

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland

Ku2025/00320

Sammanfattning

- Konkurrensverket anser att filmstödet bör beredas och hanteras inom ramen för statsbudgeten och avstyrker därför inrättandet av Filmfonden och dess föreslagna finansiering med olika avgiftsmodeller. Samtliga stödformer bör i stället fördelas av Filminstitutet och finansieras genom anslag ur statsbudgeten då detta har mindre snedvridande effekter för konkurrensen.
- Konkurrensverket har inga invändningar mot förslaget att en ny förordning om statsbidrag till film införs som tydliggör vilka stödformer som Filminstitutet har mandat att fördela och till vilka målgrupper stöden riktas. Däremot anser Konkurrensverket att stöden för att främja spridning och visning av film bör vara öppna för utveckling av andra distributionsplattformar än biografer, för att inte riskera att snedvrida konkurrensen mellan olika visningsfönster.
- Om stödgivningen till svensk film ökar anser Konkurrensverket att det är viktigt att det följs upp att syftet med en sådan höjning också uppfylls, det vill säga att det leder till att fler filmer av hög kvalitet produceras.
- Konkurrensverket avstyrker utredningens förslag om att sänka momsen på biografföreställningar från 25 till 6 procent och att staten ställer som motkrav att biografägarna i avtal med Filminstitutet åtar sig att betala in en biografavgift som beräknas som 10 procent av bruttobiljettintäkterna. Förslaget innebär att olika visningsfönster beläggs med olika momssats vilket påverkar konkurrensförhållandena.
- Konkurrensverket avstyrker också förslaget om att strömningstjänster som riktar sig till svenska konsumenterna ska betala en medfinansieringsavgift om



1,5 procent av föregående kalenderårs omsättning i Sverige. Konkurrensverket anser att om staten ska stödja utveckling och produktion av film och serier så bör detta finansieras genom statsbudget och inte genom olika typer av avgifter som riskerar att leda till en snedvridning av konkurrensen mellan företag.

- Slutligen anser Konkurrensverket att konsekvensutredningen är bristfällig då det saknas analyser av hur utredningens förslag kommer att påverka konkurrensen i de olika leden i värdekedjan.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

Konkurrensverket konstaterar att utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av den nationella filmpolitiken och föreslå förändringar som gör att filmpolitiken bättre ska möta områdets utmaningar och behov, vilket bland annat innefattat att lämna förslag hur de statliga filmpolitiska stödformerna bör utformas. Konkurrensverket har därmed att ta ställning till den föreslagna utformningen och inte filmstödet varande.

Inledande synpunkter

Förslag på nytt filmstöd utgår från andra aspekter och värden än vad Konkurrensverket har att beakta. Filmstödet motiveras bland annat med att det finns så kallade positiva externa effekter, det vill säga samhälleliga värden som inte återspeglas i betalningsviljan hos konsumenterna. Film är en av de populäraste konstarterna samtidigt som den kräver mest i termer av produktionsresurser, teknik och specialistkompetens. Framgångsrika filmer blir inte sällan referenspunkter för stora grupper och kunskap om dessa bidrar till förståelsen för ett lands kultur. Att det utvecklas och produceras film på svenska eller de nationella minoritetsspråken som också skildrar inhemska förhållanden är viktigt ur ett samhällsperspektiv, varför det anses samhällsekonomiskt motiverat att lämna stöd. Mot detta bör dock ställas, förutom de direkta kostnaderna, att stöd och subventioner innebär ett ingripande i marknadens funktionssätt, vilket riskerar att på olika sätt påverka konkurrensen negativt.

Filmstödet konkurrenssnedvridande effekter är delvis avsiktliga, exempelvis att premiera filmer som lockar en stor publik. Konkurrensverket vill dock betona vikten av att stöden, inom ramarna för de kulturpolitiska målen, utformas på ett sätt som minimerar oönskade sådana effekter. Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att de föreslagna stödets effekter på konkurrensen i de olika leden i värdekedjan bör analyseras närmare, särskilt med hänsyn till den vertikala



integrationen i filmbranschen. Konsekvensanalysen är i detta avseende bristfällig. Vidare anser Konkurrensverket att det statliga filmstödet bör finansieras genom allmänna skattemedel då detta har mindre snedvridande effekter, jämfört med de föreslagna avgifterna. Konkurrensverket avstyrker därför den föreslagna nya finansieringsformen, se vidare avsnitt 11.3–11.5.

Utöver vad som framgår nedan har Konkurrensverket inga synpunkter på utredningens övriga förslag.

11.2 Ett självständigt filminstitut med tydliga ramar för statsbidraget

Konkurrensverket har inga invändningar mot förslaget att en ny förordning om statsbidrag till film införs och att Filminstitutet därutöver bör undvika att sätta upp egna mål och kriterier för de stöd som fördelas. Den nya förordningen tydliggör för marknadens aktörer vilka stödformer som Filminstitutet har mandat att fördela och till vilka målgrupper stöden riktas.

Däremot konstaterar Konkurrensverket att det av förslaget till förordning om statsbidrag till film (avsnitt 1.5) framgår att stödgivning för att främja spridning och visning av film delvis är begränsad till att endast avse visning på biografer. Konkurrensverket anser att ett sådant stöd bör vara öppet för utveckling av andra distributionsplattformar, för att inte riskera att snedvrida konkurrensen mellan olika visningsfönster. Detta gäller särskilt mot bakgrund av den höga marknads-koncentrationen på den svenska biografmarknaden. Konkurrensverket konstaterar också att det saknas en konsekvensanalys av de olika stödens effekter på konkurrensen på de berörda marknaderna, vilket bör beaktas i den fortsatta beredningen.

11.3 Höjda anslag och en branschgemensam filmfond

Utredningen föreslår att budgeten för befintliga stöd till bland annat utveckling och produktion vid Filminstitutet ökas med cirka 20 procent och att det därutöver inrättas ett nytt beslutsorgan i Filminstitutet, kallat Filmfonden, med en egen budget på cirka 300 miljoner kronor.¹ Ledamöterna föreslås nomineras av de branschaktörer som direkt eller indirekt finansierar fondens verksamhet. Filmfonden bör enligt utredningens huvudförslag finansieras med cirka en tredjedel var av staten, biografägarna och strömningstjänster som riktar sig till svenska konsumenter (samt indirekt även av distributörer och producenter av svensk film).

Konkurrensverket anser att filmstödet bör beredas och hanteras inom ramen för statsbudgeten och avstyrker därför inrättandet av Filmfonden och dess föreslagna finansiering med olika avgifter. Samtliga stödformer bör i stället fördelas av Filminstitutet och finansieras genom anslag ur statsbudgeten.

¹ Fonden föreslås få fördela produktionsincitament, publikrelaterat stöd, stöd till vissa större filmproduktioner samt finansiera branschgemensam verksamhet.



En sådan finansieringsform ger bättre förutsättningar för att anpassa filmpolitiken till rådande förutsättningar än den föreslagna modellen där delar av stödet skulle finansieras genom biografavgifter och medfinansieringsavgift för strömningstjänster. Finansiering genom statsbudgeten har också förutsättning att leda till mindre snedvridande effekter jämfört med en avgiftslösning, där specifika avtalsparter, genom Filmfonden, får ett större utrymme att påverka såväl utbud som distribution av film på den svenska marknaden. Ett beslutsorgan som Filmfonden riskerar att upprätthålla befintliga strukturer och därigenom försvåra för nya eller oberoende aktörer att konkurrera.

En farhåga som lyfts vad gäller denna finansieringsform är att den är osäker eftersom samhällsomfattande tjänster måste konkurrera med andra utgiftsområden om begränsade resurser. Att behovet av stödmedel vid en finansiering över statsbudgeten regelbundet måste kunna motiveras är dock, enligt Konkurrensverket, befogat. På så vis blir stödets alternativkostnad (mindre pengar till andra statliga åtaganden) tydlig. I nästkommande avsnitt (11.4 och 11.5) utvecklar Konkurrensverket synpunkterna på de föreslagna finansieringsformerna av filmfonden.

Konkurrensverket konstaterar vidare att det föreslagna höjda anslaget i kombination med inrättandet av en branschgemensam filmfond med en separat budget om 300 miljoner kronor innebär en ökning av stödgivningen till svensk film. Verket noterar att utredningen motiverar det höjda stödet med att det behövs för att fler större publika filmer av hög kvalitet ska kunna finansieras och för att ge svenska kreatörer bättre förutsättningar att skapa dessa. Konkurrensverket menar dock att ett ökat anslag inte automatiskt innebär att de totala investeringarna i utveckling och produktion av svensk film kommer att öka, då detta i slutändan är en fråga om efterfrågan. Det kan i stället innebära att det offentligas andel av finansieringen ökar, vilket riskerar att öka snedvridningen av konkurrensen. Denna aspekt har dock inte beaktats i betänkandet. Konkurrensverket anser därför att det är viktigt att det följs upp att effekten av en ökad stödgivning blir den önskade, det vill säga att det produceras fler filmer av hög kvalitet.

11.4 Sänkt moms på biobiljetter och återinförda biografavgifter

Konkurrensverket avstyrker utredningens förslag om att sänka momsen på biografföreställningar från 25 till 6 procent och att staten ställer som motkrav att biografägarna i avtal med Filminstitutet åtar sig att betala in en biografavgift som beräknas som 10 procent av bruttobiljettintäkterna. En enhetlig momssats är att föredra framför differentierade skattesatser för att minska administrationskostnader och risken att snedvrida konkurrensen.

En sänkning av momsen på biografföreställningar innebär att olika visningsfönster beläggs med olika momssats. Denna ordning skulle påverka konkurrensförhållandena och innebära att biografen som visningsfönster gynnas på bekostnad av andra visningsfönster för film, exempelvis strömningstjänster.



Vidare saknas en konsekvensanalys av hur förslaget kommer att påverka konkurrensen.

En liknande modell har också tillämpats tidigare men avskaffades 2017 eftersom den inte bedömdes vara ändamålsenlig, bland annat då avtalslösningen hämmade utvecklingen av nya visningsfönster och mångfalden av såväl utbud som distribution av film. Konkurrensverket anser inte att utredningen motiverat varför situationen i dag skulle motivera en återgång till en redan beprövad och förkastad finansieringsmodell.

Utredningen menar att nuvarande ordning där biografbesök beläggs med en högre momssats än exempelvis konserter, cirkus-, teater-, opera-, och balett-föreställningar är snedvridande för konkurrensen. Som Konkurrensverket uppfattar saken ligger strömningstjänster närmare biografföreställning, än de kulturaktiviteter som i dag har en lägre momssats, exempelvis balett. Konkurrensverket ställer sig därför frågande till utredningens bedömning, då den helt utlämnar det faktum att en sänkt momssats på biografföreställningar snedvrider konkurrensen mellan olika visningsfönster, till fördel för biografen som visningsfönster.

Utredningen argumenterar också för en sänkt moms utifrån att det kan sänka priset för konsument, och därmed öka antalet besök. Konkurrensverket vill här betona att det inte finns några garantier för att sänkt moms kommer att leda till sänkta konsumentpriser, särskilt inte då biografmarknaden är koncentrerad med en aktör som har höga marknadsandelar. Det finns därmed en risk för att moms-sänkningen leder till minskade intäkter för staten utan att nämnvärt stimulera efterfrågan.

11.5 Medfinansieringsavgift för strömningstjänster

Konkurrensverket avstyrker också förslaget om att strömningstjänster som riktar sig till svenska konsumenter ska betala en medfinansieringsavgift om 1,5 procent av föregående kalenderårs omsättning i Sverige. Förslaget innebär ett undantag för mindre leverantörer och företag med public service-uppdrag samt leverantörer som investerar över 10 procent av sin omsättning i Sverige i ny svensk film eller serie.

Som tidigare redovisats anser Konkurrensverket att om staten ska stödja utveckling och produktion av film och serier så bör detta finansieras genom statsbudget och inte genom olika typer av avgifter som riskerar att leda till en snedvridning av konkurrensen mellan företagen på marknaden. Denna typ av obligatorisk medfinansieringsavgift innebär en form av korssubventionering mellan konkurrerande företag och mellan olika led i värdekedjan. Konkurrensverket anser inte att det är en lämplig ordning att företag ska tvingas medfinansiera konkurrerande företag.



Strömningstjänsterna kommer sannolikt att föra kostnaden för avgiften vidare till slutkunderna, vilket kan komma att påverka efterfrågan på ett oönskat sätt. Alternativt kommer strömningstjänsterna kompensera de ökade kostnaderna genom att minska sina investeringar.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga Anna Spetz.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namn-underskrift.

Marie Östman