

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som visas offentligt.

Det anges att förslaget innebär att det inte längre ska tas ut en avgift vid fastställande av åldersgräns för film och att det inte längre ska ställas krav på att det ska finnas ett tillståndskort tillgängligt vid en offentlig visning av en film som godkänts för visning för barn under femton år. Filmgranskningen ska i fortsättningen vara avgiftsfri.

Remissen innehåller också ett en rapport från Statens medieråd. Förslagsställaren har angett att Regelrådet ombeds lämna synpunkter enbart på det förslag i denna rapport som gäller en utvidgning av ledsagarregeln. Regelrådet bedömer att förslaget om utvidgning av ledsagarregeln inte kommer att medföra effekter av sådan betydelse för företag att Regelrådet yttrar sig över detta. Det här aktuella yttrandet kommer därför endast att behandla förslaget i promemorian.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att med hänsyn till den snabba digitaliseringen av film framstår systemet med tillståndskort som administrativt krångligt och otidsenligt. Den flexibilitet som följer av digitaliseringen och som möjliggör ett mer varierat och lokalt filmutbud anges vidare riskera att begränsas av kravet på att tillståndskort ska finnas och de uppgifter som korten innehåller anges finnas allmänt tillgängliga i Statens medieråds databas. Därutöver anges att det bör ankomma på distributören att informera biografägaren om vilken åldersgräns en film har fått. Av dessa skäl anges att kravet på tillståndskort bör tas bort. Det anges också i remissen att det har visat sig svårt att hitta ett avgiftssystem som främjar att även mindre kommersiellt framgångsrik film lämnas in för åldersklassificering. Förslag som har tagits fram av tidigare utredningar har kritiserats av remissinstanserna. Att filmer inte lämnas in för granskning av kostnadsskäl, trots att de inte bedöms skadliga för barns välbefinnande, anges leda till att tillgången

till film för barn under femton år minskar, i synnerhet när det gäller mindre kommersiellt framgångsrika och s.k. smala filmer. Att en film får en automatisk femtonårsgräns trots att den inte är skadlig för yngre barns välbefinnande anges vidare begränsa den rätt till information barn har enligt FN:s konvention om barnens rättigheter. Åldersgränserna i sig anges utgöra en begränsning i tillgången till information och det anges att barn inte bör undanhållas mer information än vad som är motiverat av hänsyn till deras välbefinnande. Dagens system anges mot denna bakgrund vara problematiskt och det föreslås att avgiftssystemet upphävs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det skulle ha kunnat förtydliga konsekvensutredningen om där hade funnits en sammanfattande syftesformulering. Eftersom syftet med förslaget ändå anges i andra delar av remissen finns den information som krävs om förslagets bakgrund och syfte i remissen som helhet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges inte någon alternativ lösning avseende tillståndskort. När det gäller avskaffande av avgiftssystemet finns en redovisning av förslag som lämnats av tidigare utredningar, såsom ett system baserat på films speltid och ett förslag från Statens medieråd om en avgift uppdelad i grundavgift och intäktsbaserad avgift. Det förslag som lämnats av Statens medieråd ingår också i den rapport från detta råd som har bifogats promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet kan sluta sig till att förslagsställarens bedömning är att om ingen reglering enligt förslaget skulle komma till stånd skulle dagens situation, med en rad problem som refererats ovan, bli bestående. Det är enligt Regelrådets uppfattning rimligt att utgå från att när det gäller tillståndskorten finns egentligen bara två alternativ: att behålla dem eller avskaffa dem. Mot den bakgrunden är det ingen stor brist att det saknas resonemang om alternativa lösningar när det gäller tillståndskorten, men det skulle ha gjort konsekvensutredningen tydligare om förslagsställaren hade gjort en explicit bedömning. När det gäller avgiftssystemet tolkar Regelrådet den information som finns i remissen som att förslaget till avgift baserat på speltid respektive uppdelad på grundavgift och intäktsbaserad avgift kan ses som alternativa lösningar för att uppnå det syfte som ska uppnås med att upphäva avgiftssystemet. Om förslagsställaren hade sammanfattat de för- och nackdelar som bedöms finnas med respektive alternativ i exempelvis en jämförande tabell, skulle det ha kunnat förbättra konsekvensutredningens kvalitet ytterligare. Regelrådet finner emellertid att befintlig information är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Inget anges i remissen om förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet konstaterar att i princip ska en bedömning om ett förslags överensstämmelse med EU-rätten ingå i en konsekvensutredning.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i remissen att ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Ingen motivering till vald tidpunkt anges. Det anges att förslagsställaren bedömer att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser. Det saknas helt information om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av remissen vilken tidpunkt för ikraftträdande som förslagsställaren tänkt sig och att det inte bedöms finnas behov av övergångsbestämmelser. Med tanke på att förslagen borde kunna innebära en förenkling för berörda företag och att det har redovisats en bedömning när det gäller behovet av övergångsbestämmelser finner Regelrådet att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande kan anses tillräcklig. Det skulle emellertid ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om det där hade funnits en något tydligare redogörelse för om och i sådant fall på vilket sätt förslagsställaren har övervägt företags behov vid val av datum för ikraftträdande. Att det helt saknas information om behov av speciella informationsinsatser är däremot en väsentlig brist.

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

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I promemorians konsekvensutredning anges att det under år 2014 och 2015 var ca 30 filmdistributörer som lämnade in film för granskning och betalade avgift för det. Det nämns även att det finns små filmdistributörer som väntas lämna in fler s.k. smala filmer för granskning till följd av förslagen. I den konsekvensutredning som finns i rapporten från Statens medieråd anges att spännvidden när det gäller vilken omsättning distributörer har är stor. Flertalet anges vara distributörer som har en fast verksamhet över åren. Fem distributörer är till ekonomin sett väsentligen större än de övriga, anges det. Sammantaget motsvarar avgiftsbetalningarna från dessa fem distributörer närmare 90 procent av myndighetens totala avgiftsintäkter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns uppgifter om hur många filmdistributörer som lämnat in film för granskning men ingen information om hur många filmdistributörer det finns totalt. Vilken bransch de företag som bedöms beröras är tydligt. Det finns uppgifter som gör det möjligt för Regelrådet att få en viss bild av hur branschens fördelning mellan större och mindre distributörer ser ut. Det hade varit önskvärt med en tydligare redovisning men Regelrådet bedömer att tillgänglig information, trots nämnda brister, är tillräcklig. En aspekt som är värd att notera när det gäller denna remiss är att det enbart är möjligt för Regelrådet att få den samlade bilden av berörda företag genom att läsa information i såväl promemorians konsekvensutredning som i den bifogade rapporten från Statens medieråd. Regelrådet vill framhålla att det hade varit önskvärt att redovisningen i promemorian i större utsträckning kunde stå för sig själv. Eftersom rapporten var bifogad den remitterade promemorian var det möjligt för Regelrådet att få en bild av berörda företag med hjälp av det remitterade underlaget som helhet. En annan remissinstans som eventuellt inte hade fått även Statens medieråds rapport som bilaga, hade inte kunnat göra det lika lätt. Det borde vara möjligt att i promemorian återanvända den information som fanns i myndighetens rapport och om så hade skett skulle kvaliteten på konsekvensutredningen i promemorian ha förbättrats. Regelrådet vill också nämna att utöver filmdistributörer skulle även filmproducenter kunna påverkas indirekt av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget att avskaffa tillståndskorten kommer att medföra en förenklad hantering och minskad administration för de distributörer som lämnar in filmer för åldersklassificering.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt med en uppskattning av med hur mycket de administrativa kostnaderna väntas minska. Om det finns särskilda problem med att få en uppfattning om detta, borde det ha varit möjligt för förslagsställaren att förklara vad dessa problem bestod i. Det hade också varit värdefull information om det hade framgått av redovisningen att förslagsställaren har gjort försök att uppskatta effekten samt vad dessa försök bestod i och vad de gav för resultat. När ingen sådan kompletterande information finns, måste Regelrådet bedöma redovisningen som ofullständig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges att när det administrativt krångliga systemet med tillståndskort tas bort, bedöms det underlätta för filmer att spridas på ett enklare sätt och ge större genomslag för de gynnsamma effekter som digitalisering av film inneburit. Ett avskaffande av avgifterna för filmgranskning anges medföra minskade kostnader för samtliga distributörer av biograffilm. Avskaffandet anges vidare leda till att fler s.k. smala filmer som distribueras av små filmdistributörer kommer att lämnas in för granskning. Förslagen bedöms därför gynna såväl stora som små filmdistributörer. Det anges att statens intäkter från avgifter för åldersklassificering bedöms minska med omkring 3 miljoner kr årligen.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå borde det redovisade intäktsbortfallet för staten på ca 3 miljoner kr per år för staten motsvaras av en minskning i kostnader för filmdistributörerna med samma belopp. Det hade varit önskvärt om detta angavs i konsekvensutredningen bland konsekvenserna för företag. Regelrådet bedömer också att det skulle kunna finnas utökade affärsmöjligheter för smala filmer genom förslaget och att det hade önskvärt om det nämnts i konsekvensutredningen. Intäkterna skulle kunna öka för både producenter och distributörer om det blir en utökad publik. I alla händelser är det värdefull information som finns i konsekvensutredningen när det gäller konsekvenser för andra kostnader och verksamhet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att förslagen bedöms gynna såväl stora som små filmdistributörer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan antas att avskaffade avgifter och tillståndskort har relativt sett större betydelse för små filmdistributörer än för större eftersom även en liten tidsåtgång för att sköta administration har större betydelse för ett mindre företag. Om en sådan skillnad har någon betydelse för konkurrensförhållandena för företagen beror på i vilken mån de mindre företagen konkurrerar med de större eller om den mest relevanta konkurrensen är i förhållande till någon annan aktör. Det är alltså möjligt att det skulle kunna finnas en påverkan på konkurrensförhållandena, men det är inte möjligt att utifrån konsekvensutredningen sluta sig till om så är fallet eller inte. Avsaknaden av tydligare information i konsekvensutredningen är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges i konsekvensutredningen om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att det är troligt att effekterna av att avskaffa tillståndskorten och avgifterna för granskning huvudsakligen är förenkling och minskade kostnader. Det är inte uppenbart troligt att det skulle uppstå påverkan på företagen i andra avseenden än de rubricerade. Mot den bakgrunden är avsaknaden av information om sådan påverkan en mindre allvarlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som refererats ovan bedömer förslagsställaren att förslagen gynnar såväl stora som små filmdistributörer. Inget anges om särskilda hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner som redan nämnts att det är möjligt att en förenkling kommer att gynna de mindre företagen jämförelsevis mer. Det hade varit önskvärt med en tydligare redovisning, men eftersom Regelrådet kan sluta sig till att förslaget i vart fall inte kan väntas vara påtagligt ogynnsamt för mindre företag är det en mindre allvarlig brist. Mot den bakgrunden kan Regelrådet finna att tillgänglig information är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att den information som ges i konsekvensutredning och remissens övriga delar ger en tillräckligt tydlig bild av förslagets påverkan på berörda företag. Avgörande för denna bedömning är inte minst att förslaget är ett väl avgränsat förenklingsförslag vars effekter för berörda företag är jämförelsevis lätta att förstå och överblicka. Det medför att brister som finns i information om hur stora minskningarna i administrativa kostnader kan väntas bli och effekter på konkurrensförhållandena för företag blir av mindre vikt än vad de hade kunnat vara i ett annat fall. Det finns delar av konsekvensutredningen som med fördel hade kunnat vara tydligare, men trots detta bedömer Regelrådet att redovisningen överlag är tillräcklig.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 augusti 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande