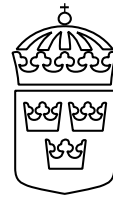


Regeringens proposition

2015/16:132



Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik Prop.
2015/16:132

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 mars 2016

Stefan Löfven

Alice Bah Kuhnke
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Som regeringen redovisat i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) avser staten att lämna filmavtalsmodellen och ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken fr.o.m. den 1 januari 2017. Förändringen innebär att filmpolitiken blir en fullt ut integrerad del av kulturpolitiken.

I propositionen förslås nya mål för den nationella filmpolitiken. Målen innebär att värdefull svensk film utvecklas och produceras kontinuerligt och i olika delar av landet och att allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsfönster i hela landet. Vidare innebär målen att filmarvet bevaras, används och utvecklas, att svensk film sprids allt mer utomlands och att kvalificerat utbyte och samverkan sker på filmområdet. Målen innebär också att barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande. Det är också politikens mål att jämställdhet och mångfald präglar filmområdet och att filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.

I propositionen redovisas vidare ett antal bedömningar när det gäller politikens innehåll och styrning. Stiftelsen Svenska Filminstitutet bör även fortsättningsvis ansvara för genomförandet av den statliga filmpolitiken. Nya former för samverkan med branschen bör införas som inkluderar såväl de nuvarande parterna i filmavtalet som andra centrala aktörer i sektorn. Särskilda råd bör inrättas vid Filminstitutet för att ge filmbranschens aktörer insyn och möjlighet att påverka.

De nationella statliga filmstöden delas in i tre kategorier: stöd för utveckling, stöd för produktion samt stöd för visning och spridning.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Ärendet och dess beredning	5
3	Bakgrund.....	6
3.1	Filmavtalet.....	6
3.2	Bidrag till filmkulturell verksamhet	9
3.3	Stiftelsen Svenska Filminstitutet	11
3.4	En ny modell för filmpolitiken	11
4	Filmproduktion i Sverige	13
4.1	Filmbranschen	13
4.2	Utmaningar.....	16
5	Filmpolitikens inriktning	17
5.1	Vision för svensk film	18
5.2	Mål för den nationella filmpolitiken.....	19
5.3	Kvalitet och avgränsningar.....	24
6	Styrning och inflytande.....	27
6.1	Stiftelsen Svenska Filminstitutet	28
6.1.1	Uppdrag och styrning	28
6.1.2	Organisationsform	32
6.2	Former för samverkan och inflytande	33
7	Finansiering av ny svensk film	36
7.1	Insatser mot olovlig hantering av film.....	39
7.2	Sveriges konkurrenskraft som produktionsland	41
8	Nationella filmstöd.....	43
8.1	Övergripande riktlinjer vid stödgivning	43
8.2	Stöd för utveckling	46
8.2.1	Övergripande förutsättningar.....	46
8.2.2	Utveckling och kontinuitet i filmbranschen	48
8.3	Stöd för produktion	51
8.3.1	Övergripande förutsättningar.....	51
8.3.2	Särskilda krav på tillgänglighet för filmer som tilldelas produktionsstöd	56
8.3.3	Mottagare av produktionsstöd	58
8.4	Stöd för spridning och visning	59
9	Filmkulturell verksamhet	63
10	Konsekvensbeskrivningar	66
10.1	Ekonomiska konsekvenser	66
10.2	Konsekvenser för Stiftelsen Svenska Filminstitutet	67
10.3	Konsekvenser för övriga aktörer	68
10.4	Övriga konsekvenser	68

Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Framtidens filmpolitik (2015:31)	70	Prop. 2015/16:132
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	72	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 2016		74	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om införande av nya mål för den nationella filmpolitiken (avsnitt 5.2).

Den 25 september 2012 undertecknades 2013 års filmavtal. Avtalet godkändes av regeringen genom regeringsbeslut den 27 september 2012 (dnr Ku2012/1476/RFS) och trädde i kraft den 1 januari 2013.

Under 2013 inledde Kulturdepartementet arbetet med att lägga grunden för den filmpolitik som ska ta vid när avtalet löper ut.

Konsekvenserna av en filmpolitik utan ett filmavtal belystes redan i utredningen *Vägval för filmen* (SOU 2009:73), men det bedömdes att ytterligare analys var nödvändig. Departementsrådet Göran Blomberg gjorde under hösten 2013 en intern analys av konsekvenserna av en filmpolitik utan ett filmavtal. Resultatet presenterades för filmavtalets parter vid ett möte på Filmhuset den 23 april 2014 (dnr Ku2014/931/MFI).

I januari 2014 anlätades Bo-Erik Gyberg, tidigare bl.a. rektor för Filmhögskolan i Göteborg, för att medverka i departementets arbete. Hans medverkan genomfördes under 2014 inom ramen för hans återstående förordnande som rektor vid Stockholms dramatiska högskola. Den 22 december 2014 gavs Gyberg i särskilt uppdrag att biträda Regeringskansliet i arbetet med att utveckla filmpolitiken (dnr Ku2014/2143/MFI).

Under våren 2014 genomförde Gyberg och andra företrädare för departementet enskilda möten med ett stort antal personer, företag och organisationer i den svenska filmbranschen. I samband med detta konstaterade departementet att det inte skulle vara möjligt att slutföra arbetet med att ta fram ett nytt avtal eller en ny modell för filmpolitiken innan filmavtalet löpte ut. Regeringen meddelade därför avtalets parter sin ambition att förlänga avtalet med ett år. Den 6 juni 2014 sade Nätverket för Regionala Filmproduktionscenter upp filmavtalet och den 28 juni 2014 sade även Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för. upp avtalet. I september 2014 undertecknade kvarvarande parter ett avtal som innebär att 2013 års filmavtal förlängdes till den 31 december 2016.

Under hösten 2014 genomförde Kulturdepartementet en process kallad *Framtidens filmstöd*. Ett femtiotal personer från hela filmsektorn bjöds in att delta. Målet var att skapa en så bred representation som möjligt från filmbranschens olika delar. Företrädare för alla filmavtalets parter fanns med bland de inbjudna. Arbetet inleddes med en konferens den 2 oktober och avslutades med en ny konferens den 8 december. Däremellan arbetade alla deltagare i arbetsgrupper om 5–7 personer. Syftet med processen var att få fram ett brett och förutsättningslöst underlag för hur det svenska filmstödet skulle utformas. Sammanfattande minnesanteckningar från den avslutande konferensen finns i Kulturdepartementet (dnr Ku2014/1045/MFI).

Kulturdepartementets arbete resulterade i promemorian *Framtidens filmpolitik* (Ds 2015:31). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorian remitterades den 29 maj 2015 till ett stort antal myndigheter, organisationer och andra aktörer på film- och tv-området. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissinstansernas synpunkter finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2015/01632/MF).

Den 11 juni 2015 beslutade regeringen att säga upp 2013 års filmavtal (dnr Ku2015/01775/MF). Uppsägningen bekräftades i budgetpropo-

Prop. 2015/16:132 situationen för 2016 där regeringen meddelade avsikten att från och med den 1 januari 2017 ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17).

I budgetpropositionen föreslog regeringen vidare att den nya filmpolitiken skulle finansieras genom en höjning av mervärdesskatten för tillträde till biograf föreställningar. I december 2015 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (prop. 2015/16:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.32, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:51). Förslaget innebär ändring av 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200). Som en följd av detta upphör även avdragsrätten i inkomstskattelagen för de avgifter och bidrag som betalas till Filminstitutet av berörda parter i 2013 års filmavtal, vilket föranleder att 16 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229) upphör att gälla.

3 Bakgrund

Svensk film och filmproduktion har de senaste åren präglats av stora framgångar. Marknadsandelen för svenska filmer på biograf har varit hög (25,1 procent 2014) och ett antal enskilda titlar har nått höga publik-siffror. Flera filmer och dramaserier har också nått ut internationellt, visats på internationella festivaler och vunnit högt ansedda priser. Samtidigt har digitaliseringen av biograferna och framväxten av nya visningsfönster inneburit att film blivit mer tillgänglig än någonsin tidigare.

Likväl står svensk film- och dramaproduktion inför stora utmaningar. Marknadsandelen för svensk film på biograf sjönk 2015 till 19,9 procent och även prognosen för 2016 tyder på ett svagt resultat. Samma visningsformer som öppnar för en ny form av tillgänglighet för konsumenterna medför stora påfrestningar på de etablerade affärsmodellerna. Det ekonomiska trycket på branschens aktörer ökar och lönsamheten i branschen sjunker. Det är en utveckling som riskerar att få en genomgripande påverkan på möjligheten att skapa och producera värdefull svensk film.

3.1 Filmavtalet

Sedan 1960-talet har den svenska filmpolitiken till stor del styrts och finansierats genom filmavtalet. I syfte att stärka den svenska filmproduktionen gick staten och filmbranschen samman och under ledning av Harry Schein skapades filmavtalsmodellen och Svenska Filminstitutet. Biografägarna behövde inte längre betala den s.k. nöjesskatten (25 procent på biljettpriset) eller den nyligen införda omsättningsskatten (4,2 procent) och åtog sig i stället att betala en biografavgift på 10 procent av bruttobiljettintäkten. De medel som genererades skulle användas för stöd till svensk filmproduktion och fördelades av Svenska Filminstitutet.

Sex olika filmavtal har staten och filmbranschen träffat med olika intervall under modellens femtioåriga historia. I vissa delar har avtalen varit i det närmaste identiska, medan det i andra delar har funnits bety-

dande skillnader både när det gäller innehåll och gruppen av avtalslutande parter. År 1993 bildades formellt Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet).

Det senaste filmavtalet, 2013 års filmavtal, undertecknades den 25 september 2012 och trädde i kraft den 1 januari 2013. Avtalet tecknades för tre år, med slutdatum den 31 december 2015. I september 2014 förlängdes avtalet till och med den 31 december 2016. Parterna i 2013 års avtal var ursprungligen utöver staten: Sveriges Biografägareförbund, Riksorganisationen Folkets Hus och Parker, Riksföreningen Våra Gårdar, Sveriges Filmthyrareförening u.p.a., Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för., Nätverket för Regionala Filmproduktionscenter, Sveriges Television AB (SVT), TV4 AB, Modern Times Group MTG AB, SBS Discovery TV AB och C More Entertainment AB.

Nätverket för Regionala filmproduktionscenter och Film- och TV-Producenterna valde att säga upp avtalet den 6 respektive den 28 juni 2014 och lämnade således avtalet.

Filmavtalet är i grunden ett finansieringsavtal. Genom att underteckna avtalet förbinder sig parterna till vissa ekonomiska åtaganden. Flertalet bidrag till avtalet regleras genom att ett visst belopp, inklusive uppräknings, fastställs i avtalet. Biografavgiften skiljer sig från denna modell genom att intäkterna därifrån inte kan fastställas i förväg. Eftersom avgiften motsvarar 10 procent av bruttobiljettintäkten beror det årliga bidraget till Filminstitutet på antalet biobesök. Inbetalningen av biografavgiften till Filminstitutet görs av biografägarna, som i filmavtalet företräds av Sveriges Biografägareförbund, Riksorganisationen Folkets Hus och Parker och Riksföreningen Våra Gårdar. I praktiken bidrar dock även distributörerna, företrädna av Sveriges Filmthyrareförening u.p.a., till finansieringen genom att de avstår en del av filmhyran med hänvisning till den tioprocentiga avgiften.

Filmavtalet är ett civilrättsligt avtal. Parterna deltar i förhandlingarna och undertecknar avtalet efter eget bestämmande. För SVT gäller dock enligt sändningstillståndet att bolaget ska bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. Bolaget är således förpliktat att delta i finansieringen av svensk filmproduktion. I propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst (prop. 2012/13:164) gjorde regeringen bedömningen att bolaget även under tillståndsperioden 1 januari 2014 – 31 december 2019 ska bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion, oavsett om filmpolitiken genomförs via ett filmavtal eller på annat sätt.

Filmavtalets mål

I 2006 års filmavtal formulerades för första gången mål för avtalet. Dessa utvecklades och förstärktes i 2013 års avtal. I 2 § formuleras en vision om att Sverige ska vara en ledande filmnation i Europa. Det sägs vidare att det övergripande målet med ett nytt filmavtal är att främja en svensk filmproduktion av hög kvalitet och hög attraktionskraft, såväl nationellt som internationellt, samt en stark och dynamisk filmbransch. Produktionen ska vara präglad av både kontinuitet och förnyelse.

Dessutom anges i 4 § följande tio mål för avtalet:

- Svensk film ska ha den högsta marknadsandelen i Norden för nationellt producerad film i alla visningsfönster.
- Antalet biografbesök i Sverige ska öka, bl.a. i syfte att öka intäkterna till detta avtal.
- Visning av film i hela landet ska främjas.
- Stöden ska fördelas så att de skapar bästa möjliga förutsättningar för en modern, stark och självständig filmproduktion och filmbransch så att cykliska förhållanden kan hanteras och nödvändig finansiering erhållas.
- Stöden ska fördelas jämnt mellan kvinnor och män.
- Stödgivningen ska utgå från ett mångfaldsperspektiv.
- Sverige ska vara ledande i Europa i utveckling, produktion och distribution genom nya medier.
- Sverige ska vara ledande i Europa inom såväl barn- och ungdomsfilm som dokumentärfilm.
- Svensk film ska vara representerad i tävlingssektionerna på de internationella filmfestivalerna i Berlin och Cannes.
- Svensk film ska vara representerad på de tio viktigaste internationella filmfestivalerna i världen.

Stödformer i 2013 års filmavtal

Filmavtalet definierar och reglerar för vilka ändamål avtalets resurser ska användas. Huvuddelen av resurserna går till stöd för produktion, men avtalet omfattar också stöd till distribution och visning av svensk film. Bland produktionsstöden görs en uppdelning mellan å ena sidan förhandsstöd som beslutas efter en bedömning av innehåll och å andra sidan efterhandsstöd som beräknas på filmens publika framgång. Av avtalets medel går cirka 55 procent till olika former av förhandsstöd medan cirka 23 procent går till efterhandsstöd, t.ex. det s.k. publikrelaterade efterhandsstödet (PRS). Ytterligare cirka 11 procent går till stöd för distribution, lansering och visning. Därutöver finansierar avtalet vissa avgifter till internationellt samarbete, stöd till åtgärder mot olovlig hantering av film i alla visningsfönster samt Filminstitutets administration för att hantera stöden.

Jämfört med föregående avtal har kravet på biografpremiär för att kunna få förhandsstöd till långfilm tagits bort och stödformer för bl.a. dramaserier och konvergerad media införts. Nytt är även ett särskilt producentstöd som syftar till att ge producenterna bättre förutsättningar att verka på marknaden.

Automatstödet

Bland de nya filmstöden i 2013 års avtal ingår även det automatiska förhandsstödet, som baseras på distributörernas publikestimat och andelen extern finansiering. Ambitionerna med stödet är att attrahera privat kapital till svensk film. Redan innan automatstödet hade börjat fördelas möttes det av omfattande kritik. Inledningsvis kritiserades framför allt det faktum att mer avtalsmedel skulle avsättas för breda kommersiellt attraktiva filmer, vilket antogs minska möjligheten att finansiera smalare och mer konstnärligt syftande filmer. Efter att stödet fördelats 2014

ökade kritiken. Då kritiserades även det faktum att automatstödet nästan uteslutande gick till manliga regissörer, vilket motverkade avtalets mål om jämn könsfördelning. Kritiken stärktes ytterligare när de filmer som fått stöd inte hade de publika framgångar som förväntats. Dessutom konstaterade Filminstitutet i en analys att det inte fanns några indikationer på att stödets övergripande syfte, att attrahera ytterligare medel till svensk filmproduktion, uppfyllts.

De aktörer som hade förordat införandet av automatstödet var i efterhand inte heller nöjda. Flera kritiserade t.ex. att automatstödet inte gav tillräckliga resurser för större filmprojekt eftersom de projekt som fått automatstöd var förhindrade att ta del av andra förhandsstöd.

Under hösten 2015 enades samtliga parter i filmavtalet om förändringar av automatstödet. Förändringarna innebär att det tidigare taket på 6 miljoner kronor per film har tagits bort och att en kommitté bestående av branschaktörer ska göra en kvalitativ granskning och därefter föreslå vilka projekt som bör få stöd. De förändrade reglerna gäller för de stödbeslut som fattas under 2016.

3.2 Bidrag till filmkulturell verksamhet

Vid sidan om filmavtalet har regeringen sedan mitten av 1970-talet gett direkta bidrag till andra filmpolitiska ändamål. År 2016 avsätts cirka 110 miljoner kronor till filmkulturell verksamhet utanför filmavtalet. Merparten av medlen hanteras av Filminstitutet och en mindre del av Konstnärskommittén.

Filminstitutet

Filminstitutets filmkulturella verksamhet styrs i det riktlinjebeslut som regeringen årligen fastställer. De filmkulturella medlen används bl.a. för digitalisering av filmarvet, bibliotek, Cinemateket, bidragsgivning till visningsorganisationer och filmfestivaler, import och lansering av kvalitetsfilm, textning, syntolkning samt film i skolan.

Konstnärskommitténs bidrag och stipendier

Konstnärskommittén har till uppgift att främja konstnärers möjligheter att utveckla sitt konstnärskap samt att verka för konstnärlig utveckling genom att fördela statliga bidrag och ersättningar och genom andra främjande åtgärder. Myndigheten ska vidare analysera och sprida kunskap om konstnärernas ekonomiska och sociala villkor samt löpande bevaka trygghetssystemets utformning och tillämpning i förhållande till konstnärlig verksamhet. Konstnärskommittén fördelar årligen runt 10 miljoner kronor till yrkesverksamma filmare genom olika typer av bidrag och stipendier, bl.a. enligt förordningen (1989:500) om vissa särskilda insatser på kulturområdet och förordningen (1976:528) om bidrag till konstnärer. Till skillnad från andra större bidragsgivare på filmområdet kan Konstnärskommittén ge bidrag till enskilda filmkonstnärer som inte har en producent eller är knutna till ett produktionsbolag.

Prop. 2015/16:132 Inom ramen för anslag 10:1 Filmstöd avsätts 4,27 miljoner kronor till Konstnärsnämnden under 2016. Av dessa medel fördelas ett årligt verksamhetsbidrag på 900 000 kronor till Stiftelsen Filmform för bl.a. rådgivning och distribution i fråga om film- och videokonst.

Kultursamverkansmodellen

Regeringen avsätter årligen resurser till filmkulturell verksamhet via den s.k. kultursamverkansmodellen som fördelas enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Kultursamverkansmodellen, som infördes 2011, innebär att landstingen får ett utökat ansvar att fördela vissa statliga bidrag till lokal och regional kulturverksamhet. Under 2014 fördelades cirka 16 miljoner kronor till filmkulturell verksamhet inom ramen för kultursamverkansmodellen. Medel går bl.a. till regionala resurscentrum för film, vilkas verksamhet riktar in sig på aktiviteter för barn och unga. Filminstitutet ingår i det samverkansråd som ska bidra till genomförandet av kultursamverkansmodellen.

Kulturutskottet presenterade i december 2015 en uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen (2015/16:RFR4). Bland annat mot bakgrund av vad som framkommer i rapporten kommer regeringen att se över utvecklingsmöjligheter och den framtida inriktningen för kultursamverkansmodellen.

Digitalisering

De senaste åren har filmbranschen i stor utsträckning påverkats av en genomgripande digitalisering. Filmproduktion är i dag, i de flesta fall, digital i alla led från produktion till visning.

När den senaste filmutredningen Vägval för filmen (SOU 2009:73) överlämnades 2009 var digitaliseringen av biograferna fortfarande inte påbörjad i någon större omfattning. Mindre än två år efter att utredningen överlämnades inleddes dock digitaliseringen i stor skala. För mindre biografer underlättades övergången av det statliga stöd som infördes 2011. Stödet riktade sig till små biografer och syftade till att garantera ett brett utbud av film i hela landet. Stödet reglerades i förordningen (2011:1053) om statsbidrag för digitalisering av biografer.

I slutet av 2010 var 17 procent av biograferna digitaliserade. Två år senare var det 80 procent och i dag är digitaliseringsgraden över 95 procent.

Digitaliseringen av biograferna ställer också nya och stora krav på bevarandet och utvecklingen av filmarvet. Ytterst få biografer kan i dag visa analoga filmkopior och digitalisering av filmkopior är därför nödvändigt för att tillgängliggöra filmarvet. Ett sådant arbete är dock tidskrävande och komplicerat av bl.a. upphovsrättskäl, och förknippat med stora kostnader eftersom Filminstitutets arkiv omfattar ett mycket stort antal filmer. Under perioden 2014–2018 pågår en statlig satsning på Filminstitutets digitalisering av det svenska filmarvet med totalt 40 miljoner kronor.

Filminstitutets syfte är enligt stiftelseförordnandet att ”främja värdefull svensk filmproduktion, spridning och visning av värdefull film och bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete”. Filminstitutet förvaltar och fördelar de medel som årligen avsätts via filmavtalet för stöd till produktion, distribution och visning av svensk film. Filminstitutet ansvarar även för huvuddelen av de medel som fördelas till filmkulturell verksamhet utanför filmavtalet.

Till skillnad mot flertalet myndigheter på kulturområdet, som leds av en myndighetschef som är ansvarig inför regeringen, är det enligt stiftelseförordnandet styrelsen som leder Filminstitutet och är ansvarig för verksamheten. Styrelsen består av högst nio ledamöter. Enligt protokollsanteckning till 1 § i 2013 års filmavtal får filmbranschen och tv-företagen nominera personer till fyra av ledamotsplatserna i styrelsen. Vid nomineringen ska filmbranschen och tv-företagen sträva efter en jämn könsfördelning. Regeringen utser ledamöterna för en tid av högst tre år och bestämmer vem som ska vara ordförande. Verkställande direktör utses av styrelsen och ansvarar för den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.

För att andra organ än myndigheter ska kunna utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning krävs stöd i lag (12 kap. 4 § regeringsformen). Filminstitutet har enligt 7 § lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter på Kulturdepartementets område i uppdrag att pröva frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde. Liksom andra stiftelser med statlig finansiering styrs Filminstitutet utöver stiftelseförordnandet även av regeringens årliga riktlinjebeslut. Där beskrivs inriktningen för filmpolitiken inom en rad olika områden. Dessutom ger regeringen i riktlinjebeslutet olika typer av uppdrag till Filminstitutet och formulerar återrapporteringskrav, på motsvarande sätt som myndigheter styrs genom regleringsbrev.

Enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt bilagan till denna, omfattas all verksamhet vid Filminstitutet utom verksamhet som avser fördelning av stöd enligt filmavtal av handlingsoffentlighet. Eftersom en icke försumber del av avtalets medel utgörs av bidrag från andra än staten har regeringen gjort bedömningen att det inte är möjligt att låta fördelningen av avtalsmedel omfattas av handlingsoffentlighet (se avsnitt 6.1.1).

3.4 En ny modell för filmpolitiken

I promemorian Framtidens filmpolitik (Ds 2015:31) görs bedömningen att filmavtalsmodellen under lång tid har bidragit till långsiktiga och stabila villkor för svensk filmproduktion, men att utvecklingen de senaste åren synliggjort allt fler brister i modellen.

När film i allt högre grad sprids via andra visningsfönster än biograf och tv innebär sammansättningen av avtalsparter att en modernisering av filmpolitiken försvåras. I promemorian konstateras vidare att de senaste

Prop. 2015/16:132 filmavtalen präglas av en detaljreglering som återspeglar de olika sår-
intressen som filmavtalets nuvarande parter önskar tillgodose. Detalj-
nivån försvårar möjligheten att genomföra nödvändiga förändringar av
filmstöden, t.ex. till följd av den tekniska utvecklingen. Avtalen gäller
också för allt kortare tid – 2013 års avtal är med sina tre år det
tidsmässigt kortaste avtalet någonsin – och möjligheten att skapa lång-
siktigt hållbara villkor för branschens aktörer blir då begränsad.

Trots stabilitet och förutsägbarhet innebär avtalet en relativt stor årlig
variation i filmstöden. Filmavtalets finansiering är i väsentlig grad bero-
ende av intäkterna från biografavgiften, som bygger på försäljning av
biografbiljetter. Denna varierar mellan åren och påverkar därmed nivån
på filmstödet. Det innebär å ena sidan en möjlighet att förstärka sats-
ningen på svensk film när biljettintäkterna ökar, men skapar å andra
sidan anpassningsproblem för stödgivningen när intäkterna minskar.
Enligt 12 § i det gällande filmavtalet sänks procentsatsen för biograf-
avgiften (10 procent) stegvis vid publiksiffror som under en tolv-
månadersperiod är under 15 miljoner. Vid besöksiffror under 14,4
miljoner sänks biografavgiften till 6 procent. Om en sådan sänkning
skulle bli verklighet skulle det innebära ett dramatiskt tapp i finan-
sieringen med tiotals miljoner kronor. Detta är – vilket konstateras i
promemorian – en betydande osäkerhetsfaktor för avtalets finansiering.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen i juni 2015 att säga upp
2013 års filmavtal. Uppsägningen bekräftades i budgetpropositionen för
2016 där regeringen meddelade sin avsikt att från och med den 1 januari
2017 ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. Filmpolitiken
blir därmed en fullt ut integrerad del av kulturpolitiken och kommer i
likhet med de flesta andra kulturpolitiska områden finansieras helt via
statsbudgeten (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17).

I budgetpropositionen föreslog regeringen vidare att den nya filmpoli-
tiken skulle finansieras genom en höjning av mervärdesskatten för till-
träde till biografföreställningar. I december 2015 beslutade riksdagen i
enlighet med regeringens förslag (prop. 2015/16:1 Förslag till statens
budget, finansplan m.m. avsnitt 6.32, bet. 2015/16:FiU1, rskr.
2015/16:51). Regeringen bedömer i budgetpropositionen att den ökade
kostnaden för biograferna delvis kommer att kompenseras genom att den
10-procentiga biografavgiften försvinner när filmavtalet upphör.
Samtidigt konstaterar regeringen att effekterna av den höjda mervär-
desskatten kommer att variera för olika typer av biografer. De förenings-
drivna biograferna är t.ex. i normalfallet inte mervärdesskattepliktiga
vilket innebär att de inte påverkas av den höjda mervärdesskatten. Ytter-
ligare analyser och konsekvensbeskrivningar av den höjda mervär-
desskatten för tillträde till biografföreställningar återfinns i promemorian
Framtidens filmpolitik (Ds 2015:31) samt i Budgetpropositionen för
2016 (Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.32).

Den svenska filmbranschen är mångfacetterad och omfattar en mängd olika aktörer. Svenska aktörer omsätter årligen cirka 9-10 miljarder kronor inom produktion, distribution och visning av film och tv-program. Enligt rapporten *Svensk Filmmäring* från Boston Consulting Group syster-sätter filmbranschen, exklusive tv-bolagen, cirka 5 000 heltidsanställda och upp emot 10 000 deltidsanställda.

Totalt premiärsattes 46 svenska långa spel- och dokumentärfilmer under 2015. De lockade drygt 3,4 miljoner besökare till biograferna. Det totala antalet besökare på biograferna under 2015 var 17 miljoner, vilket innebär en marknadsandel på knappt 20 procent för svensk film.

4.1 Filmbranschen

Filmbranschen beskrivs ofta, delvis förenklat, som tredelad. Först i en sådan struktur kommer produktionsledet, därefter distributionsledet och sist de olika s.k. visningsfönstren. I verkligheten är rollerna och uppdelningen mellan de olika aktörerna inte alltid lika tydlig och rollerna flyter allt oftare samman.

Produktion

Produktionsledet omfattar hela processen från den ursprungliga kreativa idén om filmens innehåll till den färdiga filmen. Det är en lång process som normalt tar flera år i anspråk och som oftast inkluderar ett stort antal personer inom olika professioner. Manusförfattaren, regissören och producenten har i regel en särställning i en produktion och det är producenten som ytterst bär ansvaret för att hålla ihop processen från början till slut.

Ekonomiskt bärkraftiga produktionsbolag är en avgörande faktor för en framgångsrik filmproduktion. Allt fler produktionsbolag som tidigare enbart producerade långfilm har de senaste åren breddat sin verksamhet till att även omfatta produktion av t.ex. dramaserier och reklamfilm. Det finns även exempel på reklambolag som börjat producera långfilm. Produktionen samlas därmed i större bolag som arbetar med att producera innehåll för många olika visningsfönster.

Distribution

Distributören köper visningsrättigheterna till den färdiga långfilmen och distribuerar den till företag som i sin tur hyr ut filmen för visning i olika visningsfönster. Distributörerna står också för huvuddelen av en films marknadsföring.

I Sverige är distributionsledet konsoliderat till ett fåtal aktörer, där två företag, AB Svensk Filmindustri och Nordisk Film Distribution AB, står för över 60 procent av den svenska marknaden. Av betydelse för spridningen av kvalitetsfilm är också bland andra Riksföreningen Folkets Bio och TriArt Film AB. Andra marknadsaktörer är de amerikanska före-

Prop. 2015/16:132 tagen Walt Disney, 20th Century Fox, UIP och Warner, som alla i huvudsak distribuerar utländska filmer.

Distributören är ofta en av finansörerna bakom en filmproduktion. Av de långa spelfilmer som fick konsulentstöd av Filminstitutet under 2014 bidrog distributörerna med i genomsnitt 2 procent av filmernas finansiering. I filmer med automatstöd bidrog de med 23,2 procent (*Filmåret i siffror*, Filminstitutet, 2014).

Visning

Utvecklingen av nya sätt att visa film har accelererat det senaste decenniet i takt med digitaliseringen. Det finns i dag i huvudsak fyra grupper av visningsfönster för film: biografer, köp- och hyrfilm, betal-tv (t.ex. olika filmkanaler) samt allmän-tv (t.ex. SVT och TV4).

Hur och när en film får visas i de olika fönstren bestäms av det s.k. visningsfönstersystemet, som ger en aktör exklusiv rätt att visa filmen under en viss tid. Fönstertiderna fastställs i avtal mellan producenten, distributören och de olika aktörerna bland visningsfönstren. Biograferna är i normalfallet första visningsfönstret, sist kommer allmän-tv. Syftet är att maximera intäkterna för en film. Situationen är likartad i de flesta länder. Enligt artikel 8 Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster) är EU:s medlemsstater skyldiga att säkerställa att leverantörer av medietjänster inom deras jurisdiktion inte sänder biograffilmer under andra tidsperioder än de som överenskommit med rättighetsinnehavarna.

Det finns tecken på att utvecklingen går mot ett allt mer sammanpressat visningsfönstersystem, särskilt för perioden efter att filmerna lämnat biograferna. Många anser dock att utvecklingen går för långsamt, vilket gynnar en illegal spridning av film. EU-kommissionen har i olika sammanhang pekat på problem med s.k. ”svarta fönster”, perioder när en film inte finns tillgänglig att se legalt i något fönster.

Biograferna har fortfarande en särställning bland visningsfönstren. Marknadsföring och recensioner av ny film är oftast kopplad till biografpremiären. Det är också biograferna som i dag står för en av de säkraste intäktskällorna för ny filmproduktion.

Den svenska biografmarknaden domineras av SF Bio som ingår i Nordic Cinema Group. SF Bio har i dag ca 65 procents marknadsandel. SF Bio äger dessutom 50 procent av marknads näst största aktör, Svenska Bio, som har en marknadsandel på 16,9 procent. Ytterligare ca 8 procent av biografmarknaden består av mindre, privata biografägare.

Det finns också ett stort antal föreningsdrivna biografer. De största aktörerna är Folkets Hus och Parker med närmare 180 biografer och en marknadsandel på 3,7 procent, Folkets Bio med 18 biografer och en marknadsandel på 1,4 procent samt Våra Gårdar med drygt 50 biografer och en marknadsandel på 1,1 procent.

Bristen på biografer och salonger är en återkommande fråga för diskussion. Det gäller både spridningen av biografer över landet – exempelvis saknar ett 30-tal kommuner helt biograf – och bristen på

komplementbiografer som bl.a. visar smalare filmer med lägre publikestimater. Flera filmfestivaler beskriver att de har problem med sin verksamhet på grund av den begränsade tillgången till biosalonger.

Digitaliseringen har medfört att biografer på mindre orter kan visa ny och publikstark film samtidigt som den premiärvisas i större städer. Nya möjligheter har också öppnats för biograferna att sända opera- och teaterföreställningar eller konserter live.

Tv är det största visningsfönstret för film sett till publikens filmkonsumtion. Tv-bolagen är också centrala finansörer i produktionen av ny film. De senaste åren har tv påverkats starkt av de nya tekniska möjligheterna att distribuera innehåll via internet. Internationella distributionsföretag, som t.ex. HBO Nordic och Netflix, konkurrerar i allt högre grad med de tablålagda tv-sändningarna. Det ökande intresset för dramaserier gör det lättare för producenter att hitta finansörer, vilket i sin tur lockar kreatörer som ser en möjlighet att få förverkliga sina idéer. Sammantaget innebär detta att kvaliteten i produktionerna stärks vilket ytterligare ökar konsumenternas intresse och efterfrågan.

Visningsfönstret för *köp- och hyrfilm* har på några få år gått från att bestå enbart av fysiska produkter (dvd/bluray) till att domineras av digitala tjänster. Tjänsterna erbjuder möjligheter att se film och rörlig bild via digitala plattformar och består dels av beställtjänster för att hyra eller köpa specifika filmer, s.k. Transaction Video on Demand (T-vod), dels av prenumerationstjänster som erbjuder tillgång till stora filmkataloger, s.k. Subscription Video on Demand (S-vod).

Publiken

Omfattningen av filmkonsumtionen har varit relativt stabil de senaste åren, men förändringar har skett i fördelningen mellan olika visningsfönster. År 2014 såg en svensk i genomsnitt 90 filmer per år. Tv är fortfarande det överlägset största visningsfönstret följt av streamingtjänsterna. Biograferna står för ca tre procent. Den tydligaste trenden sett över tid är att allt färre ser film via tv, filmkanaler och dvd/bluray samtidigt som fler ser film via digitala beställtjänster/vod. Den största förändringen i relativa tal har varit tillväxten för vod som ökade med 210 procent mellan åren 2007 och 2013, om än från en låg nivå. Ökningen har sedan fortsatt i snabbare takt.

Biograferna är det visningsfönster som påverkats minst av publikens förändrade beteende. Antalet besökare per år har, med några undantag, legat stabilt mellan 15 och 18 miljoner under de senaste 15 åren. Av filmkonsumenterna anser dessutom fortfarande 82 procent att biografen är det visningsfönster som ger den bästa filmupplevelsen.

Filmkonsumtionen skiljer sig mellan olika åldersgrupper. Gruppen 16-19 år ser på flest filmer, även om tittandet har minskat sedan 2007. Filminstitutets bedömning är att minskningen inte i första hand beror på ett minskat intresse för film, utan att minskningen i denna grupp huvudsakligen beror på en övergång till en digital verklighet där filmen konkurrerar med den rörliga bilden i ett bredare perspektiv (*Publikens förändrade beteende*, Filminstitutet, 2014).

Prop. 2015/16:132 Det finns ett tydligt intresse för svensk film hos den svenska publiken. Marknadsandelen för svensk film har under 2000-talet i snitt legat på 22 procent. År 2015 var marknadsandelen för svensk film 19,9 procent.

4.2 Utmaningar

Den digitala utvecklingen har ändrat förutsättningarna för filmskapande och i grunden påverkat vårt förhållande till den rörliga bilden. Tillgången till digitala kameror med hög bildkvalitet har kraftigt ökat möjligheten att skapa rörlig bild. Den rörliga bilden har blivit en central del av kommunikationen mellan människor, t.ex. i sociala medier.

Tillgången till allt snabbare och bättre bredband har skapat förutsättningar för nya distributions- och visningsformer. Utvecklingen har på många sätt revolutionerat tillgängligheten till film, men den har samtidigt påverkat samspelet mellan branschens aktörer. När filmen hittar nya vägar till publiken påverkas de ekonomiska flöden som finansierar ny filmproduktion. Intäkterna från den s.k. eftermarknaden har radikalt försämrats bara de senaste 2–3 åren. Den mest genomgripande förändringen följer av den kraftigt minskande försäljningen av dvd/bluray som medfört stora underskott hos såväl producenter som distributörer. Utvecklingen beskrivs bl.a. i rapporten *Hur överlever de egentligen* från Film- och TV-Producenterna (2014).

I Kulturdepartementets samtal med branschen har det framförts att utvecklingen förstärks av en omfattande illegal spridning av film som innebär ekonomiska förluster och får allt mer kännbara effekter för en hårt pressad bransch. Det finns av naturliga skäl ingen exakt statistik över hur många som sett filmer via illegala sajter, men flera olika undersökningar har gjorts. I *Filmåret i siffror* för 2014 bedöms t.ex. 12 procent av filmkonsumtionen ske via någon illegal sajt. De ekonomiska förluster som den olovliga hanteringen av film medför kan få effekter på möjligheten att finansiera produktion av ny svensk film.

Även linjär tablålagd tv påverkas av utvecklingen. Konsumenter väljer i allt högre grad att konsumera film via prenumerationstjänster på nätet som många anser vara mer lättillgängliga än tablålagd tv. Än så länge märks dock inte samma dramatiska effekter som för dvd-försäljningen.

De sjunkande intäkterna från en vikande eftermarknad påverkar produktionsbolagens möjligheter att verka och utvecklas. För att finansiera ett projekt tvingas de allt oftare sälja större delen av sina egna rättigheter innan filmen spelats in. Det innebär att även när en film går med vinst blir intäkterna till producenten små. Resurser för utveckling och kvalitetssäkring av projekt saknas. Många påtalar att projekt går i produktion för tidigt på grund av brist på resurser, vilket påverkar kvaliteten negativt.

De vikande ekonomiska intäkterna innebär även en ökad risk för de privata investerarna. Resultatet blir att finansierarna efterfrågar allt mer ”säkra kort”. Oftast handlar det om bred publikfilm som bygger på en känd förlaga, en uppföljare av en tidigare framgångsrik film eller att endast väletablerade personer i branschen får göra film. På sikt riskerar det att leda till en ökad likriktning av filmutbudet.

Som ett resultat av bl.a. de ekonomiska utmaningarna pågår en konsolidering av branschen både globalt och nationellt. Större produktionsbolag skapas genom förvärv av framgångsrika lokala bolag men också genom att mindre bolag köps upp av internationella mediekoncerner. Genom samgåenden mellan olika produktionsbolag skapas starkare strukturer och större handlingskraft. Konsolideringen kan medföra en positiv utveckling i och med att stabiliteten och den ekonomiska bärkraften i produktionsbolagen stärks. Samtidigt finns en påtaglig risk att den förstärker utvecklingen mot att projekt som bedöms ha låg ekonomisk risk prioriteras, vilket kan leda till att originaliteten och mångfalden av berättelser begränsas.

Även digitaliseringen av biograferna har fått betydande effekter för den svenska filmbranschen. Som beskrivits ovan har effekterna huvudsakligen varit positiva, framför allt genom ökad spridning av film i hela landet. I Filminstitutets rapport *Efter digitaliseringen* (2014) bekräftas att digitaliseringen fått många positiva effekter, men samtidigt konstateras att det framför allt är vissa kategorier av film som tjänat på utvecklingen. Filminstitutet påtalar att t.ex. film från länder utanför USA och Europa inte verkar ha dragit nytta av utvecklingen. När alla biografer visar samma filmer samtidigt riskerar digitaliseringen även att skapa en mer likriktad programsättning.

Målet om att förbättra jämställdheten i branschen infördes i filmpolitiken i och med 2000 års filmavtal. Under de senaste åren har Filminstitutet aktivt arbetat med att förbättra kvinnliga filmskapares villkor, vilket bl.a. har bidragit till positiva resultat när det gäller fördelningen av produktionsstöd. Frågan om en jämställd filmbransch är dock mycket bredare än statistiken över huvudfunktioner vid en filminspelning och flera rapporter pekar på betydelsen av utbildningar, karriärvägar, arbetsmiljö etc.

En avgörande faktor för att säkra kvaliteten och relevansen i svensk film i framtiden är en ökad mångfald och jämställdhet i alla delar av filmskapandet. Ett viktigt arbete har påbörjats av Filminstitutet och det är angeläget att det arbetet inte begränsas av de ekonomiska utmaningarna i branschen.

5 Filmpolitikens inriktning

Film är en av de viktigaste konstformerna i vår tid. Den gestaltar och förmedlar en mångfald av berättelser om mänskligt liv och når ut till de allra flesta, oavsett ålder och bakgrund.

Film gläder oss, underhåller oss och skapar närhet och insikt. Den kan vara oroande och provocerande. Med uppfordrande och angelägna teman kan film inspirera till diskussioner och omprövning av sådant vi tagit för givet.

Film ger oss inblick i människors liv och tankar, i olika kulturer, tider och platser. Ett brett utbud av filmer bidrar till vidgade vyer och ökad förståelse för det som är nytt och som kan upplevas annorlunda, men också till igenkänning och samhörighet. Här skapas berättelser som talar

Prop. 2015/16:132 till oss oavsett kön, könsidentitet, könsuttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion, ålder, funktionsförmåga eller socioekonomiska förhållanden. För många, såsom det samiska folket och personer som tillhör de nationella minoriteterna, kan filmen särskilt vara en bärare av identitet och språk och betydelsefull som en länk mellan människor och generationer.

Genom att synliggöra en mångfald av röster och berättelser bidrar filmen till att stärka yttrandefriheten och är därmed en viktig del i en fungerande demokrati. Därför måste filmpolitiken genomsyras av en ständig strävan mot mångfald och jämställdhet. Film som kännetecknas av hög kvalitet och som upplevs relevant för publiken, bidrar till att skapa arenor för samtal och samhällsdebatt. Tillgången till denna typ av arenor skapar sammanhållning och samhörighet. Det minskar polariseringen mellan människor och samhällsgrupper och bidrar till ett samhälle som håller ihop.

Förutsättningarna för filmen att utgöra en sådan arena för samtal är i dag bättre än någonsin. Från att tidigare enbart ha visats i några få visningsfönster, på begränsade tider, finns film i dag tillgänglig för alla, i en mängd olika visningsfönster, dygnet runt. Den digitala utvecklingen har revolutionerat möjligheten att konsumera men också att producera film och rörlig bild. Utvecklingen har i grunden påverkat vårt förhållande till den rörliga bilden som idag är en självklar del i kommunikationen mellan människor. Definitionen av begreppet film är inte längre självklar och inte heller gränsdragningen mot den rörliga bilden i ett brett perspektiv.

På många sätt innebär den digitala utvecklingen nya möjligheter men den medför också utmaningar. Det handlar t.ex. om svårigheter att finansiera produktion av ny film och om den ökade illegala spridningen av upphovsrättsligt skyddat material men också, i ett större perspektiv, om ett ökat behov av kunskap om den rörliga bildens betydelse. När den rörliga bilden är en central del i vår kommunikation med varandra krävs att vi har förståelse för dess påverkan och genomslagskraft men också förmåga att uttrycka oss med hjälp av den.

Allt detta ställer krav på utformningen av filmpolitiken. I en miljö där rörlig bild kan skapas av alla överallt, uppstår nya frågor. Hur kan statligt stöd till film formuleras, utvecklas och avgränsas? Hur kan filmpolitiken bidra till att öka barns och ungas kunskap om den rörliga bilden och hur den berör och påverkas oss?

5.1 Vision för svensk film

Regeringens bedömning: Filmpolitikens vision för svensk film bör vara följande: Svensk film ska ha hög kvalitet och uppvisa sådan bredd och mångfald av berättelser att den angår alla. Svensk film ska vara ett självklart och tillgängligt val för publiken i hela landet och attraktivt internationellt.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning men innehåller ingen sammanfattande vision för filmpolitiken.

Där föreslås att kvaliteten, förnyelse och tillgänglighet fortsatt ska vara den övergripande inriktningen för filmpolitiken.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser, däribland *Stiftelsen Svenska Filminstitutet*, *Stockholms universitet*, *Stockholms konstnärliga högskola*, *Sveriges Television AB*, *TV4 AB*, *C More Entertainment AB*, *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.* och *Film i Väst AB*, efterfrågar en tydlig, övergripande vision för filmpolitiken.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige har en lång tradition som filmnation. Den svenska filmen är efterfrågad och uppskattad av publiken i Sverige och når återkommande internationell uppmärksamhet och uppskattning. Filmpolitiken ska bidra till att svensk film får goda förutsättningar att utvecklas och förnyas. Filmen är en central del i den ständigt pågående process som formar bilden av och berättelsen om Sverige. Samtidigt står den svenska filmbranschen inför stora utmaningar. Det finns därför skäl att, liksom ett antal remissinstanser däribland *Stiftelsen Svenska Filminstitutet*, *Sveriges Television AB* och *Film i Väst AB* efterfrågat, formulera en ambitiös och långsiktig vision för svensk film. Regeringen anser att visionen ska vara vägledande när filmpolitikens mål och ambitioner omvandlas till konkreta åtgärder och insatser. Filmpolitiken bör därför genomföras utifrån visionen att svensk film ska ha hög kvalitet och uppvisa sådan bredd och mångfald av berättelser att den angår alla. Svensk film ska vara ett självklart och tillgängligt val för publiken i hela landet och attraktivt internationellt. Filmpolitiken bör utifrån denna vision också bidra till att motverka polariseringen mellan det som ofta betraktas som smalare kvalitetsfilm och bredare mer kommersiellt gångbar film.

5.2 Mål för den nationella filmpolitiken

Regeringens förslag: Målen för den nationella filmpolitiken ska vara:

1. Utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet.
2. Allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet.
3. Filmavsnitt bevaras, används och utvecklas.
4. Svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet.
5. Barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande.
6. Jämställdhet och mångfald präglar filmområdet.
7. Filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att den filmpolitiska inriktningen som formulerades i propositionen *Bättre villkor för svensk film* (prop. 2012/13:22) fortsatt ska gälla samt att filmen som konstform ska ses som en väsentlig del av yttrandefriheten och därmed en av förutsättningarna för en fungerande demokrati.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser stödjer promemorians förslag, bl.a. *Statens kulturråd*, *Sveriges Filmregissörer* och *Teaterförbundet*. Ingen remissinstans avstyrker förslaget som helhet, men många av de instanser som yttrat sig framför synpunkter på förslaget. Ett antal instanser, bl.a. *Sveriges Television AB*, *TV4 AB*, *C More Entertainment AB*, *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.*, *Film i Väst AB*, *Filmpool Nord AB* och *Västra Götalandsregionen*, anför att promemorians inriktning är för otydlig och efterfrågar istället mer konkreta filmpolitiska mål.

Skälen för regeringens förslag: I juni 2015 beslutade regeringen att säga upp 2013 års filmavtal (dnr Ku2015/01775/MF). I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen att staten från och med den 1 januari 2017 avser att ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och lämna filmavtalsmodellen. Därmed likställs filmpolitiken med andra kulturpolitiska områden, när det gäller såväl finansiering som styrning. Statens roll som garant för stabilitet och långsiktighet och som ansvarig för filmpolitikens inriktning blir tydligare. Regeringen kan hantera filmpolitiken som en helhet utan de gränsdragningsproblem som varit en konsekvens av att vissa delar av de filmpolitiska stöden finansierats via avtalet och andra av enbart statliga medel. Regeringen anser att den nya formen också öppnar för återkommande politiska diskussioner om filmens roll och betydelse.

Sedan lång tid tillbaka finns en betydande politisk samsyn kring stora delar av filmpolitikens inriktning. Den nuvarande filmpolitiska inriktningen tar sin utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen om bl.a. yttrandefrihet, mångfald och tillgänglighet (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) och formulerades i propositionen Bättre villkor för svensk film (prop. 2012/13:22). Den filmpolitiska inriktningen beskrivs där med orden kvalitet, förnyelse och tillgänglighet och förtydligas i sex punkter. De statliga insatserna ska främja

- produktion och utveckling av värdefull svensk film,
- spridning och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet,
- ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas,
- internationellt utbyte och samverkan på filmområdet,
- barns och ungas kunskap om film och rörlig bild och deras eget skapande, och
- jämställdhet och mångfald på filmområdet.

Regeringen delar bedömningen i promemorian att den nuvarande filmpolitiska inriktningen fortfarande är relevant. Inriktningen behöver dock återkommande tolkas och förstås i ljuset av omvärldsförändringar.

När filmavtalet upphör kommer staten att ha ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. Det ställer nya och större krav på den politiska styrningen, bl.a. när det gäller långsiktighet och insyn. Flera remissinstanser, däribland *Sveriges Television AB* och *Filmpool Nord AB*, anför att inriktningen är för otydlig och efterfrågar istället mer konkreta filmpolitiska mål. Regeringen anser att det finns skäl att ta den oro som flera remissinstanser uttrycker gällande den filmpolitiska inriktningens otydlighet på allvar och föreslår därför att den omformuleras till filmpolitiska

mål. Genom att formulera mer konkreta mål blir styrningen tydligare och målpuppfyllelsen lättare att utvärdera. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att målen ska fastställas av riksdagen, vilket ger förutsättningar för en bred demokratisk förankring kring filmpolitiken.

Ytterligare ett skäl för att fastställa filmpolitiska mål är att de mål för svensk film som formulerats i 2013 års avtal upphör när avtalet löper ut. Vissa av dessa mål är fortfarande relevanta och har arbetats in i förslaget till nya mål för den nationella filmpolitiken. Ett flertal av målen i 2013 års filmavtal har emellertid en utformning som mer liknar indikatorer för att mäta målpuppfyllelse, snarare än mål för en verksamhet. Flera av dessa är relevanta för filmpolitikens uppföljning, men valet av indikatorer bör enligt regeringen avgöras av Filminstitutet efter samråd med branschen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de statliga insatserna på filmområdet ska inriktas på att uppnå sju mål. De första sex målen är en bearbetning av den inriktning som lades fast i propositionen Bättre villkor för svensk film (prop. 2012/13:22). Det sjunde målet är nytt och bygger på ett av förslagen i promemorian.

Mål 1: Utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet.

Filmpolitiken ska bidra till att det skapas film med en sådan bredd och mångfald av berättelser att den är angelägen för alla. Värdefull svensk film ska omfatta såväl filmer med en bred målgrupp som smalare filmer som på olika sätt utmanar publiken, såväl långfilm, barn- och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm som animation. Film för barn och unga ska vara särskilt prioriterad.

Filmpolitiken ska främja den svenska filmens kvalitet och förnyelse. Det kan gälla såväl själva hantverket som filmens konstnärliga värden eller angelägenhetsgrad.

En stark och dynamisk filmbransch, präglad av konstnärlig frihet, är avgörande för en framgångsrik produktion av värdefull svensk film. Den professionella filmproduktionssektorn ska ges goda förutsättningar att verka och utvecklas. Den nationella stödgivningen ska därför präglas av tydlighet och transparens och syfta till att stimulera kontinuitet och långsiktighet i branschen.

Professionell filmproduktion ska ske i olika delar av landet. Det bidrar till utvecklingen av en mångfald av berättelser och kan därmed stärka kvaliteten i svensk film och den konstnärliga verksamheten i olika delar av landet.

Viktiga aspekter av detta mål är svensk films framgångar utifrån bl.a. kritikerindex, festivaldeltagande, marknadsandelar, publiksiffror i olika visningsfönster samt geografisk spridning av produktionsverksamheter. Vidare kan kunskap om produktionsbolagens lönsamhet och sysselsättning vara av betydelse för detta mål.

Mål 2: Allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet.

Begreppet ”film i hela landet” ska vara centralt för filmpolitiken. Ett brett utbud av såväl svensk som utländsk film ska göras tillgängligt för en så stor publik som möjligt. Insatser ska vidtas som syftar till att till-

Prop. 2015/16:132 gängliggöra värdefull film för alla som bor i Sverige, oavsett funktionsförmåga eller modersmål. Därigenom stärks filmens möjlighet att utgöra en arena för möten och samtal mellan människor.

”Film i hela landet” ska inkludera alla visningsfönster för film. Utvecklingen av ny digital teknik och tillgången till bredband med hög kapacitet har bidragit till att nya tjänster för visning av film utvecklats. Filmpolitiken ska bidra till att underlätta utvecklingen av lagliga tjänster för spridning och visning av film och motverka olovlig hantering av film.

Biograferna har en unik position som nav för visning av film. Filmpolitiken ska medverka till att ta till vara och utveckla biografens särskilda kvaliteter och främja förekomsten av lokala biografier så att tillgängligheten till film på bio kan stärkas i hela landet.

Filmpolitiken ska bidra till att stärka de ideella visningsorganisationerna som bedriver ett betydelsefullt arbete för att sprida ett brett urval av filmer i hela landet.

Det ska vara en självklarhet att film som har fått statligt stöd ska finnas tillgänglig för publiken. Filmpolitiken bör uppmuntra till flexibla strategier för spridning av enskilda titlar i olika fönster för att öka möjligheterna att fler filmer når sin publik.

Tillgången till statistik om visningsformer och publikmönster, inklusive den spridning som sker olovligt, är viktig för bedömningen av detta mål. Det är även förekomsten av biografialonger, deras geografiska fördelning och föreställningsfrekvens, liksom marknadsandelar för olika slags filmer i olika fönster inklusive festivalvisningar. Tillgången till textad och syntolkad film är ytterligare en bedömningsgrund.

Mål 3: Filmarvet bevaras, används och utvecklas.

Till kulturpolitikens kärnuppgifter hör att främja ett levande kulturarv som är angeläget och bevaras för kommande generationer. En viktig uppgift för filmpolitiken är att bevara och tillvarata filmer och material av kulturhistoriskt intresse och i ökad utsträckning göra dem tillgängliga för forskning och allmänhet. Tillgängligheten till filmarvet bör så långt det är möjligt omfatta alla som bor i Sverige oavsett funktionsförmåga eller modersmål. Filmarvet är en viktig del av kulturarvet i Sverige och politiken på området bör utvecklas i nära samverkan med kulturarvspolitiken i ett brett perspektiv.

Filmpolitiken ska bidra till digitaliseringen av filmarvet liksom till både underhåll och en väl fungerande spridningsverksamhet som kan tillgängliggöra filmarvet i hela landet och internationellt. En förutsättning för en offentligt finansierad restaurering och digitalisering av film är att denna film blir tillgänglig för visning. Film som riktar sig till barn och unga ska vara särskilt prioriterad.

Omfattningen av bevarandeinsatserna behöver återkommande kartläggas och bedömas utifrån t.ex. antalet restaurerade äldre filmer respektive antalet som ännu inte har restaurerats, andelen äldre och nytillkomna titlar som digitaliserats samt statistik över utlåningar och visningar.

Mål 4: Svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet.

Filmpolitiken ska medverka till att svensk film når ut i världen och att intresset för svenska filmskapare, skådespelare och filmarbetare fortsätter att vara stort, liksom intresset att förlägga inspelningar till Sverige.

Internationellt utbyte och samverkan är av stor betydelse för såväl produktion och distribution av film som för bevarande av och tillgång till filmen som kulturarv. Svenska filmers framgång på utländska marknader kan ge väsentliga bidrag till en god ekonomi för producenter, upphovsmän och distributörer. Genom att filmen når en stor publik är den betydelsefull i främjandet av Sverige-bilden. Samtidigt ger filmer från andra länder svensk film och svensk filmpublik nya kunskaper, nya perspektiv och inspiration.

Uppföljningen av detta mål kan utgå från statistik över exporterade respektive importerade titlar i olika visningsfönster, festivaldeltagande och festivalframgångar, svensk films publiksiffror eller marknadsandelar i nordiska och andra utländska visningsfönster liksom uppgifter om internationella samproduktioner.

Mål 5: Barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjlighet till eget skapande.

Barn och unga i hela landet, oavsett funktionsförmåga, ska ha goda möjligheter att se film och få kunskap om film och rörlig bild. Filmpolitiken ska även bidra till att barn och unga stimuleras till eget skapande.

Film och rörliga bilder får allt större betydelse i människors liv. Rörliga bilder fyller allt fler funktioner i vårt samhälle. De bidrar till reflektion över den egna och andras identiteter, till förståelse av omvärlden och skapar möjligheter att kommunicera egna ståndpunkter och känslor. Att förstå och tolka rörlig bild är centrala delar av de förmågor och kompetenser som brukar sammanfattas som medie- och informationskunnighet.

Filmpedagogiskt arbete i skolan spelar en väsentlig roll på alla nivåer. Läro-, kurs- och ämnesplanerna för grundskolan och gymnasieskolan ställer krav gällande både elevernas kunskap om och deras möjlighet att få skapa rörlig bild. Filmpolitiken ska bidra till att lärare i olika skolformer i hela landet kan erbjudas kompetensutveckling och pedagogiska verktyg för att eleverna ska ges förutsättningar att nå kunskapskraven. Även föreningsdrivna filmverksamheter har stor betydelse för barns och ungas kunskaper om rörlig bild och möjligheter till eget skapande.

Det är viktigt att återkommande följa och utvärdera de insatser som görs inom ramen för filmpolitiken i syfte att utveckla det filmpedagogiska arbetet i hela landet.

Mål 6: Jämställdhet och mångfald präglar filmområdet.

Filmpolitiken ska bidra till att jämställdhet och mångfald präglar filmområdet. Filmpolitiken ska bidra till en stark inhemska filmproduktion där det finns utrymme för en mångfald av uttryck och berättelser. Ett brett utbud av filmer från hela världen ska också visas i Sverige.

Filmpolitiken ska bidra till att långsiktigt främja och upprätthålla jämställdhet och mångfald i svensk filmproduktion. Jämställdhet och mång-

Prop. 2015/16:132 fald i alla delar av produktionen bidrar till att stärka kvaliteten i svensk film. Det kräver ett aktivt och uthålligt arbete, både bland dem som ansvarar för fördelning av filmstödet och i filmbranschen som helhet. De nationella filmstöden ska även fortsättningsvis fördelas jämnt mellan kvinnor och män.

Filmpolitiken ska skapa möjligheter för att en mångfald av röster får höras. Det bidrar till att stärka kvaliteten och relevansen i svensk filmproduktion och till en ökad öppenhet och förståelse mellan människor. I Sverige möts människor från olika kulturer och traditioner, med olika funktionsförmågor och erfarenheter som alla har en unik berättelse. Det samiska folkets och de nationella minoriteternas språk och kultur är en betydelsefull del av detta.

Det bör återkommande analyseras vilka som får möjlighet att uttrycka sig i film både framför och bakom kameran.

Mål 7: Filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.

Filmens roll och betydelse i det demokratiska samhället ska tydliggöras i ett eget mål. Filmen kan bidra till debatt och nytänkande, till fördjupning och ifrågasättande. Med sitt tilltal och genomslag kan den bidra till att utveckla och stärka det offentliga samtalet och därmed yttrandefriheten. Filmpolitiken ska medverka till att ett brett spektrum av ämnen, idéer och perspektiv ryms i utbudet och att utbudet är tillgängligt för många.

En förutsättning för att filmen ska kunna spela en roll i det offentliga samtalet är att den når ut. Filmpolitiken ska utformas för att stärka såväl tillgången till visningskanaler och distributionsformer som förutsättningarna för möten, samtal och publicitet. Här spelar även folkbildningens organisationer och föreningar en viktig roll.

5.3 Kvalitet och avgränsningar

Regeringens bedömning: Filmpolitiken bör bidra till en levande diskussion om begreppet kvalitet och andra centrala begrepp och definitioner av betydelse för utformningen av filmpolitiken.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att en films kvalitet ska värderas utifrån angelägenhetsgrad, hantverksskicklighet och originalitet.

Remissinstanserna: Förslaget stöds av bl.a. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* och *Stiftelsen Filmform*. Knappt hälften av de instanser som kommenterat promemorians förslag är huvudsakligen kritiska till förslaget och menar att kvalitetsdefinitionen måste ses över, bland dessa återfinns *Sveriges Dramatikerförbund*, *Sveriges Television AB* och *Film i Väst AB*. *Konstnärsnämnden* anför att kvalitetsbegreppet inte bör formuleras av politiken. Film i Väst AB efterfrågar en uppdaterad och moderniserad kvalitetsdefinition och föreslår att begreppet bör definieras ur en professionell, publik och institutionell synvinkel. Några instanser, däribland *TV4 AB* och *C More Entertainment AB*, efterfrågar större ton-

vikt på publikt genomslag. Ett antal remissinstanser är positiva till att kvalitetsbegreppet är centralt i den nya filmpolitiken.

Några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs universitet*, anser att inriktningen upprätthåller gamla strukturer och inte tar tillräcklig hänsyn till den nya digitala teknikens möjligheter.

Oberoende Filmares Förbund och *Women in Film and Television Sverige* anser att begreppet etablerad producent måste omformuleras för att nå målen om jämställdhet och mångfald.

Skälen för regeringens bedömning

Kvalitet är ett nödvändigt och återkommande begrepp inom kulturpolitiken. Av målen för den nationella kulturpolitiken framgår att kulturpolitiken ska främja kvalitet och konstnärlig förnyelse (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145). *Konstnärsnämnden* förespråkar att kvalitetsbegreppet inte ska formuleras av politiken. Den synen delar regeringen. Det är varken regeringen eller politiken som avgör vad som är god kvalitet. Politikens uppgift är att stimulera och uppmuntra till en bred och levande diskussion om vad som kännetecknar kvalitet inom olika konstformer och i olika sammanhang. En sådan diskussion är avgörande för att kulturpolitiken ska utvecklas och förnyas. Flera remissinstanser instämmer i denna slutsats.

På filmområdet debatteras återkommande begreppet *värdefull film* och då refereras inte sällan till kvalitetsdefinitionen från det första filmavtalet från 1963. Under 2014 formulerade Filminstitutet, utifrån 1963 års kvalitetsdefinition, tre begrepp som ska vara vägledande i deras bedömningar av kvalitet och därmed av vad som är värdefull film. Det handlar om filmens *angelägenhetsgrad*, *hantverksskicklighet* och *originalitet*. Begreppen är väl förankrade i branschen och fungerar bra för att skapa större konkretion i diskussionen om ett så svårgripbart begrepp som kvalitet.

Flera remissinstanser, däribland *Sveriges Television AB* och *Sveriges Dramatikerförbund*, anför att kvalitetsbegreppet måste ses över. Andra, såsom *Film i Väst AB*, efterfrågar en modernisering av kvalitetsdefinitionen. Regeringen vill dock inte definiera vad som är god kvalitet eller värdefull film. Av avgörande betydelse är dock att de kriterier som är vägledande för Filminstitutets bedömningar av vad som är värdefull film ständigt omformuleras, omprövas och utvecklas. Vissa remissinstanser har synpunkter på hur kvalitetsbegreppet bör definieras. Exempelvis *TV4 AB* och *C More Entertainment AB* efterfrågar större tonvikt på publikt genomslag i kvalitetsdefinitionen. De synpunkter som framförts av remissinstanserna är av stor betydelse i diskussionen om kvalitetsbegreppet.

Kvalitet kan vara av många olika slag och återfinnas i alla delar av en films tillkomst. Bedömningen av vad som är värdefull film ska göras utifrån varje enskilt projekts ambitioner och förutsättningar. Vad som är värdefull film bör avgöras utifrån en sammanvägning av många olika aspekter och resultera i en helhetsbedömning av varje enskilt projekt. Värdefull film kan finnas inom alla genrer. Filmpolitiken ska bidra till att motverka polarisering mellan det som ofta betraktas som smalare kvalitetsfilm och bredare mer kommersiellt gångbar film.

Kulturpolitiken på filmens område bör vara både framsynt och gränsöverskridande. Den ska skapa möjligheter till förnyelse av filmkonsten, öppna för nytänkande och undvika onödiga begränsningar. Några remissinstanser, däribland *Göteborgs universitet*, påtalar att den digitala teknikens möjligheter måste beaktas. Regeringen instämmer i att filmpolitiken bör vara teknikneutral och omfatta alla visningsformer för film. En av de största bristerna med filmavtalet har varit att de avtalslutande parterna enbart representerat traditionella visningsfönster. Deras målsättning med avtalsförhandlingarna har, helt naturligt, varit att skydda och stärka sina egna branscher. Möjligheten att skapa ett reellt teknikneutralt avtal har varit liten.

Filmpolitiken omfattar ett brett område som sträcker sig från produktion av ny svensk film till bevarande av filmarvet och insatser för att barn och unga ska få möjlighet att skapa film och rörlig bild. För att skapa en trovärdig och genomförbar filmpolitik i en verklighet där filmbegreppet ständigt utvecklas och förändras är det nödvändigt med vissa avgränsningar. Filmpolitiken kan inte avgöra var gränsen bör gå mellan film och annan rörlig bild eller mellan olika genrer och format. Däremot måste den utformas utifrån en medvetenhet om att det är begrepp som ständigt utvecklas och förändras. Filmpolitiken ska skapa möjligheten till nyskapande och utveckling samtidigt som den till viss del behöver avgränsas för att det ska vara möjligt att nå de uppsatta målen.

Inom filmpolitiken bör därför begreppet *film* användas för att beskriva professionellt skapad film i mer traditionella genrer. Begreppet *rörlig bild* bör användas när politiken avser en bredare betydelse som inkluderar mer experimentella och oprövade former. Var gränsen mellan dem går bör återkommande diskuteras av Filminstitutet och filmbranschens aktörer, t.ex. vid utformningen av de nationella filmstöden.

Det produceras i dag en enorm mängd av film och rörlig bild som i normalfallet inte faller inom den nationella filmpolitikens avgränsningar. Det handlar t.ex. om filmskapande på amatörnivå i både längre och kortare format som ofta sprids via olika sociala medier, men också om konstnärligt skapande i form av t.ex. videoinstallationer. De nationella insatser som främjar denna typ av filmskapande finns främst inom andra delar av kultur- och även utbildningspolitiken. Det handlar exempelvis om insatser inom skolan och folkbildningen men också insatser inom t.ex. kultursamverkansmodellen och Kulturbryggan.

Filmpolitiken kan inte och ska inte omfatta all rörlig bild som produceras. Samtidigt ska den inte heller vara låst till enbart traditionella genrer och former. Läs vidare angående avgränsningar i avsnitt 8 om Nationella filmstöd.

Definitioner

I 2013 års filmavtal finns ett antal definitioner som förtydligar och begränsar de stöd som fördelas inom ramen för avtalet. Vissa remissinstanser, däribland *Oberoende Filmares Förbund* och *Women in Film and Television Sverige*, anför att t.ex. begreppet etablerad producent bör ses över. Regeringen anser dock att detaljregleringen i den nationella filmpolitiken inte ska vara lika stor som i 2013 års filmavtal. I de fall det

även fortsättningsvis finns ett behov av definitioner bör dessa som regel formuleras av Filminstitutet efter samråd med branschen. Det skapar en mer flexibel struktur som möjliggör förändring och anpassning efter rådande förutsättningar. Det gäller t.ex. de definitioner av begreppen långfilm, dramaserier och etablerad producent som återfinns i 2013 års filmavtal.

Det finns dock ett fåtal definitioner som även fortsättningsvis bör definieras på nationell nivå och som kommer att hanteras i kommande filmstödsförordning. Liksom i 2013 års filmavtal kommer en film definieras som *svensk* under förutsättning att filmen har en svensk producent och att den svenska insatsen av artistiska medarbetare är av påtaglig betydelse. En film som inte har en svensk producent är ändå att anse som svensk om filmen uppfyller de krav som framgår av den europeiska konventionen för samproduktion (European Convention on Cinematographic Co-Production).

Likaså anses en *producent* vara den fysiska person, det bolag eller annan juridisk person som verkställer och har det ekonomiska huvudansvaret för produktionen av en film genom att projektutveckla, finansiera, inspela, färdigställa och exploatera densamma och som därigenom förvärvar och ansvarar för de i filmverket ingående rättigheterna.

Med *svensk producent* avses en person som är bosatt här i landet eller ett bolag, ett utländskt företags filial eller annan juridisk person som är registrerad här i landet.

6 Styrning och inflytande

Regeringen kommer att ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken fr.o.m. den 1 januari 2017. Filmpolitiken blir därmed en fullt ut integrerad del av kulturpolitiken och – i likhet med de flesta andra kulturpolitiska områden – en del av statsbudgeten. Därigenom upphör de gränsdragningsproblem som har uppstått när delar av Filminstitutets verksamhet har finansierats och styrts via filmavtalet och andra delar av verksamheten helt av staten. Regeringens roll som garant för stabilitet och långsiktighet och som ansvarig för filmpolitikens inriktning och de övergripande prioriteringarna i filmstödet blir tydligare.

Grundläggande för hela kulturpolitiken är principen om armlängds avstånd mellan politik och institutioner i beslut om det konstnärliga innehållet. Detaljregleringen i regeringens styrning av filmpolitiken bör därför vara begränsad.

Det finns få andra kulturpolitiska områden där branschen och politiken är så intimt beroende av varandra som filmområdet. Avsikten är att den nya filmpolitiken ska bidra till att branschens insyn och möjligheter att påverka ska bli tydligare och mer relevant än i dag. Fler än avtalets parter ska ha möjlighet till inflytande såväl på en övergripande politisk nivå som i direkt samverkan med Filminstitutet.

6.1.1 Uppdrag och styrning

Regeringens bedömning: Filminstitutet bör även fortsättningsvis ansvara för genomförandet av den statliga filmpolitiken och fördelning av de statliga filmpolitiska stöden. Filminstitutets verksamhet bör bedrivas med utgångspunkt i målen för den nationella filmpolitiken och regeringens styrning samt efter samråd med branschens aktörer. Detaljregleringen i regeringens styrning bör vara begränsad.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett flertal av de remissinstanser som har yttrat sig, däribland *Statens kulturråd*, *Riksföreningen Folkets Bio*, *Sveriges Television AB*, *TV4 AB* och *C More Entertainment AB*, instämmer i att detaljreglering av Filminstitutet bör undvikas i möjligaste mån. Många påtalar samtidigt vikten av att Filminstitutet har tydliga riktlinjer och mål för sitt arbete. Sveriges Television AB ser ett behov av att tydligare formulera styrningsprocesserna och möjligheten till inflytande. Riksföreningen Folkets Bio och *Oberoende Filmares Förbund* anser att Filminstitutets administrativa medel bör höjas.

SF Bio AB ger uttryck för att det är angeläget att frågan om insamling av statistik hanteras efter att filmavtalet löpt ut. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* pekar på vikten av ett fortsatt samarbete med branschen när det gäller statistik, för att få en heltäckande beskrivning av läget för svensk film och filmbransch.

Skälen för regeringens bedömning

Den nuvarande filmpolitiska inriktningen angavs i propositionen Bättre villkor för svensk film (prop. 2012/13:22) och fastställdes inte av riksdagen. Inriktningen omfattar såväl de medel som avsattes för filmkulturella insatser som statens medel till filmavtalet, men för filmavtalet gäller dessutom ytterligare ett antal mål av varierande detaljeringsgrad.

Statskontoret har i sin analys av Filminstitutets verksamhet, *Scener ur ett filminstitut* (2013:8), framhållit att Filminstitutet styrs utifrån många och delvis överlappande mål, vilket bl.a. försvårar formulering av indikatorer och interna mål för verksamheten samt återrapportering. De filmpolitiska mål som regeringen föreslår för riksdagen (avsnitt 5.2) ska gälla för hela filmpolitiken. Med den nya filmpolitiken kommer alltså hela Filminstitutets verksamhet att styras av samma mål och återrapporteringsrutiner. Regeringen anser att det skapar förutsättningar för en mer effektiv och transparent verksamhet i linje med Statskontorets bedömning.

Den del av det statliga anslaget för film som går till filmkulturell verksamhet styrs redan i dag i enlighet med principer som tillämpas för statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Det innebär i korthet att riksdagen beslutar om anslag och ändamål i budgetpropositionen och att regeringen beslutar om riktlinjer och fastställer finansiella villkor och återrapporteringskrav för verksamheten. I likhet med statliga myndigheter redovisar Filminstitutet årligen sitt resultat och lämnar in äskanden

om medel i budgetunderlag till regeringen. Regeringen granskar och följer upp Filminstitutets verksamhet bl.a. inför särskilda dialogmöten där resultat och fortsatt inriktning diskuteras.

Sveriges Television AB ser ett behov av tydligare styrningsprocesser. Regeringen bedömer dock att det finns tillfredsställande strukturer och rutiner för styrning och återrapportering av de statliga medel till filmkulturell verksamhet som fördelas av Filminstitutet. Framöver kommer samma principer att gälla för hela den statliga finansieringen av filmpolitiken, vilket gör att styrningen blir mer enhetlig. Flera remissinstanser, däribland *Statens kulturråd* och *Riksföreningen Folkets Bio*, anför att detaljreglering av Filminstitutet bör undvikas. Denna syn delas av regeringen. Detaljregleringen i regeringens styrning av Filminstitutet bör därför vara begränsad. Jämfört med styrningen genom filmavtalet bör det finnas ett större handlingsutrymme för Filminstitutet att, efter samråd med branschens aktörer, besluta om stödets utformning. Regeringen avser att besluta om en förordning med villkor för stöden, bl.a. för att säkerställa att de följer EU:s statsstödsregler.

Att filmpolitiken får en enhetlig styrning, som i vissa delar är mindre detaljreglerad än nuvarande filmavtal, innebär ett ökat ansvar och ökade befogenheter för Filminstitutet. Det blir Filminstitutet som får det övergripande ansvaret att forma ett system av stöd och annan verksamhet som bidrar till att de filmpolitiska målen uppnås. För att detta ska vara möjligt krävs en nära dialog med filmbranschen. Filminstitutets skyldighet att samråda med branschen bör därför tydliggöras.

Måluppfyllelsen bör bedömas utifrån en sammanvägning och helhetsbedömning av ett flertal olika indikatorer. Utvecklingen och urvalet av indikatorer bör genomföras av Filminstitutet efter samråd med branschen.

Finansiell styrning

Det statliga anslaget 10:1 för filmstöd beräknas i budgetpropositionen för 2016 uppgå till ca 545 miljoner kronor 2017. Beslut om de finansiella villkoren för anslaget kommer att fattas av regeringen i Filminstitutets riktlinjebeslut samt i Kammarkollegiets och Konstnärsnämndens regleringsbrev i december 2016.

Omställningen av filmpolitiken kommer att kräva ett omfattande förberedelsearbete under 2016. Filminstitutet ska planera sin verksamhet och efter samråd med branschen lägga fast formerna för filmstöden för 2017. Arbetet ska genomföras med utgångspunkt i de nya målen för filmpolitiken samt utifrån bedömningar för stödgivningen som i övrigt lämnas i denna proposition. Regeringen avser att ge Filminstitutet i uppdrag att senast den 30 september 2016 återkomma med ett förslag gällande den övergripande fördelningen av anslaget för filmstöd 2017.

Av de 545 miljoner kronor som avsatts ska 25 miljoner kronor gå till regeringens särskilda satsning för att stärka mindre biografer i glesbygden och på mindre orter (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17). Ytterligare 7,5 miljoner kronor ska gå till den särskilda satsningen på digitalisering av filmarvet.

Regeringen avser att särskilja resurserna till samtliga filmstöd för utveckling, produktion samt spridning och visning från Filminstitutets

Prop. 2015/16:132 övriga verksamhet. Stöd för utveckling och produktion av ny svensk film ska utgöra huvuddelen av stödgivningen och bör inte understiga 340 miljoner kronor. Det innebär att minst lika mycket resurser avsätts för utveckling och produktion som i 2013 års filmavtal (beloppet motsvarar den totala summan av för- och efterhandsstöd som fördelats årligen enligt 2013 års filmavtal).

För att skapa stabila förutsättningar för branschen bör stödkategorin för produktion under 2017 innefatta ett publikrelaterat efterhandsstöd som fördelas på samma grunder som i 2013 års filmavtal. Eftersom förändringar av stöden som fördelas i efterhand kräver mycket lång framförhållning bör eventuella förändringar av dessa därmed genomföras tidigast 2018.

Riksföreningen Folkets Bio och Oberoende Filmares Förbund anser att Filminstitutets administrativa medel bör höjas. Regeringen delar denna bedömning. Samtidigt bör Filminstitutet sträva efter att minimera de administrativa kostnaderna för hanteringen av stöden till förmån för en ökad stödgivning. Den administrativa kostnadens maximala andel av resurserna för stödgivningen kommer att regleras av regeringen och kostnaden ska tydligt särredovisas i Filminstitutets årliga resultatredovisning.

Alla förändringar av stödformerna till 2017 ska genomföras med respekt för branschens behov av långsiktiga och stabila förutsättningar. Filminstitutet bör samråda med de branschråd som beskrivs i denna proposition vid större förändringar av stödformer. Eftersom råden inte bedöms vara på plats förrän under hösten 2016 innebär det att antalet större förändringar i stödformerna inför 2017 blir begränsade.

Styrelsen

Enligt stiftelseförordnandet är det styrelsen som leder Filminstitutet och är ansvarig för verksamheten. Styrelsen består av högst nio ledamöter som utses av regeringen för en tid av högst tre år. Regeringen bestämmer vem som ska vara ordförande. Till styrelsens uppgifter hör att utse verkställande direktör, som ansvarar för den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.

Styrelsen kommer att spela en betydelsefull roll i genomförandet av den nya filmpolitiken. Det är styrelsens uppgift att se till hela verksamhetens bästa och att företräda verksamheten. Styrelsens ledamöter bör representera en balanserad och bred spridning när det gäller kompetenser och bakgrund. De bör tillsättas utifrån personlig kompetens och inte som representanter för olika delar av branschen, även om konstnärlig och kulturell kompetens är värdefull. Förutom att ledamöterna bör ha förståelse och intresse för filmområdet bör det läggas vikt vid tidigare erfarenhet av styrelsearbete eller förändringsprocesser.

I och med filmavtalets slut upphör den nomineringsrätt som avtalets parter haft till fyra av ledamötsplatserna. Branschens inflytande över Filminstitutets verksamhet kommer att säkerställas genom de branschråd som ska inrättas.

Filminstitutets arbete med insamling och analys av statistik på filmområdet är viktigt för återrapporteringen till regeringen. Filminstitutet har i samarbete med filmbranschen inom ramen för filmavtalet fört statistik bl.a. över biografvisning. På senare år har insatser gjorts för att även mäta publika framgångar i andra visningsfönster som tv och vod.

Som bl.a. *Filminstitutet* och *SF Bio AB* ger uttryck för i sitt remissvar är det angeläget att frågan om insamling av statistik efter att filmavtalet löpt ut hanteras. Tillgången till en samlad korrekt statistik är avgörande både vid fördelningen av vissa filmpolitiska stöd, t.ex. det publikrelaterade efterhandsstödet, och för bedömning av filmpolitikens måluppfyllelse. Den har också stor betydelse för att följa hela branschens utveckling och för internationella jämförelser och analyser. Regeringen bedömer därför att det även fortsättningsvis krävs ett gott samarbete mellan Filminstitutet och branschens aktörer, t.ex. med biografägarna. Filminstitutet bör i detta arbete även samverka med andra relevanta offentliga aktörer, bl.a. Myndigheten för kulturanalys.

Filminstitutet ska fortsätta och utveckla insamling och analys av statistik för att få en heltäckande bild av läget för svensk film. För att kunna mäta en films publika framgångar i alla olika sorters visningsfönster är korrekt och relevant statistik viktig, särskilt för arbetet med filmpolitikens mål om spridning och visning. Detta gäller inte minst barn- och ungdomsfilmerna, som ofta sprids i skolor långt efter biografvisningen. Ett annat område där statistik är viktig är jämställdheten inom filmbranschen, där det tack vare filmavtalet finns jämförbara data sedan 2000-talets början.

Handlingsoffentlighet

Alla svenska myndigheter omfattas av offentlighetsprincipen. Den innebär en grundlagsskyddad rätt för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas genom lag, vilket sker i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I 2 kap. 4 § OSL anges att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till OSL, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter.

I samband med att 2006 års filmavtal började gälla infördes Filminstitutet i bilagan till OSL. Enligt bestämmelsen i bilagan omfattas all verksamhet vid Filminstitutet av handlingsoffentlighet, utom verksamhet som avser fördelning av stöd enligt filmavtal.

I propositionen Fokus på film (prop. 2005/06:3) anförde regeringen att de delar av Filminstitutets verksamhet som finansieras enbart med statliga medel borde omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet. För de stöd som Filminstitutet skulle fördela inom ramen för filmavtalet hänvisade regeringen till de bedömningar som gjordes i samband med 2000 års filmavtal.

2000 års filmavtal omfattade en stor del av de filmpolitiska stöden. Regeringen gjorde bedömningen att allmänheten hade ett berättigat intresse av insyn i Filminstitutets handläggning av filmstöd, men att

Prop. 2015/16:132 handlingsoffentligheten bara kunde omfatta förvaltningsuppgifter som utfördes med allmänna medel för statens räkning. En icke försumbar del av stiftelsens medel i 2000 års avtal utgjorde bidrag från andra än staten och det var inte möjligt att skilja ut vilka medel som var allmänna och vilka som utgjorde bidrag från andra än staten. Av bl.a. det skälet fanns det inte förutsättningar att låta verksamheten omfattas av handlingsoffentlighet.

När filmavtalet nu upphör och ersätts med en statlig filmpolitik kommer Filminstitutets verksamhet att enbart finansieras med statliga medel. Eftersom det kan finnas uppgifter i de bidragsansökningar som inkommer till Filminstitutet som kan behöva omfattas av sekretess kommer regeringen se över hur en ändamålsenlig reglering av sekretess för vissa uppgifter i Filminstitutets verksamhet bör utformas. Regeringen kommer också att se över regleringen av Filminstitutets verksamhet i bilagan till OSL.

6.1.2 Organisationsform

Regeringens bedömning: Filminstitutet bör även fortsättningsvis vara en stiftelse.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att frågor om hur Filminstitutet ska organiseras och styras i framtiden bör ses över i särskild ordning.

Remissinstanserna: Det finns inte något stöd hos remissinstanserna för att ombilda Filminstitutet till en myndighet. Bland de som uttrycker sitt stöd för att Filminstitutet ska kvarstå som stiftelse finns *Stiftelsen Svenska Filminstitutet*, *Riksföreningen Biograferna*, *Riksföreningen Våra Gårdar*, *Bydegårdarnas Riksförbund*, *Sveriges Biografägareförbund* och *Svenska Filmuthyrareföreningen u.p.a.* Som argument framförs bl.a. att Filminstitutet genom sin stiftelseform har en friare roll gentemot regeringen i jämförelse med om det vore en statlig myndighet. Ett antal instanser uttrycker sin oro över att insynen och möjligheten till samverkan för branschen skulle minska om Filminstitutet ombildades till en myndighet. Endast *Filmpool Nord AB* anser att Filminstitutet bör ombildas till myndighet.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om Filminstitutets organisationsform analyserades redan i utredningen *Vägval för filmen* (SOU 2009:73). Där gjordes bedömningen att stiftelseformen inte är avhängig filmavtalet och att stiftelsen därmed kan bestå även efter en omställning av filmpolitiken.

I promemorian föreslogs att en särskild översyn bör genomföras av Filminstitutets organisationsform.

Filminstitutet gav under 2015 Setterwalls Advokatbyrå AB (Setterwalls) i uppdrag att se över om institutet kan fortsätta som stiftelse utan ett filmavtal, vilka fördelar som finns med att kvarstå som stiftelse samt hur organisation och verksamhet skulle påverkas av en övergång till myndighet. I Setterwalls rapport (dnr Ku2015/03004/MF) konstateras att Filminstitutet kan fortsätta som stiftelse även utan ett filmavtal eftersom grunden för stiftelsen är fastigheten och tomträten, inte filmavtalet.

Dagens styrning av Filminstitutet bedöms vara i linje med styrning av en myndighet och även regler om t.ex. upphandling och handlingsoffentlighet är desamma. Det skulle därför enligt rapporten inte finnas några starka skäl för att göra om Filminstitutets organisationsform. Denna bedömning delas även av bl.a. *Riksföreningen Biograferna*, *Riksföreningen Våra Gårdar* och *Bygdegårdarnas Riksförbund*.

Enligt en skriftlig inlägga (dnr Ku2015/03004/MF) instämmer också Filminstitutet i rapportens slutsatser. Förutom att den nuvarande regleringen av verksamheten gör att Filminstitutet betraktas som en myndighetsliknande organisation pekar Filminstitutet på de negativa konsekvenser som en ombildning skulle innebära kostnadsmässigt och för bl.a. personal, fastighetsförvaltning och samlingar.

Stiftelseformen utgör i sig inget hinder för regeringen att tydliggöra och förstärka styrningen av den statliga filmpolitiken. Regeringen anser, i motsats till *Filmpool Nord AB*, att det i nuläget saknas tungt vägande skäl för att ombilda Filminstitutet till en myndighet. Frågan kan vid behov aktualiseras igen längre fram.

6.2 Former för samverkan och inflytande

Regeringens bedömning: Nya former för samverkan med filmbranschen bör införas som inkluderar såväl de nuvarande parterna i filmavtalet som andra centrala aktörer inom sektorn.

Samverkan med filmbranschen bör ske både på övergripande politisk nivå och mellan Filminstitutet och branschens aktörer. Syftet med samverkan bör framför allt vara att garantera filmbranschens aktörer insyn och möjlighet att påverka utformningen av filmstöden. Det bör ske genom att särskilda råd inrättas vid Filminstitutet. Ledamöter i råden bör utses av Filminstitutets styrelse.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att Filminstitutets operativa verksamhet ska utformas i enlighet med nationella riktlinjer efter samråd med särskilt utsedda råd bestående av personer med stort kunnande om film och filmbranschen. Dessa råd ska diskutera och lämna förslag till utformningen av olika stöd och andra insatser för filmen.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har kommenterat förslaget är positiva till förslaget, bl. a. *Filmregion Stockholm–Mälardalen AB* och *Region Skåne. Women in Film and Television Sverige* stödjer förslaget, men betonar att frågan om representation i råden är central. *Konstnärsnämnden* avstyrker förslaget och anför att det bör vara upp till Filminstitutet att avgöra när samråd bör ske, samt vilka experter som ska anlitas. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* instämmer i detta och anser att förslaget om inrättande av råd måste utredas närmare. *Riksorganisationen Folkets Hus och Parker* ifrågasätter rådets reella möjlighet till inflytande då dessa endast kommer vara av rådgivande karaktär.

Ett antal instanser har synpunkter på rådets sammansättning eller anmäler sitt intresse för att delta i råden. Regionerna, däribland *Region*

Prop. 2015/16:132 *Halland* och Region Skåne samt produktionscentrumen *Film i Väst AB* och *Filmpool Nord AB*, anför att det bör finnas representanter från regionerna och den regionala filmverksamheten i råden. *Sveriges Filmregistratorer* anser att råden ska tillsättas i dialog med upphovsmän och *Teaterförbundet för scen och film* menar att kreatörer och upphovsmän bör ingå i råden.

Ett stort antal remissinstanser, däribland *Film i Väst AB*, *Filmpool Nord AB* och *Sveriges Kommuner och Landsting* efterfrågar övergripande en ökad samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå.

Skälen för regeringens bedömning

Den svenska filmmarknaden är liten och filmbranschen är, liksom i de flesta andra europeiska länder, beroende av offentliga stöd för att verka och utvecklas. Filmpolitiken kan inte heller genomföras utan en livskraftig bransch. Denna symbios mellan branschen och politiken är grundläggande även utan ett filmavtal. Regeringen anser därför att det är avgörande att det etableras nya former och mötesplatser för samverkan och inflytande för att behålla och utveckla nära kontakter mellan bransch och politik. På motsvarande sätt bör det etableras former för att garantera filmbranschens aktörer möjlighet att samverka med Filminstitutet, i synnerhet när det gäller utformning av stöd. Ytterligare en aspekt är den politiska nivån där filmpolitiken i sin helhet kommer kunna få en tydligare plats, inte minst i riksdagen, vilket många aktörer länge har efterlyst. Utan filmavtalet bedöms också statens möjligheter att utveckla nya former för samverkan med andra aktörer öka.

Samråd mellan politiken och filmbranschen

Genom filmavtalet har de delar av branschen som ingått i avtalskretsen haft regelbundna möten med Kulturdepartementet. Även fortsättningsvis kommer Kulturdepartementet att bjuda in till årliga högnivåmöten med centrala företrädare för filmbranschen. Det handlar både om de aktörer som idag är parter i filmavtalet och om andra aktörer som är betydelsefulla för utvecklingen av svensk filmbransch, t.ex. upphovsmännens organisationer och de regionala produktionscentrumen. Syftet är att följa införandet av den nya politiken samt att hålla en aktiv dialog om branschens förutsättningar och om hur filmpolitiken på bästa sätt kan utvecklas.

Samråd mellan Filminstitutet och filmbranschen

Det är Filminstitutet som har ansvaret för att genomföra filmpolitiken utifrån de filmpolitiska målen. Filminstitutet måste inte, och bör inte, följa varje önskemål från branschens olika aktörer. Samtidigt är det avgörande för både Filminstitutet och regeringen att verksamheten bedrivs på ett sätt som accepteras och stöds av branschen, om filmpolitiken ska kunna fylla sitt syfte.

Branschens inflytande sker i dag dels genom avtalsparternas möjlighet att nominera personer till Filminstitutets styrelse, dels genom de icke-formaliserade samråd som Filminstitutet genomför med relevanta aktörer vid behov. I och med avtalets upphörande kommer avtalsparterna inte

längre ha rätt att nominera styrelseledamöter, men Filminstitutets samråd med branschen bör formaliseras.

Regeringen är av uppfattningen att en mindre detaljerad och mer flexibel filmpolitik kräver nya former för inflytande på Filminstitutets genomförande av politiken. Inflytandet ska kunna utövas regelbundet, systematiskt och med stor öppenhet. Diskussioner om filmpolitiken och filmens roll i samhället gynnas av en sådan ordning.

För att stärka branschens insyn och inflytande i Filminstitutet bör det införas särskilda råd med syfte att bistå i utformningen av de filmpolitiska stöden samt att vara rådgivande i institutets arbete. Ett antal remissinstanser framför synpunkter på rådens sammansättning och vissa anmäler sitt intresse för att delta. *Konstnärsnämnden* och *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* anser att Filminstitutet bör avgöra vilka experter som ska delta. Bland andra *Film i Väst AB* och *Filmpool Nord AB* lyfter fram representation från regionerna. *Sveriges Filmregissörer* anser att råden ska tillsättas i dialog med upphovsmän och *Teaterförbundet för scen och film* menar att kreatörer och upphovsmän bör ingå i råden.

I likhet med remissinstanserna anser regeringen att representation i råden är en central fråga. Regeringens bedömning är att styrelsen utser ledamöterna i råden, som bör bestå av personer med stort kunnande om film och filmbranschen. I denna krets återfinns, förutom alla det nuvarande filmavtalets parter, exempelvis kreatörernas organisationer, de regionala produktionscentrumen, filmfinansiärer och företrädare för nya visningsformer. För att rådets inflytande inte ska ifrågasättas, något som *Riksföreningen Folkets Bio* uttrycker farhågor för, anser regeringen att processen för att utse representanterna i råden bör ske på ett sådant sätt att råden är representativa för och har legitimitet i branschen.

Råden bör belysa olika väsentliga aspekter på filmen och rådsmedlemmarna bör representera konstnärliga och marknadsmässiga respektive tillgänglighetsmässiga, pedagogiska och forskningsmässiga aspekter. Utifrån remissinstansernas synpunkter bedömer regeringen att det som utgångspunkt bör finnas tre råd: *Rådet för utveckling och produktion*, *Rådet för spridning och visning* samt *Rådet för filmkulturella frågor*. Råden har en tydlig koppling till de stödformer som föreslås (se avsnitt 8), men gränserna mellan grupperna bör inte vara strikta när det gäller representationen. Exempelvis kan det vara relevant att representanter för spridning och visning tar plats i rådet för utveckling och produktion, och vice versa. De tre råden kan vid behov delas in i mindre grupper och kompletteras med mer specialiserade eller bredare avstämningar där andra aktörer än de som är representerade i råden inkluderas.

De filmpolitiska stöden bör återkommande utvärderas, utvecklas och förändras, såväl för att bättre uppfylla de filmpolitiska målen som för att möta branschens behov när förutsättningarna och omvärlden förändras. Filminstitutet bör samråda med råden t.ex. vid utformningen av nya stödformer, förändringar av befintliga stöd, indikatorer för måluppfyllelse och definitioner av vissa begrepp som är centrala vid stödgivning. Råden bör ha rätt att ta egna initiativ till att föreslå förändringar.

Efter samråd är det dock alltid stiftelsens styrelse som slutgiltigt fattar beslut. Företrädare för råden bör ges möjlighet att föredra rådets synpunkter för styrelsen inför beslut. Rådets möjlighet att påverka stödets utformning innebär inte heller att de kommer ha något inflytande över

Prop. 2015/16:132 enskilda stödbeslut. Ansvar för de enskilda stödbesluten kommer även fortsättningsvis att ligga hos Filminstitutet.

Samverkan på politisk nivå

Filmavtalsmodellen har länge kritiserats för att begränsa riksdagens inflytande över filmpolitiken. Med den nya filmpolitiken skapas möjlighet för politiska diskussioner i riksdagen på liknande sätt som för kulturområdet i övrigt. Filmbranschen är beroende av långsiktiga förutsättningar för sitt arbete och det är därför av stort värde att det finns en bred politisk samsyn kring bl.a. de filmpolitiska målen. Det skapar förutsättningar för en stabilitet som gynnar svensk film.

Ett stort antal remissinstanser, däribland *Film i Väst AB*, *Filmpool Nord AB* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, efterfrågar ökad samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå. Regeringen delar den bedömningen och ser stora möjligheter att utveckla samverkan framför allt med den regionala politiska nivån när det gäller filmområdet. Den regionala filmverksamheten är bred och har kopplingar till andra politikområden än film och andra institutioner än Filminstitutet. Möten om filmfrågor mellan politiker på nationell respektive regional nivå kan bidra positivt till filmpolitiken och bör ske regelbundet.

7 Finansiering av ny svensk film

Sverige är i filmhänseende en liten marknad och ett litet språkområde. Utan gemensamma insatser är det inte möjligt att långsiktigt upprätthålla en hög nivå på inhemsk produktion av en mångfald filmer. Situationen är likartad i de flesta europeiska länder med en, i globalt perspektiv, liten inhemsk marknad och ett litet språkområde.

Finansieringen av en filmproduktion är i normalfallet mycket komplex och tar lång tid. Vid sidan om producentens egen ekonomiska insats finansieras svensk film traditionellt sett huvudsakligen av fyra aktörer: staten (genom Filminstitutet), de regionala produktionscentrumen, tv-bolagen och biograferna/distributörerna, men det är inte ovanligt att det totalt krävs upp emot tio olika finansörer för ett långfilmsprojekt.

Det statliga stödet för produktion av ny svensk film är en del i ett komplext ekosystem av finansörer – såväl offentliga som privata, nationella som internationella. Filmstödet måste därför formas utifrån en förståelse för branschens ekonomiska förutsättningar och med en medvetenhet om att det är en del i detta känsliga ekosystem.

Film är en konstform men den är också en kreativ näring. Filmbranschen skapar både arbetstillfällen och investeringar och bidrar tillsammans med andra kreativa näringar till utvecklingen av Sverige. En framgångsrik filmpolitik måste därför även formas i nära samverkan med näringspolitiken.

I drygt 50 år har svensk filmproduktion finansierats via filmavtalet. Statens resurser har slagits ihop med intäkterna från biografavgiften och andra bidrag från branschens aktörer i syfte att gemensamt finansiera svensk filmproduktion. När regeringen sade upp filmavtalet i maj 2015 uttrycktes en ambition att ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. I budgetpropositionen för 2016 föreslogs en statlig finansiering som innebär att staten ensam kommer att finansiera stöd för produktion av ny svensk film på motsvarande nivå som under filmavtalet. Denna nivå har fastställts av riksdagen i december 2015.

Att staten tar ett ökat helhetsansvar innebär dock inte att övriga parter resurser försvinner. Svensk film är beroende av finansieringen från en mångfald aktörer. Staten varken bör eller kan bära en sådan uppgift ensam. Alla avtalsparter har möjlighet att även fortsättningsvis bidra till att stärka och utveckla svensk film och några har redan uttalat en sådan ambition. Därmed kommer omställningen av filmpolitiken att leda till att det totalt sett blir mer resurser för svensk filmproduktion. Det bör betonas att all finansiering av filmprojekt som kommer från offentliga medel ska ske inom ramen för EU:s statsstödsregelverk. Det är också regeringens ambition att även efter filmavtalet ha en aktiv dialog på hög politisk nivå med avtalets parter och andra berörda aktörer om förutsättningarna för svensk filmproduktion (se avsnitt 6.2).

Alla aktörer i Sverige som sprider och distribuerar svensk film i olika visningsfönster har ett intresse av att det även fortsättningsvis produceras ny svensk film. Svensk film har en relativt hög marknadsandel nationellt och därmed också ett betydande kommersiellt värde för de som visar film i alla olika fönster. I takt med att distributionsformerna för film ändras anser allt fler att bredbandsbolagen och/eller vod-leverantörerna bör vara med och bidra till produktionen av ny film, liksom biograf- och tv-branscherna gjort under lång tid.

Det konkreta förslag som oftast framförs är att Sverige, liksom t.ex. Frankrike och Polen, bör införa någon typ av procentuell avgift på bruttoinkomsterna för t.ex. vod-leverantörer som avsätts för filmproduktion. Det finns dock flera problem med att införa avgifter liknande dem som finns i t.ex. Polen. För det första är sådana avgifter att betrakta som punktskatter. Eftersom budgetlagen (2011:203) inte medger specialdestinerade skatter skulle sådana avgifter därför inte på samma sätt som i vissa andra länder kunna garanteras för filmändamål. För det andra så skulle en avgift på digitala visningstjänster för film innebära relativt begränsade intäkter eftersom omsättningen i de svenska vod-företagen är låg.

Ett annat förslag är en generell bredbandsavgift som innefattar hela bredbandssektorn, dvs. någon form av bredbandsskatt. En sådan avgift skulle beröra alla typer av kvalitativt innehåll som distribueras via de digitala näten: från musik och film till böcker, kvalitetsjournalistik och utbildningsmaterial. Det framstår därför inte som en framkomlig väg för att skapa finansiering av svensk filmproduktion i närtid.

Regeringen valde mot denna bakgrund att i budgetpropositionen för 2016 föreslå den statliga finansiering som sedan fastställdes av riksdagen i december 2015.

Regionala insatser av offentliga medel till produktion av långfilm är ett utbredd internationellt fenomen och Sverige ligger långt framme i utvecklingen. Regionernas andel av finansieringen av svensk långfilm har ökat från 1 procent vid mitten av 1990-talet till cirka 10 procent under 2010-talet. Det är i dag få långfilmer som produceras utan regional finansiering.

I fyra regioner har särskilt betydande satsningar utvecklats av regionala aktörer. Genom produktionscentrumen Film Väst i Trollhättan, Filmpool Nord i Luleå, Film i Skåne i Ystad och i viss mån Filmregion Stockholm-Mälardalen i Solna, investerar de över 130 miljoner kronor årligen i professionell filmproduktion och produktion av dramaserier. I och med att finansiella satsningar villkoras med att filmen helt eller delvis spelas in i regionen skapas arbetstillfällen samtidigt som kompetens och infrastruktur för filmproduktion upprätthålls och utvecklas.

Det är regeringens ambition att inom ramen för den nya nationella filmpolitiken stärka samverkan med andra offentliga aktörer, framför allt på regional nivå. Den ekonomiskt pressade situationen i branschen innebär att betydelsen av offentliga stöd och investeringar ökar. De offentliga stöden från Filminstitutet och investeringarna från de regionala produktionscentrumen blir därmed allt mer avgörande. Det är av stort värde att det finns en mångfald av offentliga aktörer med olika mål och ambitioner. Samtidigt är det viktigt att alla offentliga stöd och investeringar samspelar väl så att de gemensamt bidrar till en välfungerande filmproduktion och ett brett filmutbud i hela landet. En nära samverkan mellan stat och den regionala nivån är då av stor betydelse.

Insatser från SVT och övriga tv-bolag

Tv är det största visningsfönstret för film. Genom köp av visningsrätter, investeringar och egen produktion av film och dramaserier har tv-bolagen en avgörande betydelse för svensk filmproduktion. Flera tv-bolag har också varit parter i filmavtalet och därigenom bidragit ekonomiskt till svensk film. De ojämförligt största bidragen kommer från SVT och TV4.

SVT:s roll som finansär av svensk filmproduktion skiljer sig från övriga tv-bolags, dels genom omfattningen av investeringar och produktioner, dels genom SVT:s uppdrag i allmänhetens tjänst.

Enligt sändningstillståndet för SVT ska bolaget, inom ramen för ett mångsidigt kulturutbud, bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. I propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst (prop. 2012/13:164) gör regeringen bedömningen att bolaget även under tillståndspanenoden 1 januari 2014 – 31 december 2019 ska bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion, oavsett om filmpolitiken genomförs via ett filmavtal eller på annat sätt.

I vissa andra länder omfattas public-service-bolagen av betydligt mer omfattande reglering gällande deltagande i den inhemska filmproduktionen. Det kan t.ex. handla om krav på satsningarnas ekonomiska omfattning eller om begränsningar i bolagens möjligheter att förvärva och exploatera rättigheter i enskilda produktioner. Mot bakgrund av SVT:s deltagande som part i filmavtalet har regeringen inte ansett att det funnits något behov att förtydliga SVT:s ansvar för svensk filmpro-

duktion. Regeringen uttalade dock i public-service propositionen (prop. 2012/13:164) att om ett nytt filmavtal inte träffas så förutsätts att SVT redovisar sitt engagemang för svensk filmproduktion i public service-redovisningarna. Regeringen avser att inför 2017 förtydliga detta i SVT:s anslagsvillkor.

Mot bakgrund av att filmavtalet upphör från och med 2017 finns skäl att följa utvecklingen och särskilt analysera vilka krav som bör ställas i sändningstillståndet respektive anslagsvillkoren när det gäller SVT:s ansvar för utvecklingen av svensk filmproduktion. En sådan analys bör vara en del av förberedelserna inför nästa tillståndperiod.

7.1 Insatser mot olovlig hantering av film

Regeringens bedömning: Den nationella filmpolitiken bör omfatta insatser mot olovlig hantering av film och främja lagliga alternativ.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att de medel som avsattes för insatser mot olovlig hantering av film inom ramen för 2013 års filmavtal fortsatt ska användas för samma ändamål till dess medlen är förbrukade. Därefter ska Filminstitutet avgöra om, och i så fall hur, ett fortsatt stöd till detta ändamål bör utformas.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har uttalat sig gällande förslaget, bl.a. *Sveriges Biografägareförbund*, *Sveriges Filmthyrareförening u.p.a.*, *TV4 AB*, *C More Entertainment AB*, *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.*, och *Sveriges Filmregissörer* efterfrågar mer kraftfulla och aktiva åtgärder från regeringen. Bland annat efterfrågas starkt lagstiftning för att blockera sajter som illegalt sprider upphovsrättsligt skyddat material. Ett fåtal remissinstanser, bl.a. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* och *Sveriges Television AB*, ifrågasätter promemorians förslag och anser att insatser mot olovlig hantering av film bör finansieras på annat sätt så att det inte sker på bekostnad av stöd till produktion och utveckling. *Tillväxtverket* påpekar att problematiken berör betydligt fler områden än film och att det därför bör hanteras bredare än inom ramen för filmpolitiken. *Stiftelsen Filmform* anser att resurser istället bör satsas på att utreda lagliga alternativ och *TeliaSonera AB* förespråkar utveckling av fler legala tjänster.

Skälen för regeringens bedömning: För att Sverige ska fortsätta att vara ett framgångsland för de kulturella och kreativa näringarna krävs ett välfungerande upphovsrättsligt skydd. En välfungerande upphovsrätt garanterar att uphovsmän och andra rättighetshavare får betalt för sitt arbete och stimulerar till skapande, kreativitet och investeringar.

I takt med den digitala utvecklingen har alltmer sofistikerade tjänster för illegal spridning av film växt fram. Den olovliga hanteringen av film är ett utbrett problem och filmbranschen påtalar att de ekonomiska förluster som den medför får alltmer kännbara effekter. I flera undersökningar görs uppskattningar gällande omfattningen av branschens ekonomiska förluster. Även om dessa siffror är svåra att bedöma torde det vara odiskutabelt att den olovliga hanteringen av film skadar branschen

Prop. 2015/16:132 ekonomiskt. Insatser för att motverka och vända utvecklingen kan därför få betydelse för finansieringen av svensk filmproduktion.

I 2013 års filmavtal avsätts nio miljoner kronor årligen till åtgärder för att motverka olovlig hantering av film. Resurserna förvaltas av Film- och TV-branschens samarbetskommitté som består av representanter för alla avtalsparter utom staten. Resurserna har bl.a. använts till att ta fram skolmaterial och kunskapssammanställningar samt till att driva vissa rättsliga processer. Resurserna har inte fullt ut förbrukats av kommittén och resurser finns därför reserverade för detta ändamål hos Filminstitutet.

Det finns ingen enkel lösning för att komma till rätta med den olovliga hanteringen av film. En förutsättning för ett framgångsrikt arbete mot olovlig hantering av upphovsrättsligt skyddat material är att det finns en samsyn och en gemensam vilja att komma till rätta med problemen. Kultur- och demokratiministern genomförde därför i november 2015 ett rundabordssamtal med företrädare för ett stort antal aktörer som alla i olika omfattning berörs av den olovliga hanteringen av upphovsrättskyddat material. Vid samtalet deltog utöver företrädare för upphovsmän och rättighetshavare även företrädare för bl.a. bredbandsbolag, betal-företag, tv-bolag, Sveriges annonsörer och Google. I februari 2016 samlades samtliga aktörer vid ett nytt möte för att utforma en gemensam väg framåt. Vid detta möte formades en arbetsgrupp som bl. a. fick i uppdrag att ta fram ett förslag till konkreta åtgärder. Vid mötet formulerades även stommen till en gemensam målsättning för det kommande arbete. Syftet med samtalen är att samla branschens olika aktörer och åstadkomma en samsyn både gällande problemet och vilka insatser som krävs. Samtalen handlar bl.a. om frivilliga åtgärder för att motverka intrång i kommersiell skala och främjande av lagliga alternativ men berör inte förslag till lagändringar.

Många remissinstanser, däribland *Tillväxtverket* och *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.*, efterfrågar åtgärder mot olovlig hantering av film som ligger utanför kulturpolitikens område. Någon möjlighet att ta ställning till sådana förslag finns emellertid inte inom ramen för denna proposition.

Det föreslagna filmpolitiska målet om att sprida och visa film i olika visningsfönster i hela landet förutsätter att det upphovsrättsliga skyddet respekteras. Därför bör filmpolitiken även fortsättningsvis bidra med resurser till åtgärder för att motverka alla former av olovlig hantering av film. *Stiftelsen Filmform* påtalar att resurser bör satsas på att utreda lagliga alternativ och *TeliaSonera AB* förespråkar utveckling av legala alternativ. Regeringen anser att statens insatser t.ex. bör bidra till att stärka de legala alternativen och att förbättra informationen till allmänheten om följderna av olovlig spridning av film. Dessutom bör filmpolitiken medverka till frivilliga överenskommelser som försvårar för de aktörer som tjänar pengar på olovlig hantering av upphovsrättskyddat material.

Stiftelsen Svenska Filminstitutet och *Sveriges Television AB* ifrågasätter promemorianas förslag och anser att finansiering bör ske på annat sätt. Regeringen anser att de medel som fram till den 31 december 2016 finns reserverade enligt 2013 års filmavtal för åtgärder mot olovlig hantering av film fortsättningsvis bör användas för detta ändamål av Film- och TV-branschens samarbetskommitté. När dessa resurser är förbrukade menar regeringen att Filminstitutet efter samråd med

7.2 Sveriges konkurrenskraft som produktionsland

Regeringens bedömning: Sverige bör vara ett attraktivt inspelningsland för såväl svenska som utländska film- och tv-produktioner. Frågor om hur Sverige kan utvecklas som ett attraktivt inspelnings- och produktionsland är viktiga i statens samverkan med regionerna om filmpolitiken.

Regeringen avser att nära följa hur den svenska filmbranschens konkurrenskraft påverkas av den europeiska utvecklingen.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att ett särskilt stöd för filmkommissionsverksamhet vid de regionala filmproduktionscentrumen inrättas.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig över promemorians förslag stödjer det, men vissa påtalar att det är ett stöd som inte bör belasta filmstödet utan det bör istället betraktas som ett näringspolitiskt stöd. Bland de som är emot förslaget finns bl.a. *Film i Väst AB* och *Film pool Nord AB*. Flertalet instanser, däribland *Sveriges Television AB*, *TV4 AB*, *C More Entertainment AB*, *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.*, *AB Svensk Filmindustri*, *Sveriges Filmuthyrareförening u.p.a.* och de regionala produktionscentrumen, efterfrågar förslag om skatteincitament eller produktionsrabatter för filmproduktion. Detta anses av flera centrala aktörer vara en avgörande fråga om Sverige ska vara relevant som produktionsland och dessa menar därför att frågan bör utredas närmare.

Skälen för regeringens bedömning: Tillgången till värdefull svensk film är beroende av en välfungerande filmproduktion och därmed filmbransch. Utan professionella aktörer med stor erfarenhet inom alla de yrkeskategorier som filmskapande kräver är det inte möjligt att utveckla en högkvalitativ filmproduktion.

Många europeiska länder har de senaste åren infört olika typer av incitamentssystem med skattelättnader för film- och tv-produktion. Syftet är att attrahera utländska filminspelningar till det egna landet.

Det finns flera rapporter som studerat effekterna av införande av olika former av incitamentssystem. I december 2014 presenterade European Audiovisual Observatory (EAO) rapporten *Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe*. Rapporten består av en omfattande genomgång och analys av de olika europeiska incitamentssystemen för film- och tv-produktion. Slutsatserna är positiva. Systemen bidrar enligt rapporten till ökade skatteintäkter som i normalfallet överstiger de skattemedel som satsas. Analysföretaget Oslo Economics har på det norska Kulturdepartementets uppdrag genomfört en särskild studie av de norska förutsättningarna för införande av skatteincitament för filmproduktion (*Utredning av insentivordningar for film- og TV-produksjon*, 10 april 2014). I studien, som är relativt kritisk, konstateras att om det är en politisk önskan att stärka den inhemska film- och

Prop. 2015/16:132 tv-produktionen så är en skatteincitamentsordning sannolikt ett effektivt medel. Samtidigt framhålls att den generellt höga kostnadsnivån i Norge, bl.a. gällande lönekostnader, sannolikt medför att de positiva effekterna av införande av skatteincitament blir lägre i Norge än i andra jämförbara länder.

För att stärka och upprätthålla kvaliteten i svensk filmproduktion är det angeläget att antalet filmproduktioner i Sverige, såväl svenska som utländska, ligger på en hög nivå. Utvecklingen av olika system för skatteincitament för filmproduktion i Europa riskerar att försämra konkurrenskraften för de svenska aktörerna.

Film i Väst AB och *Filmpool Nord AB* är emot promemorians förslag och efterfrågar istället, tillsammans med bland andra *Sveriges Television AB*, *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.* och *AB Svensk Filmindustri*, förslag om skatteincitament eller andra former av produktionsrabatter. Frågan om skatteincitament är problematisk i ett svenskt perspektiv. Införande av någon form av särreglering för film- och tv-produktion i Sverige skulle gå emot de skattepolitiska riktlinjernas krav på generella skatteregler (prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254). Dessutom riskerar kostnaden att bli relativt hög då även filmproduktioner som skulle ha genomförts i Sverige även utan skatteincitament skulle få del av eventuella subventioner. I ett europeiskt perspektiv leder utvecklingen av skatteincitament till en osund konkurrens mellan grannländer som riskerar att tvinga länderna att införa allt större subventioner för att vara konkurrenskraftiga.

Eftersom Sverige, liksom t.ex. Norge, har ett relativt högt kostnads- och löneläge skulle de sammantagna kostnaderna för en filmproduktion sannolikt bli högre i jämförelse med många andra länder även med skattesubventioner. Samtidigt bör det understrykas att bolagsskatten har sänkts med drygt 20 procent på senare år i Sverige vilket gynnar även filmbranschens internationella konkurrenskraft. Sammanfattningsvis anser regeringen att breda skattebaser och låga skattesatser är att föredra framför olika typer av särslagsstiftningar.

Vissa remissinstanser, såsom *Stockholms konstnärliga högskola* och *Konstnärsnämnden*, stödjer promemorians förslag om stöd till filmkommissionsverksamhet, men menar att det inte ska belasta filmstödet utan att det är fråga om ett näringspolitiskt stöd. Bland andra *AB Svensk Filmindustri* och *Sveriges Filmuthyrareförening u.p.a.* anser att frågan om skatteincitament bör utredas närmare. Regeringen avser att nära följa hur den svenska filmbranschens konkurrenskraft påverkas av den europeiska utvecklingen.

Ett val av inspelningsplats avgörs aldrig enbart av ekonomiska skäl. Tillgång till professionell kompetens liksom unika miljöer är också av stor betydelse. Den filmkommissionsverksamhet som bedrivs i Sverige, i första hand av de regionala produktionscentrumen, har därför en stor betydelse. Genom att identifiera och attrahera lämpliga internationella samproduktioner bidrar de till att stärka Sverige som produktionsland. Det är regeringens ambition att stärka samverkan mellan den regionala och den nationella filmpolitiken. Frågor om hur Sverige kan fortsätta att vara ett attraktivt produktionsland är viktiga för en sådan samverkan.

Filmpolitiken genomförs till stor del genom olika former av ekonomiska stöd. Den absoluta huvuddelen av stöden fördelas av Filminstitutet.

I dag kan de medel som fördelas av Filminstitutet delas in i två grupper, dels de stöd som finansieras och styrs via filmavtalet, dels de bidrag som finansieras enbart av statliga medel och som regleras via Filminstitutets årliga riktlinjebeslut, de s.k. filmkulturella bidragen. Skillnaderna mellan grupperna är stora framför allt om man ser till styrningen. Stöden som regleras via avtalet omgärdas av en omfattande detaljreglering gällande såväl de ekonomiska ramarna för respektive stöd, som de enskilda stödformernas utformning. De bidrag som finansieras helt med statliga medel styrs i enlighet med generella principer för statlig kulturpolitisk verksamhet. Filminstitutet har här en stor frihet att utifrån den filmpolitiska inriktningen besluta om både bidragsformernas utformning och den ekonomiska fördelningen dem emellan.

Uppdelningen påverkar Filminstitutets ekonomiska redovisning. De två typerna av medel måste i dag hållas isär och redovisas separat delvis utifrån olika principer. Problemen förstärks av att stöd för delvis samma ändamål återfinns i båda grupperna. Det gäller framför allt insatser för spridning och visning av film som återfinns såväl i filmavtalet som i den filmkulturella delen.

När staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken kommer alla stöd att finansieras och styras i ett sammanhållet system som utgår från den filmpolitiska inriktningen. Det är regeringens ambition att detaljregleringen ska minska i jämförelse med 2013 års filmavtal såväl när det gäller den ekonomiska fördelningen mellan stöden, som stödets utformning.

8.1 Övergripande riktlinjer vid stödgivning

Regeringens bedömning: All stödgivning bör syfta till att uppnå de filmpolitiska målen och präglas av transparens, förutsägbarhet och långsiktighet. Den närmare utformningen av filmstöden bör beslutas av Filminstitutet efter samråd med de tre branschråden.

Filmstöden bör utformas utifrån en bredare inriktning vid stöd till utveckling och en mer begränsad inriktning vid stöd till produktion.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att filmstödet ska ha ett brett uppdrag vid stöd till utveckling och ett mer begränsat uppdrag vid stöd till produktion.

Remissinstanserna: På en övergripande nivå kommenterar några remissinstanser, bl.a. de regionala produktionscentrumen, att de mot bakgrund av promemorians olika förslag om ett antal nya stödformer anser att promemorians förslag sammantaget innebär för mycket detaljstyrning. En inte obetydlig del av remissinstanserna är positiva till förslaget att

Prop. 2015/16:132 Filminstitutet ska besluta utformningen av stöden efter samråd med branschråden.

En tredjedel av de remissinstanser som har kommenterat promemorians förslag om en bredare inriktning vid stöd till utveckling stödjer förslaget, bl.a. *Tillväxtverket* och *Riksföreningen Biograferna. Film- och TV-producenterna i Sverige ek. för.* avstyrker förslag om en vidare definition av stödet till utveckling. Många instanser uttalar kritik mot att förslaget är otydligt utformat. *Sveriges Television AB* menar att det är rimligt att utvecklingsstödet har ett något vidare uppdrag än produktionsstödet men påtalar att skillnaden dem emellan inte får bli för stor – syftet med utvecklingsstödet bör i första hand vara att stödja projekt som kan bli film.

Skälen för regeringens bedömning

De filmpolitiska stöden är av central betydelse för genomförandet av filmpolitiken. All stödgivning bör syfta till att uppnå de filmpolitiska målen och präglas av transparens, förutsägbarhet och långsiktighet. Med respekt för principen om armlängds avstånd mellan politiken och de konstnärliga besluten bör regeringens styrning av de nationella filmstöden vara begränsad.

Vissa remissinstanser, bl. a. *Konstnärsnämnden* och *Region Skåne*, anser att förslaget i promemorian är otydligt utformat. Andra, däribland *Film i Väst AB* och *Filmpool Nord AB*, menar att förslaget gällande stöd generellt innebär för mycket detaljreglering och att det bör överlätas till Filminstitutet att bestämma den konkreta utformningen av stöden.

Med beaktande av bl. a. remissinstansernas synpunkter avser regeringen att lägga fast den övergripande inriktningen och villkoren för Filminstitutets stödgivning i en förordning. Förordningen bör på ett övergripande sätt reglera vilka stödkategorier som ska finnas och inriktningen på dessa, i enlighet med de bedömningar som lämnas i denna proposition. Regeringen avser däremot inte att reglera utformningen av varje stöd inom respektive kategori eller den exakta resursfördelningen dem emellan. Det blir en uppgift för Filminstitutet att besluta efter samråd med filmbranschen.

Filmbranschen är beroende av långsiktiga och stabila villkor. Ett filmprojekt tar ofta många år i anspråk och aktörerna måste känna trygghet i att de finansiella villkor som ligger till grund för den initiala finansieringen även gäller när filmen är färdigställd. Snabba förändringar riskerar att försämra systemens trovärdighet i branschen och därmed även investeringsviljan från privata finansiärer. Det är viktigt att de nationella filmstöden har en utformning som bidrar till ökade resurser för svensk film, bl.a. genom att underlätta och minska riskerna för privata investeringar. Regeringen anser därför att utformningen av filmstöden, framför allt stöden för produktion, måste vara långsiktigt hållbar och präglas av förutsägbarhet. Det är också viktigt att stödets utformning, liksom beslutsfattandet, har en transparent struktur som bidrar till ett förtroende för systemen.

Behovet av långsiktighet och förutsägbarhet gäller även vid implementeringen av den nya politiken. Sannolikt kommer flera av de stöd som finnas i dag finnas kvar även inom ramen för den nya politiken.

Behovet av förändringar bör, utifrån målen för den nationella filmpolitiken och regeringens inriktning för stöden, avgöras av Filminstitutet efter samråd med de tre branschråden. Förändringar bör inte genomföras snabbare än vad som är möjligt för att ge branschen tid att anpassa sig efter de nya förutsättningarna och bör inte heller drabba enskilda projekt ekonomiskt om villkoren förändras under produktionstiden.

De nationella filmstöden bör delas in i tre kategorier: *Stöd för utveckling*, *Stöd för produktion* och *Stöd för spridning och visning*. Det är en indelning som delvis överensstämmer med den uppdelning som finns i dag, men som nu kan genomföras mer konsekvent.

Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för. avstyrker förslag om en vidare definition av stödet till utveckling. Regeringen gör dock, i enlighet med förslaget i promemorian, bedömningen att de nationella stöd som går till att stödja utveckling av nya filmprojekt bör formuleras utifrån ett förhållandevis brett och öppet perspektiv. Utvecklingsarbete är och ska vara en utforskande, prövande och stundtals experimentell fas, ibland med oförutsägbart utfall. Stödformer för utveckling bör därför utformas så att möjligheten till nytänkande och förnyelse är stor (se vidare i avsnitt 8.2).

Stöd till produktion av ny film bör däremot i första hand främja filmskapande i former som står på fastare och mer etablerad grund. Det handlar om stöd till långfilm, barn- och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm. I begränsad utstäckning bör produktionsstöd även kunna lämnas för serier (t.ex. dramaserier) och konvergerad media (cross-media) (se vidare i avsnitt 8.3).

Regeringen delar delvis *Sveriges Television AB:s* uppfattning att skillnaden mellan stöden till utveckling respektive produktion inte får bli för stor. Det är rimligt att det finns en naturlig koppling som innebär att huvuddelen av de projekt som får stöd för utveckling är av sådan karaktär att de också har möjlighet att få stöd för produktion.

Statligt stöd

Stöd som beviljas av en medlemsstat, eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna (artikel 107.1 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget). Enligt artikel 107.3 d i fördraget kan dock stöd för att främja kultur anses vara förenligt med den inre marknaden om det inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Centralt för kommissionens bedömning av filmstöds förenlighet med EUF-fördraget är kommissionens meddelande från den 15 november 2013 om statligt stöd till filmer och andra audiovisuella verk (2013/C 323/01). Sedan i juli 2014 ingår filmstöd också bland de stödskategorier som under vissa villkor kan genomföras utan kommissionens godkännande enligt den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen (GBER).

Nuvarande stöd inom filmavtalet har anpassats till GBER och rapporterats in till Europeiska kommissionen för perioden till och med den 31 december 2016. Filmstöd som lämnas därefter måste rapporteras in till

Prop. 2015/16:132 kommissionen i enlighet med GBER eller anmälas dit för särskilt godkännande. Den omställning av filmpolitiken som föreslås i denna promemoria innebär att finanseringen av de nationella svenska filmstöden i högre grad blir ett statligt ansvar. Förändringen innebär att staten lämnar en finansieringsmodell som varit unik för Sverige till förmån för ett system som i flera avseenden överensstämmer med hur filmstöd finansieras i många andra europeiska länder.

De enskilda filmstöd som kommer att tas fram ska utformas i enlighet med EU:s statsstödsregler. En strävan bör vara att stöden utformas så att de faller inom ramen för GBER och kommissionens meddelande om statligt stöd till filmer och andra audiovisuella verk.

8.2 Stöd för utveckling

8.2.1 Övergripande förutsättningar

Regeringens bedömning: Vid utformningen av filmstöden bör Filminstitutet sträva mot att en större andel av resurserna, i jämförelse med 2013 års filmavtal, går till stöd för utveckling.

Det bör vara möjligt för både produktionsbolag och professionellt verksamma individer att söka och få stöd för utveckling.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Närmare hälften av de remissinstanser som har kommenterat förslaget är i huvudsak positiva, bl.a. *Konstnärsnämnden*, *Stiftelsen Svenska Filminstitutet*, *Stiftelsen Filmform* och *SAAVA – Swedish Animation and Visual Arts*. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Biografägareförbund* och *Sveriges Filmuthyreförening u.p.a.*, påtalar att användningen av begreppet rörlig bild riskerar att sudda ut filmbegreppet. Vissa instanser, bl.a. *Sveriges Television AB* och *AB Svensk Filmindustri*, betonar att ökade satsningar på utveckling inte får ske på bekostnad av stöden för produktion. Sveriges Television AB understryker att utvecklingsinsatserna bör fokusera på projekt som kan leda till produktion samt att publikperspektivet bör finnas med vid sidan av konstnärliga kriterier i urvalet av utvecklingsprojekt.

Flera aktörer, bl.a. *Sveriges Dramatikerförbund*, *Sveriges Filmregissörer* och *Teaterförbundet för scen och film*, välkomnar förslaget att stöd kan sökas även utan att det finns ett produktionsbolag kopplat till projektet. Förslaget kritiserar dock av bl.a. *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.*, *TV4 AB* och *C More Entertainment AB* som anser att det bör ställas krav på att en producent är knuten till projekt som får utvecklingsstöd.

Skälen för regeringens bedömning: Den tekniska och mediala utvecklingen de senaste åren har, som beskrivits ovan, haft stor påverkan på vårt förhållande till den rörliga bilden. Det är en utveckling som filmpolitiken måste förhålla sig till. Svensk film- och dramaproduktion i traditionell bemärkelse står fortfarande stark, men påverkas allt mer av ekonomiska utmaningar. Samtidigt pågår en framgångsrik och omfattande utveckling på närliggande områden som speldesign och olika kon-

vergerande medier (cross-media). Nya idéer på ett område kan leda till utveckling på ett annat. Individer rör sig ofta fritt mellan sektorer vilket gynnar både konstnärlig och affärsmässig utveckling. Det finns en stor potential och en utvecklingskraft i detta som kan få betydelse för svensk film och som därför bör tas tillvara även inom filmpolitiken.

Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Biografägarförbund* och *Sveriges Filmthyrareförening u.p.a.*, påtalar att användningen av begreppet rörlig bild riskerar att sudda ut filmbegreppet. Regeringen delar inte den uppfattningen utan anser att Filminstitutet vid utformningen av stöd för utveckling bör ha ett öppet förhållningssätt där filmbegreppet kan definieras ur ett brett perspektiv. Stödkategorin för utveckling bör innefatta såväl stöd till utveckling av film i traditionella genrer och format som stöd till nyskapande projekt för rörlig bild i mer oprövade former. Stödkategorin bör även omfatta insatser som syftar till att stärka utvecklingen av filmbranschen t.ex. företagsstöd, fortbildning eller insatser som möjliggör en breddad rekrytering och förnyelse i branschen.

Så som påtalats ovan delar dock regeringen delvis bl.a. *Sveriges Television AB:s* bedömning att skillnaden mellan vilken typ av projekt som kan få stöd för utveckling respektive stöd för produktion inte får bli för stor. Det är rimligt att det finns en naturlig koppling som innebär att huvuddelen av de stöd som fördelas för utveckling går till projekt som är av sådan karaktär att de också har möjlighet att senare få stöd för produktion. Huvuddelen av resurserna för utveckling bör därför gå till projekt och idéutveckling inom ramen för traditionella genrer och format.

Bristen på resurser för utveckling av projekt påverkar idag kvaliteten i den svenska filmproduktionen negativt. Det har bekräftats av många aktörer såväl i Kulturdepartementets branschsamtal som i remissinstansernas synpunkter. Behovet av nya resurser för utveckling är stort. Vid utformningen av filmstöden anser regeringen att Filminstitutet därför bör sträva mot att en större andel av resurserna läggs på stöd för utveckling.

På samma sätt som huvuddelen av resurserna för utveckling bör gå till utveckling inom ramen för traditionella genrer och format bör även huvuddelen av resurserna gå till projekt som har en etablerad kontakt med ett produktionsbolag. Regeringen anser dock, liksom föreslagits i promemorian, att det bör finnas visst utrymme för professionella aktörer i branschen – både som individer och i olika konstellationer – att söka stöd för att utveckla idéer utan att ett produktionsbolag finns engagerat från början. Detta stöds av bl.a. *Sveriges Dramatikerförbund*, *Sveriges Filmregissörer* och *Teaterförbundet för scen och film*. Ett viktigt syfte med filmpolitiken är att bidra till filmkonstens utveckling och förnyelse. Att då, som bl.a. *TV4 AB* och *C More Entertainment AB* föreslår, begränsa utvecklingsstöden enbart till projekt som har en etablerad kontakt med ett produktionsbolag anser regeringen riskerar att skapa onödiga begränsningar som kan förhindra nyskapande.

Inom ramen för 2013 års filmavtal finns ett särskilt utvecklingsstöd för dramaserier. Serier både som drama och dokumentär har de senaste åren blivit en allt större och viktigare genre inom rörlig bild. Det ökade intresset har bidragit till att kvaliteten liksom den ekonomiska omsättningen i produktionerna ökat. Mot bakgrund av de ekonomiska begränsningarna i de nationella filmstöden anser regeringen att utveckling av serier i huvudsak bör vara en uppgift för tv-bolagen. Det bör dock finnas vissa

Prop. 2015/16:132 möjligheter att fördela statligt stöd även för utveckling av serier. Det kan handla om att det bedöms vara ett lämpligt format för en angelägen projektidé eller att det kan bidra till ny finansiering från en aktör, t.ex. en streamingtjänst eller ett tv-bolag, som sällan gör denna typ av investering.

8.2.2 Utveckling och kontinuitet i filmbranschen

Regeringens bedömning: Stöd för utveckling bör även syfta till att stärka filmbranschens utveckling.

Stöd bör bl.a. fördelas till produktionsbolag i syfte att skapa kontinuitet och möjlighet till branschutveckling. Stöd kan fördelas till bolag som kontinuerligt arbetar med förnyelse och utveckling av projekt med hög kvalitet och utifrån tidigare framgångar. Framgång bör bedömas utifrån ett brett perspektiv som kan innefatta både publik framgång på biograf eller andra visningsfönster och andra faktorer som t.ex. festivalframgångar eller recensionsindex.

Stöd bör även fördelas i syfte att stärka branschen genom kompetensutveckling och genom utveckling av starka konstnärskap, t.ex. genom talangutveckling.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att ett särskilt efterhandsstöd eller referensfilmsstöd baserat på framgångar från ett eller flera tidigare projekt ska införas. Framgången ska inte bara bedömas utifrån biografpublikens storlek utan också utifrån andra kriterier. Vidare görs bedömningen att framtidens filmstöd fortsatt bör innefatta ett företagsstöd till oberoende produktionsbolag samt att det nuvarande producentstödet, som för producentens räkning fonderar ett särskilt publikrelaterat stöd, bör behållas.

Remissinstanserna: Hälften av de instanser som har kommenterat promemorians förslag stödjer det i huvudsak, bl.a. *Konstnärsnämnden, Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.* och *Riksföreningen Biograferna. Film i Väst AB* och *Sveriges Television AB* framhåller vikten av kontinuitet i branschen. *Women in Film and Television Sverige* stödjer förslaget, men anser att det oberoende producentstödet borde användas till att utveckla mindre bolag och inte gå till redan etablerade produktionsbolag.

Ett antal remissinstanser, till övervägande del regionala aktörer, är förvisso positiva till promemorians förslag om att stärka talangutvecklingen, men menar att det redan idag pågår ett omfattande och väl fungerande arbete med talangutveckling på regional nivå.

Skälen för regeringens bedömning

Ett av filmpolitikens mål är att utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet. För att nå målet är branschen och dess aktörer de viktigaste medlen. Utan en välfungerande professionell bransch är det inte möjligt att skapa värdefull film.

Stöd för utveckling bör därför även syfta till att stärka branschens utveckling i olika delar av landet.

En förutsättning för en kvalitativ utveckling av svensk film är kontinuitet i verksamheten. Detta framhålls av bl. a. *Film i Väst AB* och *Sveriges Television AB*. Det gäller såväl produktionsbolag som kreatörer, t.ex. dramatiker och regissörer. Ett grundläggande problem för de verksamma – framför allt inom den oberoende produktionssektorn – är att en allt mindre andel av en films finansiering kommer från den s.k. eftermarknaden, vilket beskrivits i avsnitt 4.2. När intäkterna från eftermarknaden krymper saknas resurser för att finansiera bolagets verksamhet mellan olika produktioner. Detta drabbar framför allt möjligheten att finansiera utvecklingen av en ny idé eller ett nytt projekt. Det innebär att filmer riskerar att gå i produktion för tidigt – innan de är färdigutvecklade – vilket kan påverka slutproduktens kvalitet negativt.

För de små och medelstora produktionsbolagen är frågan om tillgång till långsiktig finansiering av verksamheten en överlevnadsfråga. I 2013 års filmavtal finns två olika stödformer som syftar till att stärka produktionsbolagen. Dels avsätts resurser som öronmärks för huvudproducenten i relation till bruttobiljettintäkterna från biovisningen av en film. Stödet är kopplat till det s.k. publikrelaterade efterhandsstödet (PRS). Resurserna fonderas av Filminstitutet för produktionsbolagets räkning och kan sedan användas av bolaget som investeringskapital i framtida projekt. Dels omfattar 2013 års filmavtal ett särskilt företagsstöd som syftar till att stärka kontinuiteten i verksamheten för oberoende produktionsbolag. Utgångspunkten för företagsstödet är en portfölj av kommande filmprojekt vilket stimulerar framförhållning och kreativitet, dvs. en aktiv producentroll. Med oberoende produktionsbolag avses i avtalet sådana produktionsbolag som inte är majoritetsägda dotterbolag till företag som ägnar sig åt distributions- eller sändningsverksamhet eller är en del av en sådan koncern.

Behovet av att på olika sätt stärka produktionsbolagen är stort. Framför allt gäller det små och medelstora bolag som inte ägs av eller är del i en större koncern. Detta stöds delvis av bl.a. *Women in Film and Television Sverige* som uttalar att det oberoende producentstödet borde användas till att utveckla mindre bolag och inte gå till redan etablerade produktionsbolag. Livskraftiga och ekonomiskt bärkraftiga produktionsbolag är en grundläggande förutsättning för produktionen av värdefull svensk film. Stöd för utveckling bör därför i likhet med i 2013 års filmavtal innefatta stöd som fördelas till produktionsbolag i syfte att skapa kontinuitet och möjlighet till branschutveckling. Stöd kan fördelas till bolag som kontinuerligt arbetar med förnyelse och utveckling av projekt med hög kvalitet och utifrån tidigare framgångar. Framgång bör bedömas utifrån ett brett perspektiv som kan innefatta både publik framgång på biograf och andra visningsfönster samt andra faktorer, t.ex. festivalframgångar eller recensionsindex. Genom att stärka produktionsbolagen kan filmpolitiken bidra till en filmproduktion som kännetecknas av variation och unika berättelser. Regeringen anser att utformningen av stöden bör beslutas av Filminstitutet efter samråd med branschen.

Den framtida utvecklingen av filmen är även nära förknippad med utvecklingen av konstnärskap och yrkeskompetenser och således med tillgången till fortbildning samt kompetens- och talangutveckling. På flera håll i landet tar regionala aktörer, framför allt de 19 regionala resurscentrumen för film och de fyra regionala produktionscentrumen, ett stort ansvar för att utveckla branschen och för att finna nya talanger. Detta lyfts av flera remissinstanser, däribland av *Region Skåne* och *Film-pool Nord AB*.

Det sker även ett viktigt arbete på kommunal nivå. Många skolor arbetar aktivt med filmskapande och i flera kommuner och län finns filmverkstäder där ungdomar får hjälp med att utveckla sin förmåga på filmens område, t.ex. Barnfilmskolan vid Akademin Valand i Göteborg och Filmbasen i Stockholms län. Flera kommuner är också engagerade och bidrar aktivt för att möjliggöra filmfestivaler på olika platser i landet vilket har stor betydelse för filmkulturen. Några kommuner bidrar även till en professionell filmproduktion, antingen via något av de regionala filmproduktionscentrumen eller genom egna satsningar. Exempel på det senare är Norrköpings kommun som skapat en särskild filmfond för att främja film- och tv-produktion som förläggs till den egna kommunen samt Helsingborg, där satsningar görs inom ramen för BoostHBG i syfte att främja utveckling och innovation inom rörlig bild.

På nationell nivå är frågan om fortbildning och kompetensutveckling huvudsakligen en del av och ett ansvar för utbildningsväsendet. Stödordningen för utveckling bör dock omfatta vissa stöd som syftar till att stärka branschen i olika delar av landet dels genom kompetensutveckling, dels genom utveckling av starka konstnärskap. Insatserna bör framför allt riktas till individer som är etablerade i branschen, men kan även riktas till individer med kortare erfarenhet (talangutveckling), t.ex. i syfte att främja jämställdhet och mångfald, att fånga upp talanger från olika delar av landet med olika perspektiv eller för att främja förnyelse av filmkonsten. Insatser för individer med kortare erfarenhet kan särskilt motiveras när dessa genomförs i samverkan med andra aktörer, t.ex. regionala resurscentrum, och anses vara av nationellt intresse.

I viss utsträckning kan stödet även användas för att på en övergripande nivå stärka olika verksamheter för barn och unga som syftar till att stimulera och väcka ett intresse för film och filmskapande.

Regeringen anser att det är viktigt att den nationella nivån tar till vara den kunskap och de erfarenheter som finns gällande talangutveckling i regionerna, både i de regionala produktionscentrumen och i resurscentrumen. Den nationella filmpolitiken bör bidra till att stärka och utveckla möjligheten till talangutveckling i hela landet och till att stärka de regionala insatserna på detta område. Behovet av samverkan med andra berörda aktörer är stort, se avsnitt 9.

8.3.1 Övergripande förutsättningar

Regeringens bedömning: Stöd för produktion bör i huvudsak gå till långfilm, barn- och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm samt animation, för olika visningsfönster. Stöden bör bidra till ett brett utbud av en mångfald filmer. Film för barn och unga bör vara särskilt prioriterad.

Stöd som fördelas i förhand utifrån kvalitativa kriterier bör utgöra den ekonomiskt sett största andelen stöd.

Stöd för produktion kan även fördelas i efterhand på grundval av en films framgång. Utformningen av sådana stöd bör vara förutsägbar över tid. Filminstitutet bör tillsammans med branschen se över hur andra publika framgångar än intäkter från biograf kan ligga till grund för beräkningar av sådana stöd.

Stöd till film med bred publik attraktionskraft bör liksom övriga produktionsstöd fördelas utifrån en kvalitativ bedömning och vara utformade så att de bidrar till att nå målen för den nationella filmpolitiken.

Om det finns särskilda skäl bör stöd för produktion även kunna omfatta produktioner av serier, t.ex. dramaserier.

Promemorians förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning, men i promemorian förslås införande av ett marknadsbaserat förhandsstöd som ersätter dagens automatstöd. Stödet baseras på en professionell bedömning och begränsas till tillgängligt ekonomiskt utrymme efter att det publikrelaterade stödet fördelats.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Riksföreningen Biograferna*, *Riksföreningen Våra Gårdar* och *Bygdegårdarnas Riksförbund* stödjer förslaget. Ett antal instanser, bl.a. *SF Bio AB*, *Sveriges Biografägareförbund* och *Sveriges Filmthyrareförening u.p.a.*, menar att fokus bör ligga på produktion av lång spelfilm. *Sveriges Television AB* efterfrågar ett stabilt stödsystem med förutsägbara rammar och anser att stödformerna ska ge utrymme för olika format. Vid fördelning av stöd förespråkar *Sveriges Filmregissörer* en selektiv bedömning utifrån konstnärliga kvaliteter.

Ett antal instanser, däribland *SF Bio AB*, *Föreningen FilmCentrum* och *BUFF Filmfestival*, efterfrågar ett särskilt fokus på film för barn och unga.

Ett flertal instanser som kommenterat promemorians förslag om efterhandsstöd tillstyrker delvis förslaget. *Sveriges Television AB*, *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.* och *Filmpool Nord AB* samt ytterligare ett antal instanser stödjer förslaget i den del det avser prioritering av barn- och ungdomsfilm.

Promemorians förslag om ett marknadsbaserat stöd kommenteras av ett fåtal instanser. Några stödjer förslaget att införa ett sådant stöd men har synpunkter på utformningen av det. *Sveriges Filmregissörer* avstyrker promemorians förslag. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* menar att ut-

Prop. 2015/16:132 formningen av ett marknadsstöd måste utredas grundligt och efter samråd med branschen.

Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för., *TV4 AB* och *C More Entertainment AB* tillstyrker förslaget om förhandsstöd till dramaserier men samtliga betonar att stödet inte får innebära minskade medel till produktion av långfilm. Vidare menar *TV4 AB* och *C More Entertainment AB* att stöd till dramaserier endast bör ges till serier som något av tv-bolagen i ett tidigt utvecklingsskede anser vara intressant att förverkliga.

Flertalet instanser har kommenterat konsulentsystemet. Bland andra Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för., *Film i Väst AB* och *Sveriges Dramatikerförbund* uttalar att de är kritiska till nuvarande konsulent-system och efterfrågar en översyn av det.

Skälen för regeringens bedömning

Produktion av värdefull svensk film är det första målet för den nationella filmpolitiken och utgör filmpolitikens kärna. Redan i dag går den ekonomiskt sett största delen av filmstöden till stöd för professionell produktion av film. Regeringen avser inte att förändra denna huvudsakliga inriktning.

Hur stöden för produktion utformas är avgörande för filmpolitikens måluppfyllelse. Måluppfyllelsen är därmed också beroende av en professionell välfungerande filmbransch. *Sveriges Television AB* efterfrågar ett stabilt stödsystem med förutsägbara ramar och anser att stödformerna ska ge utrymme för olika format. Det är Filminstitutet som efter samråd med filmbranschen slutligen avgör hur stöden för produktion ska utformas och hur den ekonomiska fördelningen dem emellan ska se ut. Det är ett omfattande arbete som kommer att kräva en aktiv dialog i första hand med Rådet för utveckling och produktion men också med en bredare krets av branschaktörer. Det är också vid stöd för produktion som behovet av långsiktighet och förutsägbarhet är störst. Produktion av film är kostnadskrävande, vilket innebär att avgränsningar och prioriteringar är nödvändiga. Av den anledningen anser regeringen att stöden för produktion bör ha en snävare avgränsning än utvecklingsstöden. Ett antal remissinstanser, bl.a. *SF Bio AB*, *Sveriges Biografägareförbund* och *Sveriges Filmthyrareförening u.p.a.*, uttalar att fokus i den nya filmpolitiken bör ligga på produktion av lång spelfilm. Trots den omfattande utvecklingen av film och rörlig bild står traditionella format- och genrebegrepp alltjämt starka. Stöd för produktion bör enligt regeringen därför huvudsakligen gå till långfilm, barn- och ungdomsfilm, kort- och dokumentärfilm samt animation för visning i olika visningsfönster som biografier, dvd/bluray, i tv och i digitala visningstjänster.

Stödet för produktion bör bidra till ett brett utbud av en mångfald filmer och en produktion i olika delar av landet. Produktion av film för barn och unga bör vara särskilt prioriterad, vilket stöds av bl.a. *SF Bio AB*, *Föreningen FilmCentrum* och *BUFF Filmfestival*.

Regeringens vision är att svensk film ska ha en hög kvalitet och uppvisa en sådan bredd och mångfald av berättelser att den angår alla. Svensk film ska vara ett självklart och tillgängligt val för publiken i hela landet och attraktiv internationellt. Filmstöden ska bidra till att motverka

en polarisering mellan det som ofta betraktas som smalare kvalitetsfilm och bredare mer kommersiellt gångbar film. Regeringens uppfattning är att värdefull film kan finnas inom alla genrer.

Stöd som fördelas i förhand

Syftet med det nationella produktionsstödet är att främja värdefull svensk film. Som en följd av detta anser regeringen att den största delen av resurserna för stöd till produktion bör fördelas i förhand utifrån kvalitets-kriterier, vilket i huvudsak stöds av *Sveriges Filmregissörer* som efterfrågar en selektiv bedömning utifrån konstnärlig kvalitet.

Det är inte regeringens uppgift att avgöra vad som är värdefull film eller vilka kvalitativa aspekter som ska vara avgörande vid fördelning av produktionsstöd. Bedömningen av vad som är värdefull film ska göras av Filminstitutet utifrån varje enskilt projekts ambitioner och förutsättningar och vara en sammanvägning av många olika aspekter (se även avsnitt 5.3).

Genom åren har olika system använts av Filminstitutet för att i förväg bedöma kvaliteten hos ett filmprojekt. Fram till 1993 var det olika jurygrupper som fattade beslut, därefter infördes särskilt anställda filmkonsulenter. En tanke med konsulentsystemet var att skapa tydlighet och synlighet i beslutsfattandet och att underlätta ett offentligt samtal om preferenser och prioriteringar i den statliga stödgivningen. Systemet anses av många ha fungerat väl, men har också kritiserats för att vara alltför inriktat på filmer som inte lyckats publikt och för att personkemin mellan konsulent och den sökande – snarare än projektets faktiska kvalitet – kan påverka stödbeslut. Kritiken som också uttrycks av vissa remissinstanser, bl.a. *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.* och *Sveriges Dramatikerförbund*, liknar den som tidigare riktades mot systemet med jurygrupper.

Något perfekt system för urval och beslut om förhandsstöd på kvalitativ grund går knappast att finna. Det är därför positivt att systemen för kvalitetsbedömningar återkommande debatteras och omprövas. Utformningen av beslutssystemen bör liksom övrig stödgivning vara en fråga för Filminstitutet att fastställa efter samråd med branschen. Utformningen av beslutssystemen bör utgå från filmpolitikens inriktning och mål samt regeringens övergripande riktlinjer för de nationella filmstöden.

Stöd som fördelas i efterhand

Den svenska marknaden är ur filmbranschens perspektiv relativt liten. Det är därför svårt att uppnå tillräckliga intäkter från en films exploatering. Många har framfört, såväl i Kulturdepartementets branschsamtal som i remissinstansernas synpunkter, att en viktig faktor för att kompensera för marknads begränsade storlek och för att öka privata investerarens riskvillighet är tillgången till efterhandsstöd. Det publikrelaterade efterhandsstödet (PRS) baseras på filmens publika framgångar och syftar till att öka intäkterna för producenter och investerare vars filmer når en relativt stor publik. För många produktioner och produktionsbolag är PRS det som skiljer en ekonomisk förlust från ett nollresultat eller vinst. PRS är i sin enklaste form ett rakt marknadsstöd baserat på publik fram-

Prop. 2015/16:132 gång på biografen. Genom att införa gynnsammare regler för barn- och ungdomsfilm har PRS fått en viss kulturpolitisk profil.

Vid flera tillfällen har prognoserna för utbetalning av PRS slagit fel. Paradoxen är att när det går bra för svensk film på biograf uppstår underskott i PRS-systemet. Bristen på resurser kräver ändringar i stödet och därmed förhandlingar mellan filmavtalets parter. För producenter och finansärer har ändrade PRS-regler inneburit ekonomisk osäkerhet. Problemen blev särskilt tydliga i samband med att det publikrelaterade stödet slog i budgettaket 2014.

Stöd för produktion kan även fördelas i efterhand på grundval av en films framgång. Regeringen bedömer att någon form av stöd som fördelas i efterhand bör finnas kvar under de närmaste åren. Dessa bör även fortsättningsvis inkludera gynnsammare regler för barn- och ungdomsfilm, vilket stöds av ett antal remissinstanser, däribland *Filmpool Nord AB* och Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för. Alla former av stöd för produktion som lämnas i efterhand och som bygger på en films framgång bör dock utformas på ett sådant sätt att de är stabila och förutsägbara över tid. Eventuella förändringar ska vara väl förankrade i sektorn och inte ändra grunderna för redan ingångna produktionsavtal eller fattade produktionsbeslut. Regelverken för denna typ av stöd bör vara återhållsamma och Filminstitutet bör skapa en ekonomisk buffert i syfte att hantera oväntade svängningar i de stödgrundande faktorerna. Syftet med en buffert är att garantera att inte eventuella underskott påverkar omfattningen av de kvalitetsprovade stöden som fördelas i förhand.

Det är viktigt att även stöd som fördelas i efterhand utifrån en films framgång har en utformning som bidrar till att uppfylla de filmpolitiska målen. Dagens PRS har t.ex. särskilt gynnsamma regler för film för barn och unga, vilket är ett bra exempel på detta. I ett framtida system bör det övervägas om även andra aspekter kan tillföras som t.ex. bidrar till målen om värdefull film eller mångfald och jämställdhet. Vidare anser regeringen att Filminstitutet bör utreda möjligheterna att även låta publika framgångar i andra fönster än biografvisning ligga till grund för denna typ av stöd.

Marknadsstöd

I 2013 års filmavtal infördes ett automatiskt förhandsstöd, vars syfte var att stärka finansieringen av projekt som av externa finansärer bedömdes ha en stor marknadspotential. Förhoppningen var att på detta sätt attrahera nya resurser till svensk filmproduktion och därmed skapa bättre förutsättningar att producera filmer med bred publik attraktionskraft. Resultatet är dock ett annat. Automatstödet har kommit att hamna i motsatsställning till det konsulentbedömda förhandsstödet och konkurrerar därmed om det ekonomiska utrymmet för annan filmproduktion. Stödet har på så sätt bidragit till en polarisering av filmutbudet. Det publika utfallet för flera av de automatstödda filmerna har dessutom kraftigt underskridit de i förväg uppskattade publiksiffrorna och det ekonomiska utfallet för finansierarna har blivit litet. Till det kommer att den automatiska stödgivningen försämrat måloppfyllelsen när det gäller jämställdhet i stödgivningen.

Under hösten 2015 enades samtliga parter i filmavtalet om förändringar av automatstödet. Filminstitutet initierade förändringarna som i korthet innebär att det tidigare taket på 6 miljoner kronor per film har tagits bort och att en kommitté bestående av branschaktörer ska göra en kvalitativ granskning och därefter föreslå vilka projekt som bör få stöd. Automatiken i systemet har därmed begränsats.

Sveriges Filmregissörer avstyrker promemorians förslag om ett marknadsbaserat stöd medan *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* anser att frågan om ett sådant stöd måste utredas grundligt. Regeringen anser att det finns skäl att även i framtiden överväga särskilda insatser för filmer som bedöms ha en bred publik attraktionskraft. Detta kan ske antingen inom ramen för ordinarie stödformer eller genom särskilda insatser. Syftet är att särskilt stödja både filmer som med sin berättelse och tilltal har potential att nå en stor publik och, i enstaka fall, riktigt stora s.k. flaggskeppsfilmer. Flaggskeppsfilmer är filmer som har de ekonomiska och hantverksmässiga förutsättningarna liksom ambitionen att nå en internationell publik och som kan jämföras med internationella storfilmer. För att skapa filmer med en bred publik attraktionskraft krävs att publikperspektivet finns med i hela stödgivningsprocessen, från utveckling till produktion.

Det finns flera exempel från de senaste åren på filmer som genom sin breda ansats fått stort publikt genomslag och som därmed bidragit till samtal och engagemang i breda samhällsgrupper. Regeringen anser dock att förslaget att införa ett särskilt marknadsstöd riskerar att förstärka polariseringen mellan konstnärliga och kommersiella aspekter inom svensk film. Stödet för produktion ska bidra till ett brett utbud av en mångfald filmer. Det är regeringens uppfattning att det omfattar även filmer med en bred publik attraktionskraft. Hur stödformerna ska utformas för att bidra till en mångfald och bredd av filmer bör avgöras av Filminstitutet efter samråd med branschen. Det bör dock understrykas att alla stöd till produktion bör föregås av någon form av bedömning utifrån kvalitativa aspekter och utformas på ett sådant sätt att de bidrar till att målen för den nationella filmpolitiken uppfylls. Regeringen anser därför att produktionsstödet inte bör omfatta stöd liknande det ursprungliga automatstödet i 2013 års filmavtal.

Serier

Av synpunkter från flera remissinstanser, däribland Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för., *TV4 AB* och *C More Entertainment AB*, framgår att stöd till utveckling eller produktion av serier, t.ex. dramaserier, är angeläget för delar av produktionssektorn. Samtliga betonar dock att stödet inte får innebära minskade medel till produktion av långfilm och bl.a. *TV4 AB* anför dessutom att sådant stöd endast bör ges till serier som något av tv-bolagen i ett tidigt utvecklingsskede anser vara intressant att förverkliga. Sådana bedömningar gör tv-bolagen själva och kan då också finansiera utvecklingen av projekten. Mot bakgrund av de begränsade statliga ekonomiska resurserna bedömer regeringen att de nationella filmstöden enbart bör omfatta produktion av serier, t.ex. drama- eller dokumentärserier, om det finns särskilda skäl.

8.3.2 Särskilda krav på tillgänglighet för filmer som tilldelas produktionsstöd

Regeringens bedömning: En förutsättning för att ta del av produktionsstöd bör vara att filmen har en ambitiös plan för spridning och visning i olika fönster samt för tillgängliggörande för personer med olika funktionsförmåga. Alla filmer som produceras med statliga stöd bör kunna visas med svensk text.

Med produktionsstöd bör även följa vissa krav på att filmen bör vara lätt att se och hitta. Det innebär att den bör finnas tillgänglig för allmänheten även efter att den kommersiella distributionen huvudsakligen avslutats och för icke-kommersiella visningar inom ramen för Sverigefrämjandet.

Motsvarande krav bör även gälla för de filmer ur filmarvet som restaureras och digitaliseras med statliga resurser.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att Filminstitutet ska undersöka i vad mån villkor vid stödgivning kan säkerställa god tillgänglighet för visning och spridning av de filmer som får stöd.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser uttrycker sin oro över utvecklingen att allt fler filmer tidigt försvinner från repertoaren. *Riksföreningen Folkets Bio* anser att Filminstitutet bör samarbeta med distributörer för att säkerställa att samtliga filmer som får produktionsstöd visas över hela landet. Även *Sveriges Filmregissörer* och *Sveriges Dramatikerförbund* framför liknande synpunkter. *Svenska institutet* framför att film som får statligt stöd lättare bör vara tillgänglig för vidare distribution inom ramen för Sverigefrämjandet.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt regeringens förslag till filmpolitiska mål ska värdefull film spridas och visas i olika visningsformer i hela landet. Produktionsstöd bör därför enbart lämnas till filmer som har en ambitiös plan för spridning och visning i olika visningsfönster samt för att tillgängliggöra filmen för personer med olika funktionsförmåga.

Det statliga stödet till produktion innebär höga förväntningar på tillgänglighet för de filmer som får stöd. Regeringen anser att det är rimligt att all film som erhåller offentligt stöd i någon form bör vara lätta att hitta och se. Detta är något som lyfts av flera remissinstanser, bl.a. *Riksföreningen Folkets Bio* och *Sveriges Filmregissörer*. Villkoren för stödgivningen bör motverka att filmer under perioder hindras från visning genom inlåsansade rättighetsöverenskommelser. Det kan gälla filmer som tagits ner från biografvisning, men ändå inte släppts för andra visningsformer, eller filmer som fått stöd till restaurering och digitalisering men som ändå hindras t.ex. från cinemateksvisningar eller visningar inom filmstudioverksamheter. Bland annat mot bakgrund av den minskade dvd-försäljningen bör det ställas vissa krav på att filmerna ska finnas tillgängliga för allmänheten även efter att den kommersiella distributionen av en film huvudsakligen är avslutad. Motsvarande krav bör gälla för de filmer ur filmarvet som med statliga resurser restaureras och digi-

taliseras. I dag finns det tyvärr många exempel på filmer ut vårt gemensamma filmarv som inte finns tillgängliga för visning i något visningsfönster.

Digitaliseringen av distribution och visning på biograf har inneburit förbättrade möjligheter att göra film tillgänglig genom textning och syntolkning för personer med olika funktionsförmåga. Som en förutsättning för att få produktionsstöd infördes i 2013 års filmavtal ett villkor om att filmen ska kunna visas med svensk text. Detta krav bör gälla även fortsättningsvis för de nationella filmstöden.

Post- och telestyrelsen och Filminstitutet har under åren 2011–2015 på regeringens uppdrag (dnr Ku2011/00977/MFI och Ku2013/01813/MFI) utrett och utvecklat de tekniska förutsättningarna för syntolkning på digitala biografer. Arbetet har lett till betydligt effektivare lösningar för syntolkning och uppläst textremsa genom särskilda smartphoneapplikationer. Lösningen förväntas öka tillgängligheten till film för ett stort antal personer med olika synnedsättningar eller lässvårigheter. Att framställa ljudspår för syntolkning är dock fortfarande kostsamt och tidskrävande jämfört med textning. Regeringen avser att nära följa utvecklingen när det gäller tillgänglighet till film för personer med olika funktionsförmåga, bl.a. när det gäller syntolkning och uppläst textremsa.

Filmen i Sverigefrämjandet

Svensk film är sedan många år ett betydelsefullt verktyg i Sverigefrämjandet. Marknadsföringsvärdet av filmproduktion förlagd i Sverige och svenska miljöer är stort och genom export av svensk film sprids bilder och kunskap om Sverige.

Med genombrottet för digitaliserad film utvecklade och förstärkte Svenska institutet sitt filmfrämjande genom att koncentrera resurser till distribution av ett urval av svensk film i särskilda paketsatsningar som tas fram i samarbete med Filminstitutet. Dessa s.k. filmboxar sprids till alla utlandsmyndigheter för att användas för främjande av Sverige och av svensk film. Satsningen innebär en väsentligt ökad och förenklad tillgång till svensk film att använda i det Sverigefrämjande arbetet. Antalet visningar av svensk film som en del i Sverigefrämjandet har fördubblats från cirka 400 visningar 2013 till cirka 800 visningar 2015.

En central fråga för möjligheten att erbjuda tillgång till svensk film i främjandearbetet är visningsrätten. De flesta men inte alla distributörer medger icke-kommersiell visning av film i Sverigefrämjande syfte. Problemet ökar i och med att det blir allt vanligare att visningsrätterna till svensk film ägs av internationella aktörer.

Köp och försäljning av visningsrätter är en central del av finansieringen av filmproduktion. Det är därför avgörande att filmpolitiken inte bidrar till att försämra de ekonomiska förutsättningarna för svenska filmproducenter och distributörer. Samtidigt anser regeringen, i likhet med *Svenska institutet*, att det är rimligt att filmer som produceras med en stor andel statliga resurser bör finnas tillgängliga för icke-kommersiella visningar som en del av Sverigefrämjandet. Detta bör därför tydliggöras vid stödgivningen. Motsvarande krav bör ställas på äldre filmer som restaureras och digitaliseras med statliga resurser. Alla icke-kommersiella

8.3.3 Mottagare av produktionsstöd

Regeringens bedömning: Filminstitutet bör utforma och tillämpa kriterier för bedömning av vilka produktionsbolag som ska vara kvalificerade att ta emot produktionsstöd.

Promemorians förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att mottagare av produktionsstöd ska ha tillräcklig erfarenhet av att genomföra projekt med konstnärlig kvalitet, hantverksskicklighet och ekonomisk kontroll. Filminstitutet bör inför beslut om stöd och i relation till projektets krav pröva produktionsbolagets förmåga att hantera kvalitetsfrågor och komplexa frågor om juridik, arbetsmiljö och ledarskap.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har i begränsad omfattning berört frågan. Exempelvis *Film och TV-Producenterna i Sverige ek. för.*, *Filmpool Nord AB* och *Film i Väst AB* framhåller vikten av professionella krav på producenterna. *Sveriges Television AB* framhåller att det bör ställas krav på att stödmottagaren har förmågan och erfarenheten att skapa angelägna filmer med stort genomslag.

Skälen för regeringens bedömning: Att göra en film är ett komplicerat projekt, såväl konstnärligt som logistiskt, finansiellt och tekniskt. Vid större långfilmsprojekt och dramaserier är ett stort antal individer engagerade och produktionsbolagets förmåga att hantera komplexa frågor om juridik, arbetsmiljö och ledarskap sätts på prov. Den offentliga stödandelen i projekten är ofta väsentlig och kan handla om flera miljoner kronor. *Film och TV-Producenterna i Sverige ek. för.*, *Filmpool Nord AB* och *Film i Väst AB* anför att det bör ställas professionella krav på en stödmottagare. *Sveriges Television AB* framhåller att det även bör ställas krav på att stödmottagaren har förmåga och erfarenhet att skapa angelägna filmer med stor genomslagskraft. Regeringen anser att det är rimligt att en mottagare av sådana stöd har tillräcklig kunskap och erfarenhet av att genomföra projekt med konstnärlig kvalitet, hantverksskicklighet och ekonomisk kontroll.

I 2013 års filmavtal begränsas förhandsstöden till s.k. etablerade producenter. Med etablerad producent avses i avtalet sådan fysisk person som har producerat antingen minst två långfilmer eller två dramaserier eller en långfilm och en dramaserie. Produktionerna ska ha genomförts utan anmärkning av teknisk eller ekonomisk art. Dessutom ska enligt 2013 års filmavtal en etablerad producent vara professionellt verksam i film- och tv-branschen och vara knuten till ett produktionsbolag som har film- och tv-produktion som sin huvudsakliga verksamhet. Filminstitutet får göra undantag från kravet på etablerad producent och bevilja stöd till producent som inte uppfyller kraven.

Det är rimligt att produktionsstöd till större filmprojekt även fortsättningsvis ges till producenter och produktionsbolag på liknande grunder. Filminstitutet bör utforma kriterier för vad som ska betraktas som etablerad producent. Regeringen anser att kriterierna bör utgå från en helhets-

bedömning av ett filmprojekts samlade erfarenheter och kompetenser. Filminstitutet bör efter samråd med branschen återkommande se över kriterierna och liksom i dag ha till uppgift att bedöma när kriterierna är uppfyllda och när undantag kan göras. Det är angeläget att Filminstitutet etablerar en flexibel tillämpning så att insteg av nya kompetenta producenter och produktionsbolag inte försvåras och så att oberoende producenters ställning stärks.

8.4 Stöd för spridning och visning

Regeringens bedömning: Stöd för spridning och visning bör bidra till att värdefull film sprids och tillgängliggörs såväl i olika visningsfönster som för alla som bor i Sverige. Stödet bör även innefatta stöd för att stärka och utveckla biografer i hela landet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att framtidens filmstöd ska innefatta stöd till upprustning av befintliga biografer, till nyetablering av biografer på mindre orter där biograf saknas och till komplementbiografer. Stödet bör utformas så att det stimulerar samverkan med kommunal och regional kulturverksamhet samt underlättar för filmfestivaler. Filminstitutet ska utreda om det är möjligt att under en begränsad tid införa ett stöd vars syfte är att minska den ekonomiska risken vid tidigarelagd lansering i andra fönster än biograf och vid simultana lanseringar. Beslut om produktionsstöd ska kopplas till ett grundläggande lanseringsstöd, så att producent och distributör redan från början har överblick över vad de kan åstadkomma för att nå ut med filmen. Stödet ska vara teknikneutralt.

Remissinstanserna: Ett inte obetydligt antal instanser, bl.a. *Föreningen FilmCentrum*, *Sveriges Förenade Filmstudios* och *Göteborgs universitet*, har påtalat att de monopolliknande förhållandena som de anser råder måste brytas så att fler filmer som får stöd får möjlighet att spridas över landet och komma fler till del. Regionala aktörer och biograf föreningarna, däribland *Region Jämtland Härjedalen*, *Västra Götalandsregionen* och *Riksföreningen Biograferna*, stödjer i stort förslaget om stöd till biografer i hela landet. *Föreningen Biografcentralen* framhåller att detta är en särskilt viktig fråga i förhållande till visning och spridning av kvalitetsfilm. Promemorians förslag om stöd till nyetablering av biografer framhålls av ett antal aktörer, bl.a. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* och *Region Värmland*, som särskilt viktigt. Flera instanser, däribland *Sveriges Förenade Filmstudios* och *Riksorganisationen Folkets Hus och Parker*, menar även att visningsorganisationernas roll bör stärkas.

SF Bio AB och *Sveriges Biografägareförbund* är negativa till att ”biontian” för visning av svensk film avskaffas. Detta har även framförts i ett stort antal spontana remissvar som inkommit från mindre biografägare i hela landet.

Drygt hälften av de som har kommenterat förslaget om att utreda tidigarelagd lansering i andra fönster än biograf, bl.a. *Riksorganisationen Folkets Hus och Parker*, *TV4 AB* och *C More Entertainment AB*,

Prop. 2015/16:132 avstyrker det. Knappt hälften, däribland *Com Hem AB*, *TeliaSonera AB* och *Sveriges Television AB*, förespråkar dock en större flexibilitet i fönsterstrukturen. *Oberoende Filmares Förbund* menar att stödet till lansering måste utformas på ett flexibelt sätt för att främja skraddarsydda lösningar som ser till att varje film når sin fulla potential.

Skälen för regeringens bedömning

Stödet för spridning och visning av film syftar till att värdefull film görs tillgänglig i hela landet för en så stor publik som möjligt, oavsett funktionsförmåga eller modersmål. Stödet bör omfatta både svensk och utländsk film samt både nyproducerad film och filmer ur filmarvet.

För att en film ska nå ut till så många som möjligt och hitta sin publik är det viktigt att det finns en genomtänkt linje i utformningen av stöden. Publikperspektivet bör finnas med redan från utvecklingen av en filmidé, så att de olika stöden kompletterar varandra. Stöden bör utformas för att så långt som möjligt utgå från den enskilda filmens förutsättningar. Varje film har unika ambitioner och förutsättningar att nå ut till publiken och stöden bör anpassas därefter.

Flera remissinstanser, bl.a. *Föreningen FilmCentrum*, *Sveriges Förenade Filmstudios* och *Göteborgs universitet*, har påtalat att de monopolliknande förhållandena som de anser råder måste brytas så att fler filmer som får stöd får möjlighet att spridas över landet och komma fler till del. Regeringen anser att stödformer för visning och spridning kontinuerligt bör omprövas utifrån bl.a. teknisk utveckling på området. Filminstitutet genomförde under 2014 en översyn av samtliga stöd till distribution och visning (inklusive lansering), såväl filmavtalets stöd som de stöd som fördelas med filmkulturella medel. Översynen syftade bl.a. till att ge en heltäckande bild av de olika stödformerna och kunna upptäcka eventuella överlappningar eller brister. Särskilt betonades vikten av att på ett flexibelt sätt kunna följa en films väg till publiken. Utifrån Filminstitutets rapport (dnr Ku2014/01450/MF) gjordes under 2015 flera ändringar av stöden till spridning och visning.

Som en följd av den nya, sammanhållna filmpolitiken finns det nu ännu bättre förutsättningar för att ytterligare förstärka utvecklingen av ett sammanhållet stödsystem för spridning och visning.

Stöd för spridning och visning

Begreppet ”film i hela landet” är centralt för filmpolitiken. Stöd till spridning och visning bör bidra till en väl fungerande infrastruktur för visning av film i alla visningsfönster i hela landet. Utvecklingen av ny digital teknik och tillgången till bredband med hög kapacitet skapar nya möjligheter för att tillgängliggöra film både genom nya visningstjänster och genom att förenkla distribution av film för visning på biograf. Den nya tekniken bidrar också till nya lösningar för att öka tillgången till film för personer med olika funktionsförmåga. Med utvecklingen har dock även följt nya utmaningar när det gäller olovlig hantering av film. Filmpolitiken ska därför bidra till att underlätta utvecklingen av lagliga tjänster för spridning och visning av film (se även avsnitt 7.1).

Stöden till spridning och visning bör stödja en ökad tillgänglighet till film för personer med olika funktionsförmåga. Tillgången till film på de

nationella minoritetsspråken bör öka. Filminstitutet bör överväga att även införa stöd för textning av svensk film till språk som är vanligt förekommande bland personer som nyligen invandrat till Sverige.

Flera instanser, däribland Sveriges Förenade Filmstudios och *Riksorganisationen Folkets Hus och Parker*, framhåller att visningsorganisationernas roll bör stärkas. Regeringen instämmer i att festivaler, visningsorganisationer och filmstudioverksamheter är centrala aktörer för spridningen av ett brett utbud av film i hela landet och därför bör omfattas av det nationella filmstödet för spridning och visning av film.

Biografer

Biograferna har en unik position som nav för visning av film och biografkulturen står stark i Sverige. Stödet för spridning och visning bör bidra till att biografens särskilda kvaliteter utvecklas. Det bör även främja förekomsten av lokala biografer och ett brett och varierat filmutbud för biografvisning, så att tillgängligheten till film på biograf kan stärkas i hela landet.

Regionala aktörer och biograföreningarna, däribland *Region Jämtland Härjedalen*, *Västra Götalandsregionen* och *Riksföreningen Biograferna*, stödjer i stort promemorians förslag om stöd till biografer. *Föreningen Biografcentralen* framhåller att detta är en särskilt viktig fråga i förhållande till visning och spridning av kvalitetsfilm. Promemorians förslag om stöd till nyetablering av biografer framhålls av ett antal aktörer, bl.a. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* och *Region Värmland*, som särskilt viktigt.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2016 en särskild satsning under 2016–2019 riktad till mindre biografer i glesbygden och på mindre orter. Syftet är att på olika sätt stärka visningsverksamheten och därmed bidra till en ökad spridning och visning av film i hela landet.

Ur tillgänglighetsperspektiv är det angeläget att så många kommuner som möjligt har en lokal biograf, gärna kopplad till ett lokalt kulturhus där bibliotek, lokaler för konstnärlig verksamhet, föreningsliv, verksamheter för barn och unga och folkbildning är naturliga delar. Den lokala närvaron och kännedomen bidrar positivt till biografernas möjligheter till aktivt publikarbete när det gäller t.ex. att nå nya grupper och att målgruppsanpassa marknadsföringen av repertoaren. Det finns även en brist på salonger i vissa städer och tätorter, vilket bl.a. försvårar arbetet för till exempel festivaler och organisationer utan egna biografer. Komplementbiografer kan bidra till ett utvecklat och breddat utbud av värdefull film i alla delar av landet. Vid utformningen av stödet för visning och spridning bör det övervägas om särskilt stöd bör ges till nyetablering av biografer på orter där biograf saknas och hur stöd kan ges till komplementbiografer.

Vissa remissinstanser, bl.a. *SF Bio AB*, *Sveriges Biografägareförbund* och ett stort antal mindre biografägare som inkommit med spontana remissvar uttrycker en oro för att ”bio-tian” för visning av svensk film skulle försvinna i den nya filmpolitiken. Det bör understrykas att ett stöd motsvarande ”bio-tian” fortfarande finns kvar och ingen förändring av detta förslås i promemorian. Regeringen gör liksom remissinstanserna, däribland *Com Hem AB* och *Sveriges Television AB*, bedömningen att det

Prop. 2015/16:132 är viktigt att fortsätta att stimulera ett brett och varierat utbud av filmer i alla visningsfönster, i hela landet och till en bred publik. Det gäller såväl de filmer som fått del av de statliga stöden som filmer utan en självklar plats i ett kommersiellt utbud. Det gäller t.ex. filmer från andra områden än det dominerande anglosaxiska, men även generellt för många andra filmer som inte gått upp på biograf eller där visningsperioden på biograf är kort och tillgängligheten i andra kanaler varierar mycket. Här spelar festivaler, visningsorganisationer, filmstudioverksamhet och skolvisningar en mycket betydelsefull roll.

Lanseringsstöd

Grunden för en lyckad spridning av en film är dess kvalitet, att publiken får vetskap om dess existens och att det är lätt att få möjlighet att se den. Allt oftare grundläggs en films framgång redan på idéstadiet. Genom t.ex. olika former av mikrofinansiering och forum för följare på sociala medier kan en potentiell publik byggas upp i ett tidigt skede. Därför är det viktigt att arbetet med lansering av en film inleds redan under förproduktionen genom att producenten ska kunna få beslut om ett lanseringsstöd redan i samband med beslut om produktionsstöd. På så sätt kan lanseringen stärkas så att kunskap om filmen kan nå ut tidigare och i flera fönster.

Lanseringen av en film följer en etablerad fönsterpraxis, fastställd av branschen själv, med bestämda tider för hur länge respektive visningsfönster har exklusiv rätt till filmen. Den stora betydelse som intäkterna från det första fönstret i kedjan, biograferna, har för filmens intäkter bromsar intresset för försök till samtidig lansering i olika fönster och förkortade fönstertider. För att öka publiken till svensk film finns det ett behov av att eftersträva en flexiblere fönsterpraxis. Det är olyckligt att det för många filmer i dag uppstår ett tidsglapp mellan biografen och efterföljande fönster, ett ”svart fönster”. Detta försvårar för de enskilda filmerna att nå sin publik och medför att den olovliga spridningen av filmen i princip ges exklusivitet under en period.

Drygt hälften av de remissinstanser som har kommenterat promemorians förslag om att utreda tidigarelagd lansering i andra fönster än biograf, bl.a. Riksorganisationen Folkets Hus och Parker, *TV4 AB* och *C More Entertainment AB*, avstyrker det. Knappt hälften, däribland *Com Hem AB*, *TeliaSonera AB* och Sveriges Television AB, förespråkar dock en större flexibilitet i fönsterstrukturen. *Oberoende Filmares Förbund* uttalar att stödet till lansering måste utformas på ett flexibelt sätt för att främja skraddarsydd lösningar som ser till att varje film når sin fulla potential.

Mot bakgrund av remissinstansernas delade mening om förslaget om ett så kallat fönsterstöd anser regeringen att detta bör bli föremål för ytterligare överväganden. Filminstitutet och branschen bör därför diskutera hur stöden för lansering kan utformas så att de i högre utsträckning öppnar för individuella lösningar för enskilda titlar så att varje film får goda möjligheter att nå ut till sin publik via olika legala fönster.

Regeringens bedömning: Filminstitutets filmkulturella verksamhet är ändamålsenlig och fungerar väl. I och med omställningen till en ny filmpolitik bör vissa insatser för spridning och visning ses över tillsammans med liknande bidragsformer som funnits inom ramen för filmavtalet.

Inom ramen för den filmkulturella verksamheten bör det särskilt säkerställas att filmarvet tas tillvara, utvecklas och tillgängliggörs. Stöd till restaurering och digitalisering bör förenas med villkor om att rättigheter för tillgängliggörande säkras.

Barns och ungas kunskap om film och rörlig bild och deras eget skapande bör även i fortsättningen vara en högt prioriterad fråga.

Filminstitutet bör tillsammans med berörda aktörer stärka samverkan om behovet av och tillgången till professionell fortbildning och om formerna för att säkra tillväxten inom branschens alla yrkesgrupper.

Promemorians bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian görs bedömningen att det inom dagens filmpolitik ryms bidrag till en rad olika filmkulturella verksamheter. Dessa bör fortsätta och stärkas. Det handlar bl.a. om stöd till film i skolan, publikarbete, visningsorganisationer, festivaler och filmarvet.

I promemorian föreslås vidare att Regeringskansliet ska erbjuda ett forum där berörda parter, bland andra de konstnärliga högskoleutbildningarna och filmbranschen, kan diskutera gemensamma utmaningar i syfte att stärka professionell kompetensutveckling. Dessutom föreslås att Regeringskansliet tillsammans med Filminstitutet ska ta initiativ till samtal med de regionala produktions- och resurscentrumen i syfte att stärka arbetet med talangutveckling. En särskild stödform för att stimulera företaget att ta emot praktikanter bör också övervägas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har kommenterat promemorians förslag avseende den filmkulturella verksamheten är överlag positiva, men flertalet har synpunkter på vilken del av verksamheten som bör prioriteras. Ett starkt stöd för ett särskilt fokus på barn och unga finns från bl.a. flera regioner och från *Sveriges Förenade Filmstudios*, *Ung Media Sverige*, *Riksföreningen Biograferna*, *Riksföreningen Våra Gårdar* och *Bygdegårdarnas Riksförbund*. *Lunds universitet* framhåller att digitaliseringen av filmarvet särskilt bör prioriteras.

Ungefär en tredjedel av de remissinstanser som har kommenterat promemorians förslag i den del det avser stärkt samverkan kring kompetensutveckling stöder det. *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.* välkomnar stärkt samverkan mellan skolorna och branschen. *Region Skåne* framhåller att folkhögskolor med filmutbildningar och filmcentrum bör delta vid gemensamma samtal och *Stiftelsen Filmform* anför att konsthögskolorna bör medverka.

Oberoende Filmares Förbund ser ett behov av lättillgänglig och återkommande fortbildning i bl.a. juridik och ekonomi för att öka kompetensen bland regissörer och producenter.

De filmkulturella insatser som i dag finansieras av det statliga anslaget för film avhandlades endast översiktligt i promemorian eftersom det huvudsakliga syftet var att föreslå förändringar i den del av filmpolitiken som rymms inom filmavtalet. Det föreslås inga förändringar när det gäller de stöd till filmområdet som Konstnärsnämnden fördelar, inklusive det verksamhetsbidrag som går till Stiftelsen Filmform.

Regeringen bedömer att Filminstitutets filmkulturella verksamhet är ändamålsenlig och fungerar väl. Det finns tillfredsställande strukturer och rutiner för styrning och återrapportering samt en flexibilitet för att utveckla och anpassa verksamheten vid behov. Regeringen ser därför inte någon anledning att föreslå större förändringar. Filmavtalets upphörande innebär dock att vissa delar, framför allt när det gäller bidragsgivning till spridning och visning, bör ses över tillsammans med liknande stödformer som funnits inom ramen för filmavtalet (se avsnitt 8.4).

I den filmkulturella verksamheten bör fokus framför allt att ligga på det arbete som Filminstitutet själva bedriver för att bevara och tillgängliggöra filmarvet och öka kunskapen om film, t.ex. digitalisering av filmarvet, cinemateksverksamhet, arkiv, bibliotek och filmpedagogiska satsningar.

Den specifika utformningen av insatser för filmkulturella ändamål kommer liksom i dag att göras av Filminstitutet utifrån den inriktning som fastställs för filmpolitiken. Till det kommer de synpunkter som Filminstitutet ska inhämta från branschen genom det nya branschrådet för filmkulturella frågor (se avsnitt 6.2).

Regeringen gör bedömningen att vissa områden är särskilt angelägna under de kommande åren, i synnerhet filmarvet och verksamhet som rör barn och unga.

Filmarvet

Det ständigt växande filmarvet utgör en grundläggande del av filmkulturen. Att bevara, använda och utveckla filmarvet är ett av filmpolitikens mål och en av Filminstitutets huvuduppgifter. Verksamheten omfattar inte bara film utan även annat material som affischer, manuskript, kostymer etc. och filmrelaterad litteratur.

Digitalisering av filmarvet bör särskilt prioriteras enligt *Lunds universitet*. Regeringen anser att digitalisering av filmer är nödvändigt för att tillgängliggöra filmarvet genom t.ex. cinemateksverksamhet, digitala arkiv och visningsverksamhet runt om i landet. Utan digitalisering kan filmerna inte längre visas eftersom ytterst få biografer i dag kan hantera analoga filmkopior. En statlig satsning (totalt 40 miljoner kronor) på digitalisering av minst 500 filmer ur det svenska filmarvet pågår under perioden 2014–2018. Hittills har 141 filmer digitaliserats inom ramen för satsningen. Det innebär att ett stort antal filmer av de totalt 2 500 svenska långfilmerna och 6 000 kortfilmerna i arkivet inte är digitaliserade. I filmarkivet finns dessutom de ca 14 000 svensktextade utländska filmer som visats på svenska biografer. Dessa ingår inte i digitaliserings-satsningen, men är också en del av svensk filmkultur och används bl.a. i undervisnings- och forskningssammanhang.

Utmaningarna på området är därför stora. Kostnaderna för arbetet är höga och det finns problem förknippade med verkens rättsliga status, med tillgången till den tekniska utrustning som krävs för digitalt bevarande och även med kompetensförsörjning hos personalen. En särskild utmaning för Filminstitutet är att samla in material eftersom det i dag inte finns någon skyldighet för branschens aktörer att leverera material för bevarande.

Filmpolitiken bör också framöver omfatta satsningar för att säkerställa att filmarvet tillvaratas, utvecklas och görs tillgängligt. Som nämnts i avsnitt 8.3.2 finns det i dag många exempel på filmer ur vårt gemensamma filmarv som inte är tillgängliga för visning i något visningsfönster. Regeringen anser att det är rimligt att all film som erhåller offentligt stöd i någon form bör vara lätt att hitta och se. Villkoren för stödgivningen bör motverka att filmer hindras från visning genom inlåsnings- och rättighetsöverenskommelser.

Barn och unga

Barns och ungas kunskap om film och rörlig bild och deras eget skapande är av stor vikt i dagens medialiserade värld. Det handlar exempelvis om att få se ett varierat utbud av film, att få studera filmers tillkomst och drivkrafterna bakom, samt att själv få de tekniska färdigheterna för att göra egen film. Sverige har en lång tradition av framgångsrikt filmpedagogiskt arbete. Förutom Filminstitutets mångåriga filmkulturella insatser för bl.a. skolbio, filmhandledningar till lärare och annat stöd till utveckling av det filmpedagogiska arbetet, har ett antal olika aktörer som Film-Centrum, Folkets Hus och Parker, Våra Gårdar och Folkets Bio spelat stor roll tillsammans med många biografföreståndare och landets många filmstudior. Det regionala arbetet i landets filmresurscentrum inom ramen för kultursamverkansmodellen är viktigt för barn och unga runt om i landet. Olika filmkreatörers möjligheter att delta inom satsningar som ”Skapande skola” bidrar också positivt till att föra in filmen i fler barns och ungas vardag.

Vårt föränderliga mediesamhälle ställer krav på goda kunskaper om den rörliga bildens roll liksom på förmågan att tolka och kritiskt granska densamma. Detta är förmågor som brukar samlas under begreppet medie- och informationskunnighet. Läro-, kurs- och ämnesplanerna för grundskolan och gymnasieskolan ställer krav både gällande elevernas kunskap om och deras möjlighet att få skapa rörlig bild. Filmpolitiken ska bidra med kunskap och erfarenhet så att lärare i olika skolformer kan erbjudas kompetensutveckling och pedagogiska verktyg för att eleverna ska ges förutsättningar att nå kunskapskraven. Nationella aktörer som Filminstitutet och Statens medieråd kan ge stöd i det arbetet.

Ett starkt stöd för särskilt fokus på barn och unga finns från flera remissinstanser, däribland *Sveriges Förenade Filmstudios*, *Ung Media Sverige* och *Riksföreningen Biograferna*. Regeringen framhåller att barn och unga sedan länge är högt prioriterade inom filmpolitiken. Enligt regeringens bedömning är en ambitionshöjning på området viktig, inte minst med tanke på filmens betydelse för vårt demokratiska samhälle.

Den nationella filmpolitiken bör bidra till att stärka tillgången till fortbildning och kompetensutveckling i filmbranschen. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för.*, *Region Skåne* och *Stiftelsen Filmform*, välkomnar starkt samverkan mellan utbildningssektorn och olika delar av branschen. Frågan berör många aktörer och det finns ett stort behov av samordning och gemensamma insatser på nationell, regional och i viss mån kommunal nivå. Det handlar om såväl ett ökat samarbete mellan Filminstitutet, de regionala produktionscentrumen och resurscentrumen, som en stärkt samverkan med utbildningssektorn (se även avsnitt 8.2.2).

Det finns flera utbildningar som syftar till att studenterna ska bli professionellt verksamma inom film och tv. Utöver rent gymnasiala utbildningar kan t.ex. utbildningarna vid Skurups respektive Kalix Folkhögskola nämnas. Dessutom finns två högskolor som utbildar specifikt för film, Akademien Valand (tidigare Filmhögskolan) vid Göteborgs universitet och Stockholms dramatiska högskola. Här ges även fristående kurser som lämpar sig för fortbildning för professionellt verksamma i branschen.

Frågor om hur filmbranschens professionalitet och utveckling kan stärkas bör vara prioriterade i Filminstitutets filmkulturella råd. Regeringen delar *Oberoende Filmars Förbunds* synpunkt om fortbildning i t.ex. juridik och ekonomi, varför arbetet bör fokusera på branschens behov av bl.a. juridisk och ekonomisk kompetens och på utmaningen att säkra tillväxten inom branschens alla yrkesgrupper. Av särskild betydelse för den nationella filmpolitiken är tillgången till specialiserad yrkeskunskap inom filmområdet, som exempelvis behovet av specialistkompetens för att restaurera och bevara filmarvet. Filminstitutet bör även inleda en dialog med de berörda aktörerna inom utbildningsväsendet i syfte att stärka samverkan och därmed tillgången till professionell fortbildning och kompetensutveckling inom filmområdet.

10 Konsekvensbeskrivningar

10.1 Ekonomiska konsekvenser

I juni 2015 sade regeringen upp 2013 års filmavtal. Uppsägningen bekräftas i budgetpropositionen för 2016 där regeringen meddelar att den avser att från och med den 1 januari 2017 ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. Filmpolitiken blir därmed en fullt ut integrerad del av kulturpolitiken och kommer i likhet med de flesta andra kulturpolitiska områden finansieras helt via statsbudgeten (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17).

I budgetpropositionen föreslås även att den nya filmpolitiken ska finansieras genom en höjning av mervärdesskatten för tillträde till biograf-föreställningar, från 6 procent till 25 procent. I december 2015 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (prop. 2015/16:1 Förslag till

Regeringen antar i budgetpropositionen att den ökade kostnaden för biograferna delvis kommer att kompenseras genom att den tioprocentiga biografavgiften försvinner när filmavtalet upphör. Samtidigt konstaterar regeringen att effekterna av den höjda mervärdesskatten kommer att variera för olika typer av biografer. De föreningsdrivna biograferna är t.ex. i normalfallet inte mervärdesskattepliktiga vilket innebär att de inte påverkas av den höjda mervärdesskatten. Ytterligare analyser och konsekvensbeskrivningar av den höjda mervärdesskatten för tillträde till biografavgifterna återfinns i promemorian Framtidens filmpolitik (Ds 2015:31) samt i budgetpropositionen för 2016 (Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.32).

För de tv-företag som är parter i filmavtalet innebär omställningen att de resurser som de i dag bidrar med till filmavtalet frigörs. Exempelvis har Sveriges Television AB (SVT) uttalat att de kommer att fortsätta göra stora investeringar i svensk film även utan ett filmavtal.

Den svenska filmbranschen står i dag inför omfattande ekonomiska utmaningar. En högkvalitativ svensk filmproduktion är inte möjlig utan offentligt stöd. Om den svenska filmproduktionen och den svenska filmbranschen ska fortsätta utvecklas krävs dels fortsatt ett omfattande offentligt stöd, dels en modernare stödgivning. Genom att staten lämnar filmavtalet får staten ett ökat handlingsutrymme samt förbättrade möjligheter att forma en filmpolitik som stärker produktion, distribution och visning av värdefull svensk film. Förslaget och bedömningarna bedöms bidra till att uppnå de av regeringen föreslagna målen för den nationella filmpolitiken. För produktionsbolagen som är beroende av de stöd som fördelas i enlighet med filmavtalet bedöms effekterna bli positiva. Staten kommer att finansiera stöd för produktion av ny svensk film på motsvarande nivå som under filmavtalet. Därutöver tillkommer de medel som SVT och TV4 bidrar med. I och med att staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken kommer filmstöden att finnas kvar och utvecklas för att fortsatt stärka utvecklingen av svensk film.

10.2 Konsekvenser för Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Filminstitutet bör även fortsättningsvis vara en stiftelse, men omställningen av den nationella filmpolitiken kommer ändå att påverka styrningen av Filminstitutet.

Förändringarna bedöms ha en positiv effekt på styrningen. Med ett statligt helhetsansvar för den nationella filmpolitiken blir styrningen av Filminstitutet mer enhetlig. Regeringens roll som garant för stabilitet och långsiktighet och som ansvarig för filmpolitikens inriktning och de övergripande prioriteringarna i filmstödet blir tydligare. När filmavtalet upphör kommer hela Filminstitutets verksamhet att styras av samma mål och återrapporteringsrutiner. Det skapar förutsättningar för en mer effektiv och transparent verksamhet.

Filminstitutets arbete med insamling och analys av statistik på filmområdet är viktig för åiterrapporteringen till regeringen. Insamlingen av statistik är i dag i vissa delar nära kopplad till filmavtalet. Det är angeläget att insamlingen av statistik fortsätter, vilket kommer att kräva samverkan och överenskommelser med filmbranschens aktörer.

Grundläggande för hela kulturpolitiken är principen om armlängds avstånd mellan politik och institutioner i beslut om det konstnärliga innehållet. Den nya filmpolitiken innebär en minskad detaljreglering av stödsystemens utformande.

De nya branschråd som införs innebär att en bredare krets av branschaktörer kommer att få inflytande över utformningen av bl.a. stödssystem genom en mer formaliserad samrådsprocess mellan Filminstitutet och branschen.

10.3 Konsekvenser för övriga aktörer

Filmpolitiken kan inte genomföras utan en livskraftig bransch. Med den nya filmpolitiken bedöms branschens insyn och möjligheter att påverka bli tydligare och mer relevant än i dag. Fler än avtalets parter ska ha möjlighet till inflytande såväl på en övergripande politisk nivå som i direkt samverkan med Filminstitutet.

Även fortsättningsvis kommer Kulturdepartementet att bjuda in till årliga högnivåmöten med centrala företrädare för filmbranschen. Syftet är att följa införandet av den nya politiken samt att hålla en aktiv dialog om branschens förutsättningar och om hur filmpolitiken på bästa sätt kan utvecklas.

En mindre detaljerad och mer flexibel filmpolitik kräver nya former för branschens inflytande på det operativa genomförandet. För att stärka branschens insyn och inflytande i Filminstitutet bör det införas särskilda råd vars syfte är att bistå i utformningen av de filmpolitiska stöden samt att vara rådgivande i institutets arbete.

Filmavtalsmodellen har länge kritiserats för att begränsa riksdagens inflytande över filmpolitiken. Med den nya filmpolitiken skapas möjlighet för politiska diskussioner i riksdagen på liknande sätt som för kulturområdet i övrigt. Filmbranschen är beroende av långsiktiga förutsättningar för sitt arbete och det är därför av stort värde att det finns en bred politisk samsyn kring bl.a. de filmpolitiska målen. Det skapar förutsättningar för en stabilitet som gynnar svensk film.

Regeringen ser också stora möjligheter att utveckla samverkan med den regionala politiska nivån när det gäller filmområdet.

10.4 Övriga konsekvenser

För att förtydliga styrningen och underlätta utvärdering av måluppfyllelsen föreslås den nuvarande inriktningen för den nationella filmpolitiken omformuleras till mål.

Målen tar sin utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10 KrU5, rskr. 2009/10:145). Där fastslås bl.a. att

kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.

En tydligare styrning bedöms bidra till att uppnå regeringens målsättningar när det gäller jämställdhet och mångfald inom kulturområdet. Filmpolitiken ska bidra till en stark inhemsk filmproduktion i olika delar av landet där det finns utrymme för en mångfald av uttryck och berättelser. Ett brett utbud av filmer från hela världen ska också visas i hela Sverige. Jämställdhet och mångfald i alla delar av produktionen bidrar till att stärka kvaliteten i svensk film.

Därutöver föreslås att filmens roll och betydelse i det demokratiska samhället ska tydliggöras i ett eget mål.

Förslaget och bedömningarna bedöms inte ha någon påverkan på miljön.

Sammanfattning av departementspromemorian Framtidens filmpolitik (2015:31)

I promemorian föreslås att staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och lämnar det nuvarande filmavtalet från och med 2017. Därmed bedöms regeringens förutsättningar att forma en filmpolitik som stärker kvalitet, förnyelse och tillgänglighet förbättras.

Den process som har lett fram till förslaget beskrivs inledningsvis i promemorian. Processen har varat under en lång period – den inleddes redan våren 2013 – och har bestått av flera delar där många olika aktörer från den svenska filmbranschen har involverats och fått komma till tals.

Promemorian tecknar en utförlig bakgrund av den svenska filmpolitiken med filmavtalet som utgångspunkt. Det redogörs för de stora förändringar som den svenska filmbranschen har genomgått de senaste åren. Nya visningsformer och uppkomsten av nya digitala aktörer på marknaden skapar möjligheter, men också stora utmaningar för svensk film. Intäktskällor som tidigare varit centrala sinar utan att ersättas av något annat. Bl.a. leder detta till att det finns en risk för att viljan att satsa på säkra kort som uppföljare och adaptationer förstärks, vilket riskerar att begränsa originaliteten och mångfalden av berättelser. I promemorian konstateras att filmavtalet i sin nuvarande form inte förmår möta de utmaningar som branschen står inför. Promemorian ger även en översiktlig internationell utblick och redogör för olika typer av skatteincitament som har införts i ett antal länder.

Film i alla dess former är en av de viktigaste uttrycksformerna i vår tid. Rörliga bilder gestaltar och förmedlar en mångfald berättelser om mänskligt liv och når ut till de allra flesta oavsett ålder och bakgrund. Framtidens filmpolitik syftar till att stärka förutsättningarna för att fler unika filmberättelser ska få utvecklas och nå sin publik. En del i detta är att förbättra förutsättningarna för produktion, utveckling, lansering och visning samt att stärka villkoren för de som skapar film. Av vikt är att svensk filmproduktion ska ha en god balans mellan både det konstnärligt utmanande och det publikt tillgängliga.

Biograferna har en unik betydelse för filmkonsten och som kulturella mötesplatser i hela landet. Framtidens filmpolitik ska bidra till utvecklingen av de traditionella visningsformerna, men också ta tillvara de möjligheter som de nya digitala visningsformerna erbjuder. Förslagen i promemorian syftar därför till ökad teknikneutralitet genom att stöd för produktion, distribution och visning av film i högre grad ska kunna ges oavsett om filmerna görs tillgängliga på biograf, i tv, på festivaler, via dvd eller via olika digitala tjänster.

Filminstitutets insatser för filmkulturella ändamål bedöms vara ändamålsenliga och fungera väl. Fortsatta insatser för att ta tillvara, utveckla och tillgängliggöra filmarvet samt verksamheter för barn och unga bör särskilt prioriteras.

Filminstitutet föreslås även fortsättningsvis ansvara för den statliga filmpolitiken och fördela de statliga filmpolitiska stöden. Särskilda råd bestående av personer med stort kunnande om film och filmbranschen bör inrättas vid Filminstitutet för att ge filmbranschens aktörer insyn och

påverkansmöjlighet. Utformningen av den operativa verksamheten föreslås ske efter samråd med råden.

Prop. 2015/16:132
Bilaga 1

Under förutsättning att filmavtalet som finansieringsmodell upphör föreslås i promemorian att mervärdeskattesatsen höjs för tillträde till biograf föreställningar, från 6 procent till 25 procent. Samtidigt bedöms den ökade kostnaden för biograferna delvis kompenseras genom att den tio procentiga biografavgiften försvinner när filmavtalet upphör. Förslaget innebär ändring av 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200). Som en följd av detta upphör avdragsrätten i inkomstskattelagen för de avgifter och bidrag som betalas till Filminstitutet av berörda parter i 2013 års filmavtal, vilket föranleder att 16 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229) upphör att gälla.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig över departementspromemorian Framtidens filmpolitik (Ds 2015:31).

Kammarrätten i Stockholm, Svenska institutet, Statskontoret, Länsstyrelsen Norrbotten, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Stockholms konstnärliga högskola, Tillväxtverket, Regelrådet, Konstnärsnämnden, Statens kulturråd, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Region Gotland, Region Gävleborg, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköpings län, Region Kronoberg, Region Skåne, Samverkansorganet i Kalmar län, Samverkansorganet i Värmlands län, AB Svensk Filmindustri, Biografcentralen, BUFF Filmfestival, Bygdegårdarnas riksförbund, C More Entertainment AB, Com Hem AB, Föreningen FilmCentrum, Film i Skåne AB, Film i Väst AB, Film- och TV-Producenterna i Sverige ek. för., Filmpool Nord AB, Filmregion Stockholm-Mälardalen AB, Riksorganisationen Folkets Hus och Parker, Ideell kulturallians, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, Modern Times Group MTG AB, Näringslivets Regelnämnd, Nätverket för regionala filmproduktionscentrum, Oberoende Filmares Förbund, Riksföreningen Biograferna, Riksföreningen Folkets Bio, Riksföreningen Våra Gårdar, SAAVA – Swedish Animation and Visual Arts, SF Bio AB, Stiftelsen Filmform, Stockholms filmfestival, HB Svenska Bio, Sveriges Biografägareförbund, Sveriges Dramatikerförbund, Sveriges Filmuthyreförening u.p.a., Sveriges Förenade Filmstudios, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Filmregissörer, Sveriges Television AB, Sveriges Videodistributörers Förening, Teaterförbundet för scen och film, TeliaSonera AB, TV4 AB, Ung Media Sverige, Women in Film and Television Sverige, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting.

Malmö högskola, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Regionförbundet i Uppsala län och Folkbildningsförbundet har avstått från att yttra sig över promemorian.

Domstolsverket och Skatteverket har inga invändningar mot promemorians förslag.

Konsumentverket, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västerorrlands län, Konkurrensverket, Statens medieråd och Myndigheten för radio och tv har meddelat att de inte har några synpunkter på promemorian.

Följande remissinstanser har inte inkommit med svar:

Samverkansorganet i Blekinge län, Samverkansorganet i Södermanlands län, Samverkansorganet i Dalarnas län, Samverkansorganet i Västertbottens län, Business Sweden, Canal Digital, CinemAfrica, Dataspelsbranschen, Filmbasen, Filmproducenternas rättighetsförening, Filmägarnas Kontrollbyrå AB, Föreningen svenska tonsättare, Google Sweden AB, Göteborg International Film Festival, HBO Nordic AB, IT & Telekomföretagen, Resursföretagen för film och tv, Rättighetsalliansen, Discovery Networks Sweden AB, SF Anytime AB, SKAP – Sveriges kompositörer och textförfattare, SOLV Ekonomisk förening, Svenska

regissörsföreningen, Sveriges Konsumenter, Sveriges Utbildningsradio AB, Tele2 Sverige AB, Tempo dokumentärfestival, Uppsala internationella kortfilmsfestival, Viasat AB, Visit Sweden, Örebro läns landsting.

Prop. 2015/16:132
Bilaga 2

Därutöver har skrivelser inkommit från Göran Johansson, Krister Funder (Teaterbiografen Grand i Simrishamn och Metropolbiografen i Hörby), Saga Bio Skånebiografer, Nordmalingsbygdens Folkets Husförening, Norrköpings kommun, Borås stad/Borås bio Röda Kvarn, Per Tengblad, Malmö stad Kulturförvaltningen, Biograf Grand i Skara, Filmhuset Palladium i Arvika, Bio Saga Mora, Sagabiografen Mjölby, Bio Metropol i Karlshamn, Filmplatset Bromölla, Nattbion HB, Estrad Bio Södertälje, Centrumbio Gullspång, Föreningen Sudersandsbiografen, Älvdalens bio, Norrbottens läns landsting, Bio 3:an AB Piteå, Björn Biografer AB, Saga Vetlanda, Kiviks Bio, Kultur och bildning Landstinget Uppsala län, Lagan biografer AB, Norden Bio Kälarna, Röda kvarn Edsbyn, Teaterbiografen Sunne, Videvox Biografservice AB, Nordisk Film Distribution AB (Egmont), TriArt Film AB, Penguin Films, Eurostar AB, BoostHBG, Cinemascenen AB, Patrik Johansson, Biografen Stjärnan Torsby.

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Wallström, Y Johansson, Baylan, Persson, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, Andersson, A Johansson, Bolund, Kaplan, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström

Föredragande: statsrådet Bah Kuhnke

Regeringen beslutar proposition Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik