapen inom Filminstitutet bör emellertid inte enbart bibehållas utan även utvecklas och breddas. I dag finns det på Filminstitutet en stor kompetens inom biografilm, medan kunskaperna om film i andra, digitala visningsfönster är mer begränsade. Filmutredningen gör i kapitel 5 bedömningen att det svenska filmstödsystemet bör moderniseras, och föreslår att flera av stöden öppnas för andra visningsfönster än biografen. Dessutom föreslås bl.a. även ett nytt produktionsstöd som bör kunna omfatta projekt inom *cross media*, som kan inbegripa t.ex. film och dataspel. Det är viktigt att Filminstitutet även i framtiden förblir relevant för en sektor som genomgår snabb förändring. Om stöden moderniseras och nya stöd införs bör även Filminstitutets kompetens utvecklas, främst inom området digitala visningsfönster för film.

Som beskrivs i kapitel 5 har Filminstitutet för i år fått regeringens uppdrag att följa den digitala utvecklingen inom filmområdet samt utvecklingen kring frågor rörande olovlig hantering av film. En av de viktigaste utmaningarna för filmbranschen i dag är att utveckla legala nätbaserade filmtjänster. Filmutredningen anser att Filminstitutets roll och kompetens i dessa frågor bör förstärkas, som ett led i tillskapandet av en modern filmpolitik som syftar till att främja filmmarknaden i alla visningsfönster.

7.1.3 Stiftelseformen för Svenska Filminstitutet utan ett filmavtal

Stiftelsen Svenska Filminstitutet instiftades i december 1992. Stiftare är parterna i 1993 års finansieringsavtal för Filminstitutet, dvs. staten, film- och videobranschernas organisationer, Sveriges Television AB samt Nordisk Television AB (nuvarande TV4 AB). Stiftelsens syfte är att främja värdefull svensk filmproduktion, spridning och visning av värdefull film, bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden.

Svenska Filminstitutet tillkom 1963 genom det första filmavtalet mellan staten och filmbranschen. I samband med detta reglerades Filminstitutets finansiering, ändamål och organisation. Vid en gransk-

ning av Filminstitutets juridiska status 1992 framkom att Filminstitutet inte var en stiftelse rättsligt sett. Detta ledde till att filmavtalets parter kom överens om att bilda den nuvarande stiftelsen.

Stiftelseförordnandet för Svenska Filminstitutet anger syftet med stiftelsen samt vissa grundläggande förutsättningar för verksamheten. Bland annat fastställs att stiftelsen ska ha en styrelse samt revisorer som utses av regeringen och att styrelsen ska utse en verkställande direktör. I övrigt regleras Filminstitutets verksamhet genom 2006 års filmavtal, samt, när det gäller de delar av verksamheten som enbart finansieras av statliga medel, genom anslagsvillkor, mål, uppdrag och återrapporteringskrav som beslutas av regeringen.

Stiftelseformen för Svenska Filminstitutet är inte avhängig filmavtalet och kan alltså kvarstå om avtalsmodellen upphör. I stiftelseförordnandet för Svenska Filminstitutet anges att om stiftelseförordnandet upphör att gälla ska stiftelsens kvarvarande tillgångar anslås till eller användas för ändamål som så nära som möjligt motsvarar stiftelsens. Stiftelseförordnandet för Svenska Filminstitutet saknar dock föreskrifter från stiftarna om att styrelsen eller någon annan har rätt att upplösa stiftelsen genom att upphäva föreskrifterna (upplösningsrätt). Detta innebär att om stiftelsen ska upplösas måste styrelsen ansöka om permutation hos Kammarkollegiet för att upphäva föreskrifterna.

Enligt Stiftelselagen (1994:1220) är det främst av ekonomiska skäl eller om en stiftelse inte kan främja sitt ändamål som styrelse eller förvaltare kan agera för att den ska upphöra. Som redovisas i det föregående bedömer Filmutredningen att nedskärningar av filmstöden till följd av att filmavtalet upphör inte i sig ger skäl för att avveckla Filminstitutet. Detsamma gäller enligt Filmutredningens bedömning för Filminstitutet betraktat som stiftelse.

Om avtalsmodellen upphör kan de delar av Filminstitutets verksamhet som i dag regleras i filmavtalet i stället regleras genom de anslagsvillkor, mål, uppdrag och återrapporteringskrav som regeringen beslutar. Det bör i så fall göras en generell översyn av dessa styrdokument. Utöver detta tillkommer kravet på en förordning som reglerar Filminstitutets bidragsgivning. Redan i dag regleras Filminstitutets bidrag till regionala resurscentrum för film och video genom en förordning (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet. En förordning bör, om avtalsmodellen upphör, införas även för Filminstitutets övriga bidragsgivning. Detta för att skapa förutsebarhet för bidragsmottagarna och för att tillse att det råder klarhet kring hur de statliga medlen ska användas. En sådan för-

ordning bör i huvudsak kunna utformas med utgångspunkt i Filminstitutets nuvarande stödbestämmelser, med beaktande av de förändringar av stöden som kan komma att införas mot bakgrund av Filmutredningens förslag.

Om filmpolitiken som helhet får enbart statlig finansiering kan regeringen vilja överväga att omvandla Stiftelsen Svenska Filminstitutet till en statlig myndighet. Frågan om vilken organisationsform som är lämpligast för Filminstitutet vid en helt statlig finansiering av filmpolitiken, liksom frågan om förutsättningarna för en eventuell förändring av organisationsformen, kräver ytterligare överväganden och bör i så fall prövas i särskild ordning. Filmutredningen har därför valt att inte utreda dessa frågor närmare.

7.2 Handlingsoffentlighet i Filminstitutets verksamhet – ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Förslag: Om avtalsmodellen upphör och filmpolitiken som helhet får enbart statlig finansiering bör all verksamhet i Stiftelsen Svenska Filminstitutet omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet.

7.2.1 Nuvarande regler

I dag gäller reglerna om handlingsoffentlighet, dvs. rätten för svenska medborgare att ta del av allmänna handlingar, för de delar av Filminstitutets verksamhet som finansieras vid sidan av filmavtalet med enbart statliga medel. Handlingsoffentligheten omfattar inte fördelning av stöd enligt filmavtalet. Bakgrunden till detta är följande.

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Svenska Filminstitutet är en stiftelse och därmed ett enskilt rättssubjekt. Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska det som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet gälla också hos vissa andra organ, som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som

innefattar myndighetsutövning eller liknande. I bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) anges vilka dessa organ är samt vilken verksamhet hos det enskilda rättssubjektet som omfattas av handlingsoffentligheten.

I propositionen Ny svensk filmpolitik gjordes bedömningen att det då inte fanns förutsättningar att låta Filminstitutets verksamhet omfattas av handlingsoffentlighet (prop. 1998/99:131). Det skäl som angavs var att en icke försumbar del av stiftelsens medel utgjordes av bidrag från andra än staten och att det vid stiftelsens handläggning av ärenden inte var möjligt att skilja ut vad som var statliga medel och vad som var medel från andra finansiärer. Riksdagen gjorde samma bedömning som regeringen (bet. 1999/2000:KrU5, rskr. 1999/2000:13).

I och med 2006 års filmavtal skedde en uppdelning av de filmpolitiska stöden så att en del av Filminstitutets stödgivning och verksamhet kom att finansieras vid sidan av filmavtalet med enbart statliga medel. I propositionen Fokus på film – en ny svensk filmpolitik (2005/06:3) bedömdes att för denna verksamhet, som finansieras enbart med offentliga medel, ska offentlighetsprincipen tillämpas. Riksdagens bedömning var densamma som regeringens (bet. 1999/2000:KrU5, rskr. 1999/2000:13).

I bilagan till den dåvarande sekretesslagen (1980:100), nuvarande offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), infördes således ett tillägg som innebär att principen om handlingsoffentlighet ska gälla för all verksamhet i Stiftelsen Svenska Filminstitutet, förutom verksamhet som avser fördelning av stöd enligt filmavtal. Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2006, med tillämpning på handlingar som från den tidpunkten inkommer till eller upprättas hos Filminstitutet. I angivna delar ska Filminstitutet alltså i dag tillämpa reglerna om handlingsoffentlighet och är vid tillämpning av sekretesslagen därvid att jämföras med en myndighet. Det innebär att regler om registrering och diarieföring gäller, liksom frågor om upplysningsplikt, förfarande vid utlämnande av allmänna handlingar och bestämmelser om överklagande. Det innebär också att bestämmelser om sekretess kan vara tillämpliga i den verksamhet som omfattas av handlingsoffentligheten.

7.2.2 Ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Om filmavtalet upphör leder det till att handlingsoffentlighet bör gälla fullt ut inom alla delar av Filminstitutets verksamhet. Det nuvarande undantaget i offentlighets- och sekretesslagen, som ju gäller Filminstitutets stödgivning enligt filmavtal, fyller då inte längre någon funktion. När all verksamhet i Filminstitutet finansieras enbart med statliga medel faller också tidigare motiv för ett undantag. Handlingsoffentligheten bör då gälla för all verksamhet i Filminstitutet. Om avtalsmodellen upphör bör därför en ändring göras i bilagan till 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), så att det framgår att handlingsoffentlighet ska gälla all verksamhet inom Stiftelsen Svenska Filminstitutet. Som påpekats tidigare i detta betänkande kan det vara nödvändigt med en viss tids förlängning av nuvarande filmavtal innan det kan ersättas av en ny finansieringsmodell. Tidpunkten för när den här föreslagna lagändringen ska träda ikraft får anpassas efter hur länge 2006 års filmavtal kommer att gälla.

Med handlingsoffentlighet följer, som påpekats i det föregående, även att bestämmelser om sekretess kan vara tillämpliga. Det kan enligt Filmutredningens bedömning finnas skäl för att vissa uppgifter i samband med Filminstitutets behandling av stödansökningar kan omfattas av sekretess. Det kan, t.ex. vid ansökningar om utvecklings- och produktionsstöd, gälla manusförfattares idéer, enskilda finansiärers insatser samt andra typer av uppgifter som kan betraktas som affärshemligheter. Prövningen av om sekretess bör gälla görs av Filminstitutet. I Danmark och Norge är filminstitutet statliga förvaltningsorgan som omfattas av handlingsoffentlighet enligt de regler som gäller i respektive länder. Vid beslut om produktionsstöd offentliggörs där filmproduktionens totala budget, men inte t.ex. enskilda finansiärers insatser, som betraktas som affärshemligheter.

I det som anförs i det föregående i detta avsnitt är utgångspunkten att Filminstitutet förblir en stiftelse om avtalsmodellen upphör. Om Filminstitutet omvandlas till statlig myndighet bör handlingsoffentlighet och sekretess gälla på samma sätt som för myndigheter generellt. I praktiken blir konsekvenserna när det gäller handlingsoffentlighet i Filminstitutets verksamhet då alltså desamma som de som här redovisas.

7.3 Ändring i inkomstskattelagen

Förslag: Om avtalsmodellen upphör bör den nuvarande möjligheten i inkomstskattelagen att få avdrag för de avgifter och bidrag som betalas till Filminstitutet av berörda avtalsparter i 2006 års filmavtal upphöra.

Sedan 1963, då det första filmavtalet ingicks, finns möjlighet att få avdrag för de avgifter och bidrag som betalas till Filminstitutet av berörda avtalsparter. Avdragsrätten reglerades tidigare i den särskilda lagen (1963:173) om avdrag för avgifter till Stiftelsen Svenska Filminstitutet m.m. Rätten överfördes till 16 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229) när den lagen infördes. Rätten till avdrag utgör ett undantag från huvudregeln att avdrag bara medges för utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster.

Avdragsrätten för avgifter och bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet är kopplad till filmavtalet. Om filmavtalet upphör att gälla fyller denna avdragsrätt inte längre någon funktion. Om avtalsmodellen upphör bör detta undantag därför upphöra att gälla och paragrafen upphävas. Ändringen av lagen bör träda i kraft den 1 januari 2011 och tillämpas första gången vid 2012 års taxering. För avgifter och bidrag som lämnats före utgången av 2010 kan avdrag fortfarande göras. Filmutredningen föreslår således att 16 kap. 11 § lagen (1999:1229) om inkomstskatt ska upphöra att gälla vid utgången av 2010. Om det nuvarande filmavtalet förlängs får dock tidpunkten för ikraftträdandet etc. anpassas efter hur länge 2006 års filmavtal kommer att gälla.

Referenser

- Allerstrand, Sven, *Att bevara och tillgängliggöra filmarvet*, rapport på uppdrag av Filmutredningen 2008, i utredningens arkiv (dnr Ku2008:03/2009/10).
- Bevara dokumentärfilmens kulturarv* (SOU 1999:41).
- Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering* (SOU 2004:53).
- Creative Industries Mapping Document 2001*, Department for Culture, Media and Sport, <http://www.culture.gov.uk/reference_library/publications/4632.aspx/> (09-09-11).
- Dahlström, Margareta m.fl., *Film och regional utveckling i Norden* (Svenska Filminstitutet/Nordregio, 2005).
- The Economy of Culture in Europe*, rapport på uppdrag av Europeiska kommissionen (KEA European Affairs, 2006).
- Filmåret i siffror 2008* (Svenska Filminstitutet, 2009).
- Forss, Kim och Stål, Torkel, *Utvärdering av biografstöd, distributionsstöd samt stöd till visningsorganisationer och filmfestivaler*, rapport på uppdrag av Svenska Filminstitutet (Andante – tools for thinking AB, 2007).
- Future Policy and Strategy for Sweden's Film Sector*, rapport på uppdrag av Föreningen Sveriges Filmproducenter och Film i Väst (Olsberg/SPI, 2008).
- Globalisering och kultur*, red. Anne Kolmodin, allmän rapport A2008:014 (Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2008).
- Guerpillon, Olivier, *Filmen som näring och exportindustri*, rapport på uppdrag av Filmproducenternas Branschkansli i samarbete med Svenska Filminstitutet (2005).
- Handlingsplan för insatser inom biograf- och distributionsområdet 2008–2010* (Svenska Filminstitutet, 2007).
- Hearing om konkurrensfrågor inom filmområdet*, skriftlig dokumentation av Love Svensson på uppdrag av Filmutredningen 2008, i utredningens arkiv (dnr Ku2008:03/2009/36).

- Internationella kulturutredningen 2003* (SOU 2003:121).
- Katz, Ephraim, *The Film Encyclopedia*, 3 uppl., rev. Fred Klein och Ronald Dean Nolan (New York: HarperCollins Publishers, Inc., 1998).
- Kommunal kompetens i utveckling* (SOU 2007:72).
- Kulturarvet och rörliga bilder*, Informationsrapport 2002/03:2 (Riksdagens revisorer, 2003)
- Kulturutredningen* (SOU 2009:16).
- Lidin, Karolina, *Rapport om Biograflancerade Dokumentarfilm i Sverige 2003–2007. Produktions- & Finansieringsförhold samt Distributionsresultater*, rapport på uppdrag av Svenska Filminstitutet (2009).
- Musik och film på Internet – hot eller möjlighet?* (Ds 2007:29).
- Nielsén, Tobias, *Film utanför filmen*, rapport på uppdrag av Film Stockholm, Länsstyrelsen i Stockholms län samt Filmopol Mitt/Regionförbundet Örebro (QNB Analys & Kommunikation, 2007).
- Rapport och förslag till utvecklingsplan för digital bio* (Svenska Filminstitutet, 2006).
- Svenska biovanor 1998–2007*, Marina Ghersetti, SOM-rapport 2008:14 (SOM-institutet, 2008).

Kommittédirektiv



Filmpolitikens finansiering och utformning

Dir.
2008:88

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juni 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till hur de framtida filmpolitiska insatserna ska finansieras och utformas. Utredaren ska vid behov även lämna författningsförslag. Utredaren ska ur ett framtidsperspektiv beskriva och analysera utvecklingen på filmområdet och mot denna bakgrund värdera nuvarande insatser. Till det som ska belysas hör bl.a. ägar- och konkurrensförhållanden inom branschen, resurser och betalningsströmmar i svensk film, konsumtionsmönster samt teknikutveckling.

Utredaren ska bl.a. pröva

- om det finns förutsättningar för en fortsatt avtalsmodell för finansiering av filmpolitiken,
- om nuvarande insatser skapar bästa möjliga förutsättningar för ekonomiskt och konstnärligt risktagande i svensk filmproduktion,
- om nuvarande insatser på bästa sätt gynnar kvalitet och mångfald i det filmutbud som erbjuds konsumenten,
- om olika filmstöd i större utsträckning bör kunna ges till film i andra visningsformer än visning på biograf,
- hur en kostnadseffektiv och långsiktig utveckling av digital bio i hela landet kan främjas,
- möjligheten till ökad samordning mellan filmpolitiska insatser på nationell, regional och lokal nivå,

- om nuvarande organisering av arbetet med att bevara och tillgängliggöra filmarvet bör förändras.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2009.

Bakgrund och utgångspunkter

Filmen är en konstform och ett massmedium som berör och engagerar. Samtidigt som filmen finns på en kommersiell marknad samspelar denna marknad med offentliga insatser för produktionen, spridningen och visningen av film, liksom för bevarandet av filmen som kulturarv. Det gäller i Sverige liksom i många andra länder, särskilt inom små språkområden.

De filmpolitiska insatserna i Sverige har sedan början av 1960-talet i huvudsak finansierats genom avtal mellan staten och företrädare för olika berörda branscher. I det nuvarande avtalet, 2006 års filmavtal, är staten, organisationer inom filmbranschen samt Sveriges Television AB (SVT), TV 4 AB, Modern Times Group MTG AB, Kanal 5 AB och C More Entertainment AB avtalsparter. Genom avtalet finansieras stöd till svensk filmproduktion, vissa stöd till distribution och visning, avgifter till internationellt samarbete, stöd till internationell lansering av ny svensk film samt stöd till åtgärder mot olovlig hantering av film. Stiftelsen Svenska Filminstitutet fördelar de medel som inflyter genom avtalet.

Vid sidan av filmavtalet lämnar staten genom Svenska Filminstitutet även stöd till andra insatser, huvudsakligen inom det filmkulturella området. Insatserna omfattar stöd till regionala resurscentrum för film och video, stöd till film i skolan, stöd och andra insatser för att främja distribution och visning av värdefull film, stöd till film och video för syntolkning och textning på svenska och de nationella minoritetsspråken, insatser för att bevara och tillgängliggöra filmarvet, informationsverksamhet samt utlandsverksamhet. Vidare fördelar Konstnärsnämnden visst statligt stöd till produktion av kortfilm.

Regeringen tillkallade i juni 2007 en kommitté, den s.k. Kulturutredningen, med uppgift att göra en samlad översyn av kulturpolitikens inriktning och arbetsformer (dir. 2007:99). Kulturutredningen ska bl.a. behandla den statliga förvaltningsorganisationen inom kulturområdet, det statliga institutionsväsendet samt det

kulturpolitiska samspelet mellan staten, landstingen och kommunerna.

2006 års filmavtal gäller t.o.m. den 31 december 2010. Regeringen förklarade i budgetpropositionen för 2008 att det långsiktiga arbetet med beredningen av en ny filmpolitik efter 2010 skulle påbörjas inom Regeringskansliet under hösten 2007.

Ett led i arbetet med beredningen av en ny filmpolitik har varit att genom sonderande samtal med berörda parter pröva förutsättningarna för ett nytt filmavtal efter 2010. Samtalen och kontakter med andra intressenter visar att det finns behov av en fördjupad analys av en rad frågor inför ett ställningstagande om filmpolitikens framtida finansiering och utformning.

Filmpolitikens finansiering

En grundläggande fråga är hur de framtida filmpolitiska insatserna ska finansieras. Genom filmavtalet har staten och berörda branscher hittills tagit ett gemensamt ansvar för finansieringen av stöd till filmpolitiska ändamål. Avtalsmodellen har dock ifrågasatts utifrån olika utgångspunkter. Det har bl.a. framhållits att filmavtalets finansiering, i vilken biografmarknaden står för det största bidraget näst efter staten, inte speglar den utveckling som skett inom produktion, distribution och visning av film. Vilka visningsformer som bidrar till filmavtalet påverkar också hur de filmpolitiska insatserna kan utformas. En del röster i den filmpolitiska debatten har därför efterlyst en utökad finansiering av filmavtalet från parter som i dag inte är representerade i avtalet. Andra menar tvärtom att avtalet bör ersättas av en enbart statlig finansiering av filmstöden, bl.a. på grund av svårigheterna med att förena olika partsintressen. Dessa svårigheter har bidragit till att förhandlingar inför nya avtalsperioder blivit komplicerade och utdragna, vilket tidvis skapat osäkerhet om de framtida finansieringsförutsättningarna för filmbranschen.

Även om filmavtalen genom åren har haft en likartad grundstruktur har avtalens partssammansättning och därmed sammanhängande finansiering varierat. Det första filmavtalet ingicks 1963 mellan staten och filmbranschen. Staten började 1973 att ge direkta bidrag till avtalets ändamål. Med 1982 års film- och videoavtal inträdde videobranschen i avtalskretsen. SVT och Nordisk Television AB (numera TV 4 AB) tillträdde som avtalsparter i 1993 års

avtal. Videobranschen lämnade avtalet efter utgången av 1998 och har sedan dess inte medverkat i något avtal. I 2006 års filmavtal är de kommersiella TV-företagen Modern Times Group MTG AB, Kanal 5 AB och C More Entertainment AB nya parter. De TV-företag som är parter i 2006 års filmavtal ska enligt avtalet dels lämna ett visst bidrag till Filminstitutet, dels garantera att medel till ett visst årligt belopp används för ny svensk film genom samproduktion, medfinansiering och köp av visningsrätter. I uppdraget till utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst (dir. 2007:71) ingår att överväga hur det kan säkerställas att omfattningen av SVT:s ansvarstagande för svensk film upprätthålls även efter det att 2006 års filmavtal har löpt ut 2010. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2008.

Även omfattningen av de insatser som finansierats genom filmavtalen har varierat. Medan de flesta avtal har finansierat i princip samtliga filmpolitiska insatser gäller det inte för 1993 års avtal och, som tidigare nämnts, för 2006 års avtal.

Statens andel av finansieringen av filmpolitiken har stegvis ökat. De ändamål som ryms inom 2006 års filmavtal bekostas till mer än hälften av statliga medel. De sammanlagda filmpolitiska insatserna på nationell nivå, inom och utanför filmavtalet, finansieras i dag till ungefär två tredjedelar av statliga medel. Därutöver har den offentliga finansieringen på regional nivå av filmproduktion och annan filmverksamhet ökat markant under de senaste tio åren, genom framväxten av regionala produktions- och resurscentrum.

Parternas medverkan i 2006 års filmavtal är förenad med olika villkor. SVT får säga upp avtalet om riksdagen fattar beslut som innebär väsentliga förändringar av företagets ekonomiska ramar eller av inriktningen på företagets verksamhet. De kommersiella TV-bolagen får säga upp avtalet om de förlorar rätten att sända marksänd television med digital teknik. Organisationer inom filmbranschen får säga upp avtalet om mervärdesskattesatsen på filmvisning höjs från den nuvarande reducerade nivån på 6 procent. Reducerad mervärdesskattesats för entréavgifter till biografföreställningar medges enligt rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt. Reducerad mervärdesskattesats är enligt samma direktiv däremot inte tillåten för försäljning och uthyrning av videogram. Skattesatsstrukturen i mervärdesskattedirektivet är för närvarande föremål för en revision av Europeiska kommissionen.

Filmpolitikens utformning

Filmpolitikens nuvarande huvuduppgifter är att främja värdefull svensk filmproduktion, att främja distribution och visning av värdefull film, att bidra till att bevara och tillgängliggöra filmarvet, samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden.

Utvecklingen, bl.a. när det gäller ny teknik och förändrade ägarförhållanden på biografmarknaden, påverkar på olika sätt förutsättningarna för verksamheter inom nämnda områden. De filmpolitiska insatserna behöver värderas bl.a. mot denna bakgrund.

Främja värdefull svensk filmproduktion

Stödet till svensk filmproduktion omfattar i dag i huvudsak två stödformer: förhandsstöd, som baseras på en kvalitetsprövning som görs av Filminstitutets konsulenter, samt publikrelaterat stöd, ett efterhandsstöd som ges i relation till filmens bruttobiljettintäkter. Kombinationen av stöd som baseras på en kvalitetsbedömning och ett marknadsinriktat stöd i någon form finns i flera länder.

Förhandsstödet ges till filmprojekt med konstnärliga eller liknande kvaliteter som inte bedöms kunna genomföras enbart på marknadens villkor. Förhandsstödet är uppdelat på stöd till långfilm, barn- och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm samt utveckling. Utvecklingsstödet omfattar bl.a. stöd till manusutveckling och stöd till s.k. växthusverksamhet för unga filmskapare.

Det publikrelaterade stödet utgör ett komplement eller alternativ till det konsulentstyrda förhandsstödet och ska fungera som en riskgaranti för privat finansiering av svensk film. En svårighet med det publikrelaterade stödet har varit att åstadkomma långsiktiga stöd villkor som samtidigt är väl avpassade efter stödets totala fasta budgetram. Regeringen har den 12 juni 2008 beslutat att godkänna ett avtal om ändring av 2006 års filmavtal, som innebär att eventuella bestående överskott av medel avsedda för publikrelaterat stöd får användas för stöd i särskild ordning till svensk långfilm avsedd för biografvisning med ett tydligt mål att nå en stor publik.

De olika produktionsstöden kompletterar på flera sätt varandra. Samtidigt speglar fördelningen av resurser mellan de olika förhandsstöden och efterhandsstödet avvägningar mellan olika intressen.

Publiken ser i dag i allt högre grad film i andra visningsformer än på biograf. Utrymmet på biografrepertoaren är också begränsat. Mot denna bakgrund har det framförts kritik mot att förhandsstöd i regel endast ges till långfilmer som är avsedda för biografpremiär. För förhandsstödet till kort- och dokumentärfilm gäller inte detta villkor. Andra anser tvärtom att filmavtalets nuvarande villkor bör betraktas i relation till hur avtalets finansiering fördelar sig mellan olika visningsformer.

Filmproduktion är som tidigare berörts till stor del en kommersiell verksamhet. Ingen svensk film produceras enbart med offentliga medel. Under senare år har förutsättningarna för privat finansiering av svensk film, bl.a. från riskkapitalbolag, fått ökad uppmärksamhet. Filmbranschen har också beröringspunkter med bl.a. förlags-, musik- och dataspelsbranscherna. Alla dessa olika branscher utgör delar av det som ibland benämns som upplevelseindustrin.

I syfte att uppnå ökad jämställdhet i svensk filmproduktion innehåller 2006 års filmavtal ett mål om att stödet till svensk filmproduktion ska fördelas jämnt mellan män och kvinnor. Enligt detta mål bör ettdera könet, räknat i antal projekt som får stöd, senast ett år före avtalsperiodens slut vara representerat till minst 40 procent inom kategorierna manusförfattare, producent och regissör. Enligt ett övergripande mål för statens bidrag till Filminstitutet ska ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv integreras i Filminstitutets verksamhet.

Film produceras allt mer genom internationellt samarbete. I Sverige liksom i många andra EU-länder har även den omfattande regionaliseringen förändrat filmproduktionens villkor och ytterligare bidragit till samarbete över nationsgränserna. Svensk film får offentlig finansiering även genom internationella organ som Nordiska Film- och TV-fonden, Eurimages och EU:s Mediaprogram samt från regionala produktionscentrum i landet.

De nuvarande svenska filmstöden har godkänts av Europeiska kommissionen i statsstödshänseende. Kommissionens beslut gäller t.o.m. den 31 december 2010.

Främja distribution och visning av värdefull film

När det gäller de ekonomiska förutsättningarna för svensk film och för utländsk film som importerats till Sverige är kostnader för distribution och visning en väl så väsentlig faktor som produktionskostnaderna.

Filmpolitiken omfattar en rad insatser för att främja distribution och visning av film i hela landet, både inom ramen för och vid sidan av 2006 års filmavtal. Insatserna syftar till att öka spridningen av svensk film, att öka utbudet av utländsk kvalitetsfilm i Sverige och att stärka biografstrukturen. Insatserna är i huvudsak inriktade på biografiffilm.

Sverige är ett av världens biografstätaste länder räknat per capita, med ett stort antal biografier på mindre orter som ofta drivs ideellt. Antalet visningsformer för film blir allt fler, vilket innebär att filmtittandet totalt sett ökar, men också att biografen utsätts för allt hårdare konkurrens. Likväl har biografen alltjämt stor betydelse för filmmarknaden och som offentligt rum för filmupplevelser.

Frågor om biografens roll och förutsättningarna för mångfald i filmutbudet har fått ökad aktualitet efter det att biografkedjan Astoria Cinemas och distributören Triangelfilm gått i konkurs och ägarförändringar skett på marknaden. Filminstitutet har hösten 2007 gjort en utvärdering och utarbetat en handlingsplan med förändringar och vissa förstärkningar av de insatser som görs för distribution och visning av film. I samband med detta har uppmärksamhet riktats mot kommunernas och landstingens roller när det gäller utvecklingen på området.

Enligt många bedömare kommer biografbranschen i Sverige inom en inte avlägsen framtid att övergå från dagens analoga teknik till digital distribution och visning av film. Genom att distributionen därmed blir effektivare och billigare ökar de tekniska förutsättningarna för mångfald i filmutbudet och för tillgång till aktuell biografiffilm på mindre orter. Digital bio ger också ökade möjligheter att sprida andra kulturyttringar till en bred publik, t.ex. genom direktsändning av opera och teater. Samtidigt förutsätter digital bio kostsamma investeringar, vilket medför svårigheter för biografverksamheter med små resurser, inte minst på landets mindre orter. Det finns dock olika uppfattningar om hur snabbt den digitala övergången kan förväntas ske. Filminstitutet har regeringens uppdrag att följa utvecklingen på området.

Filminstitutet fördelar stöd till film och video för syntolkning och textning på svenska och de nationella minoritetsspråken. De flesta svenska långfilmer som ges ut på DVD är i dag svensktextade. Trots att personer med hörselskada även utgör en stor potentiell biografpublik har filmdistributörer efter att stödet infördes dock inte framställt textade filmkopior i sådan omfattning att de textade filmerna har kunnat nå någon större publik på biograferna.

Fildelning av film via Internet, utan rättighetshavarens medgivande och möjlighet till ekonomisk ersättning, är ett internationellt problem som i förlängningen drabbar såväl produktionen som distributionen av film i alla visningsformer. I debatten har såväl den svenska lagstiftningen kring upphovsrätten på Internet som berörda branschens möjligheter och ansvar för att motverka olovlig fildelning varit centrala frågor. Regeringen förbereder förslag till lagändringar på upphovsrättsområdet, bl.a. när det gäller genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/48/EG av den 29 april 2004 om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter. På regeringens initiativ har även branschsamtal inletts mellan rättighetshavare, Internetleverantörer, konsumentföreträdare och andra intressenter i syfte att förbättra förutsättningarna för och bidra till utvecklingen av lagliga och användarvänliga tjänster för upphovsrättsligt skyddat material via Internet. Utvecklingen på upphovsrättsområdet kommer att vara av betydelse för finansieringen av den framtida filmpolitiken.

Bevara och tillgängliggöra filmarvet

Filminstitutet har i uppdrag att bevara filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse och att tillgängliggöra dem för forskning och allmänhet. Uppdraget avser i huvudsak spelfilm och dokumentärfilm avsedd för biografvisning. Sedan 2002, då filmarkivet i Grängesberg etablerades med Filminstitutet som huvudman, omfattar uppdraget även s.k. icke-fiktiv smalfilm som inte är avsedd för biografvisning. All film som inkommer till Filminstitutet bevaras i originalskick, dvs. med dagens visningsteknik i de flesta fall på filmbas. Insamlingen bygger på frivilliga avtal med producenten, distributören eller annan part.

Statens ljud- och bildarkiv (SLBA) ska, i enlighet med bestämmelser i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument, samla in, bevara och tillhandahålla det medieutbud i Sverige som offent-

liggörs i form av ljud och rörliga bilder, dvs. även film. Filmer som är avsedda för biografvisning bevaras vid SLBA genom överföring till videogram. Målet för SLBA:s verksamhet är att bidra till en effektiv infrastruktur som ger goda förutsättningar för forskning.

Vid sidan av Filminstitutet och SLBA har även SVT ett omfattande filmarkiv. Därutöver driver också Stiftelsen Filmform ett arkiv för konstfilm och experimentell video, med viss statlig finansiering via bidrag från Konstnärsnämndens filmstöd.

Det har ifrågasatts om nuvarande organisering av arbetet med att bevara och tillgängliggöra filmarvet är den mest ändamålsenliga. Filminstitutet och SLBA har uppdrag som tenderar att delvis överlappa varandra. Denna tendens betonas ytterligare av digitaliseringen, som medför snarlika utmaningar och möjligheter för respektive verksamheter. Regeringen har beslutat att ge Kungl. biblioteket i uppdrag att förbereda en sammanslagning med SLBA. Två motiv som förts fram för sammanslagningen är att uppdelningen utifrån traditionella medieformer bedöms som allt mindre ändamålsenlig och att utmaningar rörande den tekniska utvecklingen bedöms vara alltmer likartade för myndigheterna.

Kulturutredningen har som tidigare nämnts regeringens uppdrag att göra en översyn av den statliga förvaltningsorganisationen och det statliga institutionsväsendet inom kulturområdet.

Uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till hur de framtida filmpolitiska insatserna ska finansieras och utformas. Utredaren ska därvid utgå från och värdera filmpolitikens nuvarande huvuduppgifter, dvs. att främja värdefull svensk filmproduktion, att främja distribution och visning av värdefull film, att bidra till att bevara och tillgängliggöra filmarvet samt att verka för internationellt samarbete på filmområdet. Utredaren ska vid behov lämna författningsförslag.

Som underlag för sina ställningstaganden ska utredaren beskriva och analysera utvecklingen på filmområdet och mot denna bakgrund värdera nuvarande insatser. Därvid kan bl.a. Filminstitutets utvärdering och handlingsplan från hösten 2007 rörande insatser inom biograf- och distributionsområdet vara en utgångspunkt. Till de faktorer som ska belysas hör ägar- och konkurrensförhållanden och ekonomiska förutsättningar inom branschens olika led, resurser och betalningsströmmar i svensk film, konsumtionsmönster

samt teknikutvecklingen inom distribution och visning av rörliga bilder. Individbaserad statistik ska presenteras och kommenteras eller analyseras efter kön om det inte finns särskilda skäl emot detta. Utredaren ska särskilt uppmärksamma filmskapares villkor liksom förutsättningarna för företagsamhet och för konstnärligt och ekonomiskt risktagande i svensk filmproduktion. Särskild uppmärksamhet ska även ägnas förutsättningarna för kvalitet och mångfald i filmutbudet som helhet i olika visningsformer. Utredaren ska informera sig om Kulturutredningens arbete när det gäller det kulturpolitiska samspelet mellan staten, landsting och kommuner och vid behov fördjupa den utredningens arbete med avseende på de offentliga insatserna inom filmområdet. Utredaren ska även beakta frågan om filmens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

En internationell utblick ska göras, främst mot övriga Norden och Europa, beträffande utvecklingen på filmområdet och hur olika filmpolitiska insatser samspelar med denna utveckling. Utredaren ska över lag i sin analys anlägga ett framtidsperspektiv och så långt det är möjligt beakta att det sker en fortlöpande utveckling på filmområdet.

Mot denna bakgrund ska utredaren pröva om det finns förutsättningar för en fortsatt avtalsmodell för finansieringen av filmpolitiska insatser och om en sådan modell är ändamålsenlig. Om utredaren finner att dessa förutsättningar föreligger ska ett förslag till nytt avtal lämnas som är förankrat hos de tilltänkta avtalsparterna. Av förslaget ska det framgå vilka parter som bör ingå, parternas bidrag till finansieringen, samt vilka filmpolitiska ändamål som bör omfattas av avtalet och vilka som bör ligga utanför. Avtalet ska utformas så att eventuella mervärdesskatteförändringar kan hanteras inom ramen för avtalet. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter av övergångar mellan olika avtalsperioder och av hänsyn till filmbranschens behov av framförhållning är det viktigt att utredaren så tidigt som möjligt kan klarlägga om det finns förutsättningar för ett nytt avtal eller inte.

Utredaren ska även lämna förslag till en finansiering och utformning av filmpolitiska insatser utan ett avtal. Konsekvenserna av den föreslagna finansieringen samt förslagets ekonomiska effekter för staten ska redovisas. Utredaren ska därvid beakta eventuella dynamiska effekter inom berörda branscher av att de avgifter och bidrag som branschparterna i dag lämnar till filmstöd inom ramen för filmavtalet upphör, liksom andra möjliga conse-

kvenser. Utredaren ska ta ställning till vem som ska fördela filmstödet om det inte längre finns ett filmavtal. En utgångspunkt för övervägandena i denna del bör vara Kulturutredningens pågående arbete med den kulturpolitiska förvaltningsorganisationen.

Om utredaren finner det motiverat med anledning av sin analys ska förändringar av nuvarande filmpolitiska insatser föreslås. Utredaren ska särskilt pröva om de nuvarande insatserna skapar bästa möjliga förutsättningar för ekonomiskt och konstnärligt risktagande i svensk filmproduktion och för kvalitet och mångfald i hela det filmutbud som erbjuds konsumenten. Därvid ska utredaren bl.a. överväga om stöden till produktion, distribution och visning i större utsträckning än vad som medges i dag bör kunna ges till film i andra visningsformer än visning på biograf, eller om nuvarande ordning bör bibehållas. Vidare ska utredaren överväga hur en kostnadseffektiv och långsiktig utveckling av digital bio kan främjas. Möjligheten till ökad samordning mellan filmpolitiska insatser på nationell, regional och lokal nivå ska prövas. Utredaren bör beakta att olika modeller för finansiering av de filmpolitiska insatserna i sig kan påverka insatsernas utformning och omfattning. Om de förslag som läggs förväntas leda till kostnadsökningar ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska samråda med Kulturutredningen i frågan om nuvarande organisering av arbetet med att bevara och tillgängliggöra filmarvet för forskning och allmänhet. Om det finns behov av en fördjupad analys i denna del ska utredaren pröva om uppdelningen mellan Filminstitutets verksamhet på området och den verksamhet som för närvarande bedrivs av SLBA är ändamålsenlig. Eventuella förslag till förändringar ska grundas på en redovisad konsekvensanalys.

Utredaren ska även överväga hur tillgängliggörandet av filmarvet för filmkonsumenter bäst kan främjas, med beaktande av utvecklingen av nya visningsformer.

Arbetsformer och redovisning

Utredaren ska bedriva arbetet i nära kontakt med berörda intressenter på filmområdet.

Utredaren ska informera sig om utgången av de branschsamtal mellan bl.a. rättighetshavare och Internetleverantörer som regeringen initierat.

En referensgrupp med företrädare för samtliga riksdags- partier ska knytas till utredningen och hållas informerad om utredningens arbete.

Utredaren ska beakta EU:s regelverk om statligt stöd.

Utredaren får vid behov lämna ett delbetänkande. Uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 15 september 2009.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]
Signalspaning för polisiära behov. [66]
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]
Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]

Utrikesdepartementet

- EU, Sverige och den inre marknaden
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]
Försvarsmaktens helikopter 4
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]
Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]
Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]
Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]
Vägval för filmen. [73]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]