

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 samspekar 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 biograf föreställningar 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 marknads 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 anpassade 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 biografifilm.

Sverige är ett av världens biograftätaste länder räknat per capita, med ett stort antal biografer 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 syn-tolkning och textning på svenska och de nationella minoritets-språken. 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 branschers 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 offentliggörs 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 konsekvenser. 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 kostnads-effektiv 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 bransch-samtal mellan bl.a. rättighetshavare och Internetleverantörer som regeringen initierat.

En referensgrupp med företrädare för samtliga riksdagspartier 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)