

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

Stockholm den 3 augusti 2015

Remissvar på *Framtidens filmpolitik* (Ds 2015:31)

Sammanfattning

- Sveriges Filmuthyrareförening UPA avstyrker regeringens förslag om att staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. Filmavtalet är en samarbetsmodell som under drygt femtio år har etablerats mellan stat och bransch och som ligger bakom dagens svenska filmframgångar. Med en helstatlig filmpolitik riskerar denna framgångsrika samarbetsmodell av gemensamt ansvar att gå helt förlorad.
- Sveriges Filmuthyrareförening UPA avstyrker regeringens förslag om att höja mervärdesskatten på biograföreställningar från 6% till 25%. Förslaget drabbar de biografer och den filmpublik som i dagsläget bidrar mest till filmbranschens ekonomi. Förslaget slår därmed direkt mot filmbranschens viktigaste källa för intäkter och finansiering.
- Dagens Filmavtal är redan underfinansierat på grund av den kraftiga försäljningsnedgången för fysisk köp- och hyrvideo. Försäljningen och uthyrningen av DVD/Blu-ray bidrog tidigare med minst 100 miljoner kronor per år till filmproduktion. Regeringens ambition om oförändrade stödnivåer, i kombination med förslaget om höjd beskattning på biobesök, kommer totalt sett att sänka medlen för svensk filmbransch från en nivå som redan idag är betydligt lägre än tidigare. Sveriges Filmuthyrareförening UPA föreslår även att regeringen bör utreda hur Sverige kan stärka de lokala filmfondernas finansiering av svenska filmproduktioner på lokal nivå.
- Sveriges Filmuthyrareförening UPA avstyrker förslaget om att Svenska Filminstitutet ombildas till en myndighet med långtgående eget mandat att utforma inriktning, fördelning och styrning av svenskt filmstöd. Detta minskar avsevärt insynen och möjligheten till samverkan för branschen och publiken.
- Sveriges Filmuthyrareförening UPA är också kritiskt till att den breda långfilmen inte ges en tillräckligt tydlig utgångspunkt för den framtida filmpolitiken och att filmbegreppet suddas ut till ett vidare begrepp om så kallad ”rörlig bild”. Den breda långfilmen spelar en central roll för att säkerställa arbetstillfällen, kompetensutveckling och att bygga upp nya talanger i svensk filmbransch. Försämrade förutsättningar för långfilmen skadar förutsättningarna och livskraften för branschen som helhet.
- Sveriges Filmuthyrareförening UPA anser att utformningen av visningsfönsterplaneringen, vilket eller vilka visningsfönster som en film ska visas i och hur länge, måste få vara en angelägenhet för varje enskild films inblandade parter att bestämma. Det är inte en fråga som politiskt kan eller bör regleras utan ytterst en fråga om upphovsmannens ensamrätt.
- Sveriges Filmuthyrareförening UPA anser att branschens enorma problem med illegal spridning av film saknas som en viktig del i framtidsanalysen. Den illegala spridningen är en ödesfråga för branschen och

Sveriges Filmuthyrareförening upa

leder till enorma intäktsbortfall varje år. Sverige behöver mer effektiva åtgärder mot illegal spridning i likhet med vad som redan finns på plats i flera andra länder.

- Det behövs även i fortsättningen också avsättas medel för branschens långsiktiga arbete med att stävja problemet med illegal spridning genom kunskapsinsatser, informationsarbete och undersökningar.
- Sveriges Filmuthyrareförening UPA föreslår en ny lösning med ett filmavtal som bara omfattar stöd till ny svensk film/dramaserier, samt ett reviderat stödsystem (se sidan 6).

Inledande kommentarer

Sveriges Filmuthyrareförening UPA anser att den promemoria som presenterats saknar avgörande beskrivningar av hur den nya filmpolitiken i praktiken ska organiseras och fungera. Exempelvis ges inga svar på finansieringens storlek eller fördelningen mellan olika stödformer. Inte heller ges någon närmare beskrivning av hur den nya myndigheten ska fungera, eller hur statens långsiktiga vision för svensk film ser ut, vilket är helt avgörande för att få förståelse för den politik som föreslås. Därav anser vi inte att det är möjligt att ha närmare synpunkter på den typen av frågor nu, men vi vill framföra att det är mycket viktigt att regeringen snarast ger närmare besked om detta för att vi ska kunna ta ställning till konsekvenser och effekter för svensk film.

Sveriges Filmuthyrareförening UPA vill också framföra kritik mot den process, och den beskrivning av processen som regeringen förmedlat, som lett fram till promemorian. Vår uppfattning är att processen saknar tillräcklig förankring med oss som filmavtalspart och att dialogen med oss i samband med promemorians offentliggörande har brutit. En närmare dialog med oss och andra filmfinansiärer, i linje med den samarbetsmodell som Filmavtalet utgör, hade skapat betydligt bättre förutsättningar för en samsyn kring den framtida filmpolitiken. Vi hoppas att det blir vägledande för den framtida hanteringen av frågan.

Utgångspunkter för den framtida filmpolitiken

Sveriges Filmuthyrareförening UPA vill här lyfta fram de övergripande utgångspunkter som vi tycker bör vara självklart vägledande för den framtida svenska filmpolitik som nu formuleras:

1. Svensk långfilm i fokus

Sveriges Filmuthyrareförening UPA delar promemorians uppfattning att filmen är unik till sin karaktär och förmåga att beröra och väcka känslor. Filmen är också unik så till vida att den till skillnad från de flesta andra kulturformer, som musik, tv-program eller böcker, kräver en betydligt större budget. I ett litet språkområde som Sverige är detta särskilt påtagligt då den möjliga publiken är begränsad. Det råder därför en större risk för att en produktion inte genererar tillräckligt med intäkter för att finansiera nya produktioner. Detta är grunden till varför det behövs ett gemensamt finansierat stöd av svensk filmproduktion. Marknaden är inte tillräckligt stor för att bära bred svensk långfilmsproduktion som vi vet att den svenska publiken vill ha.

Den signal som nu har skickats om att flytta resurser från långfilmen till format som redan bär sig marknadsmässigt, såsom tv-produktion, eller till format med en betydligt smalare publik, såsom dokumentärer och kortfilm, är därför oroande. Det riskerar att urholka svensk filmbransch och bidra till en nedåtgående spiral med färre stora produktioner. Långfilmen spelar i dag en central roll för att säkerställa arbetstillfällen, kompetensutveckling och att bygga upp nya talanger i svensk filmbransch. Försämrade förutsättningar för långfilmen skadar förutsättningarna och livskraften för branschen som helhet. Svensk långfilm måste fortsatt vara grunden i svensk filmpolitik.

2. Samarbete och gemensamt ansvar istället för skilda silos

Den samarbetsmodell som varit rådande genom Filmavtalet har tjänat svensk film väl, både ur kommersiellt och konstnärligt perspektiv. Genom Filmavtalet har det funnits ett tydligt gemensamt intresse från alla delar av branschen, såväl som för staten oavsett regeringens färg. Långsiktighet, förutsägbarhet och goda förutsättningar för bredare större produktioner har gett mer resurser även till smalare film samtidigt som branschen tagit ett långsiktigt ansvar för att distribuera och visa svensk film som inte med säkerhet skulle ha nått publiken på egna meriter. Utan detta växelspel, och utan en långsiktig och förutsägbar filmpolitik, riskerar de statliga insatserna att bli miss-

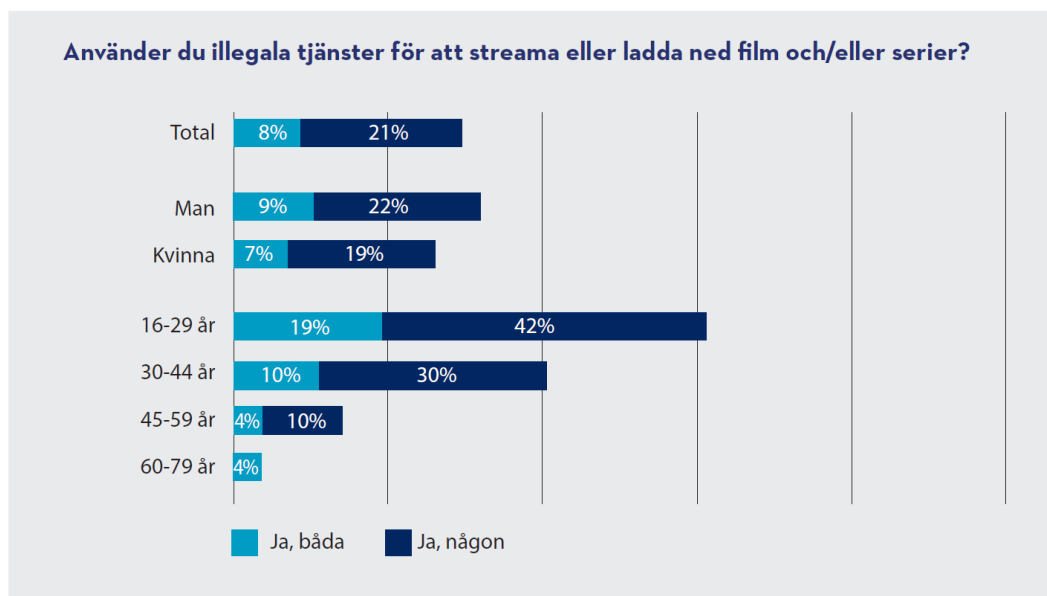
riktade samtidigt som distributörernas riskvilja minskar och biograferna tvingas se till de kommersiellt mest fördelaktiga filmerna för att klara den kraftigt höjda momsen.

Filmavtalet är mer än en finansieringsmodell. Det är en samarbetsmodell av gemensamt ansvar för svensk film som ligger bakom dagens svenska filmframgångar. Med en helstatlig filmpolitik riskerar denna framgångsrika ordning att gå helt förlorad.

3. Det akuta piratproblemet måste hanteras

Situationen i Sverige vad gäller illegal streaming och fildelning av film är fortsatt allvarlig och den enskilt största utmaningen för svensk film. Trots ett snabbt växande utbud av digitala filmtjänster, tappar branschen enorma intäkter varje år vilket försvårar finansiering av nya filmer. Filmbranschens sammanlagda slutkundsintäkter har fallit med 281 miljoner kr per år sedan 2010 enligt en rapport från Boston Consulting Group. Tappet har framför allt drivits av sjunkande intäkter från fysisk köp- och hyrfilm, samtidigt som intäkterna från de digitala kanalerna fortfarande är begränsad.

Situationen lider av en brist på kraftfulla åtgärder mot de illegala tjänsterna som snedvrider konkurrensen och underminerar marknaden för de lagliga tjänsterna. Användningen av illegala nedladdnings- och streamingtjänster är fortsatt omfattande enligt en undersökning av Novus opinion och Film- och TV-branschens samarbetskommitté, publicerad i maj 2015. Den visar att en av tre svenskar använder idag illegala tjänster för att se film eller tv. Sammanlagt ser dessa hela 280 miljoner filmer och tv-program årligen genom de illegala tjänsterna. Användandet är särskilt utbrett bland yngre, där hela sex av tio mellan 16 och 29 år använder illegala tjänster för att se film och tv.



Källa: Lägesrapport – Digital marknad för film och tv, maj 2015, FTVS och Novus Opinion

Flera andra EU-länder, inklusive Danmark och Finland, har kommit betydligt längre än Sverige i att förhindra tillgången till de illegala tjänsterna. Den viktigaste åtgärden är stärka möjligheterna att blockera illegala tjänster från att nå internetanvändare i landet, och studier visar att åtgärden har effekt. Forskningsrapporten *The Effect of Piracy Website Blocking on Consumer Behaviour*, (Smith et al Carnegie Mellon University maj 2015) visar exempelvis att blockering av ett större antal illegala tjänster leder till ökad försäljning för lagliga filmtjänster.

Studier för Norden visar också att de blockeringsåtgärder som införts i Danmark och Finland har effekt och att Sverige ligger efter. Enligt en Nordisk undersökning av undersökningsföretaget Mediavision (maj 2015), ökar illegal nedladdning och streaming betydligt kraftigare i Sverige och Norge (en ökning med ca 33 procent jämfört med året innan) än i Danmark och Finland (en ökning med 2,5% respektive 5% jämfört med året innan).

Om det illegala användandet begränsades skulle det innebära stora möjligheter för svensk film. Enligt Novus opinion (maj 2015) skulle var tredje film som idag ses illegalt ha köpts på laglig väg om de illegala tjänsterna inte fanns tillgängliga, motsvarande intäkter på över 800 miljoner kronor. Ett fortsatt arbete med att stoppa den ille-

gala spridningen av film på nätet är därför av avgörande betydelse för den svenska filmbranschens långsiktiga livskraft.

4. Rör inte biografens kulturoms

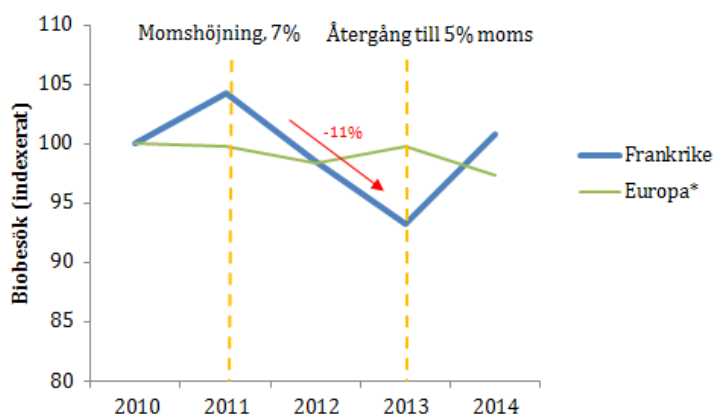
Biografen är filmbranschens viktigaste visningsfönster. Trots att biobesöken svarar för knappt 3 procent av filmvisningarna i Sverige, så står biointäkterna för nästan hälften av slutkundsintäkterna i branschen och andelen växer. Biografen är det visningsfönster som uppvisat störst motståndskraft mot den illegala spridningen som drabbat hyr- och köpfilmsmarknaden hårt. Biografen spelar också en viktig roll för att marknadsföra filmer som sedan går upp i andra visningsfönster. Att bevara attraktiviteten i biobesöket är av största vikt för filmens både ekonomi och genomslag.

Höjd moms på biobesök är därför en obegriplig åtgärd om avsikten är att säkerställa en långsiktigt livskraftig svensk filmbransch. Det riskerar att slå ut ett stort antal mindre biografer som redan har det tufft ekonomiskt och det höjer kostnaden ytterligare för biobesökarna, den grupp som bidrar med avgörande intäkter för branschen och för finansieringen av nya filmproduktioner. Regeringens ambition om oförändrade stödnivåer, i kombination med förslaget om höjd beskattning på biobesök, löper därför stor risk att totalt sett sänka medlen till svensk filmproduktion. Att märka ut biograferna från det övriga kultursverige är också att devalvera värdet av svensk biografkultur och är knappast att sätta svensk films bästa främst.

Tvärtemot de konsekvenser som den föreslagna momshöjningen skulle få, så bör målsättningen vara att bevara attraktiviteten i biobesöket och att uppmuntra den publik som redan i dag betalar för sig.

Erfarenheter från andra Europeiska länder visar också att momshöjningar får kraftiga konsekvenser för biobesöken. Till exempel i Frankrike, där regeringen år 2012 höjde momssatsen på biobesök från 5 till 7 procent. De två åren efter momshöjningen sjönk biobesöken med 11 procent i Frankrike, jämfört med ett genomsnitt för andra europeiska länder där antalet biobesök låg stabilt¹. År 2014 valde den franska regeringen att sänka momsen på biobiljetter till 5 procent igen. Återgången fick direkt effekt på biobesöken som ökade med 8 procent under 2014 jämfört med året innan, till skillnad från Europa där besöken sjönk med 2 procent.

Utv. biobesök i Frankrike, 2010-2014



Sveriges Filmuthyrareförening UPA efterlyser en mycket djupare analys av hur en biljettprisökning för konsumenten, vilket blir konsekvensen av en momshöjning, kommer att slå mot biobesöken i Sverige. Detta är dels relevant ur ett intäktsperspektiv för branschen och staten, dels ur ett inkluderingsperspektiv givet att prisökning kan slå på ett mycket oönskat sätt mot olika grupper av biobesökare.

¹ Genomsnittlig utveckling i Österrike, Danmark, Finland, Tyskland, Irland, Italien, Nederländerna, Norge, Ryssland, Sverige, Turkiet och Storbritannien. Urval beroende på tillgång till data. Källa: UNIC

5. Kommersiell och konstnärlig visningsfrihet

Hur, när och var en film visas måste helt vara en fråga för filmens producent och skapare att bestämma. Det signalerar som har getts om att staten ska styra över hur länge en film exempelvis får visas på biograf eller distribueras på en annan plattform är därför djupt oroväckande.

Den absoluta majoriteten av alla filmer som produceras i Sverige och internationellt har inte premiär på biograf. Men biografen är ett omistligt premiumfönster båda avseende intäkter och skyltfönster för senare visning för de absolut största produktionerna. Ett politiskt regleringsintrång i detta skulle vara ytterst skadligt.

Varje fönster har dessutom sina särskilda konstnärliga möjligheter och förutsättningar och detta tas hänsyn till, från manusförfattare till slutproduktion av filmen. Politisk styrning för hur våra filmer ska visas skulle vara både ett konstnärligt och kommersiellt intrång i visningsfriheten och upphovsmannens ensamrätt.

6. Grundfrågan: Hur få svensk film att växa

Regeringen har meddelat att ”de ekonomiska medlen till svensk film inte kommer att minska”. Det är en sorglig ambition för den största reformen av svensk filmpolitik på över ett halvsekel, särskilt då dagens Filmavtal redan är underfinansierat till följd av den kraftiga nedgången i försäljning av DVD och Bluray, som tidigare bidrog med minst 100 miljoner kronor per år utanför Filmavtalets ram.

Dessutom ser vi en stor risk att det blir betydligt större negativa konsekvenser för svensk film, svenska filmskapare och inte minst svensk filmpublik än vad regeringen förstår. Många av de skisser till förslag som har lagts fram är direkt kontraproduktiva för en livskraftig svensk filmsektor. Vi har också sett internationella exempel på ett motsvarande sätt som nu föreslås där statens filmpolitik blivit en ren budgetregulator med kraftiga nedskärningar vid första lågkonjunktur som resultat.

Den självklara utgångspunkten och ambitionen är givetvis istället hur vi skapar mer resurser till svensk film. Mer resurser till de breda filmerna, till det experimentella, till nya unga spännande filmskapare och som skapar en större bredd och mångfald i svenskt filmutbud.

Ett förslag som regeringen bör utreda vidare är hur Sverige kan stärka de lokala filmfondernas finansiering av svenska filmproduktion på lokal nivå. Ett exempel på utökat stöd, som redan finns på plats i flera andra europeiska länder, är så kallad tax reduction (skattereduktion) till utländska produktionsbolag inom film- och tv-produktion som väljer att förlägga inspelningen av sin aktuella produktion i landet. Ett sätt att ytterligare stärka svensk filmnäring, finansiellt och ur ett konkurrensperspektiv, är att införa en liknande form av skattereduktion för utländska filmbolag i Sverige.

Utöver att skapa goodwill för Sverige som produktionsland, både på nationell och på regional nivå, skulle det tillföra kapital till svensk produktionsverksamhet, skapa arbetstillfällen för svenska filmarbetare, bidra till intäkter från turism till andra näringar samt skatte- och momsintäkter för staten.

Vi föreslår därför att regeringen, tillsammans med SFI och de regionala filmcentra, gör en genomlysning på hur skattereduktionen har fungerat och slagit ut i de aktuella länderna, både nationellt och regionalt. Därefter bör man snabbt se över hur en svensk modell skulle kunna fungera och när den skulle kunna implementeras

Samtliga de utgångspunkter vi lagt fram ovan är just i linje med det och bygger på den samlade erfarenhet som vi har av att vara verksamma i branschen. Gärna en modern svensk framtida filmpolitik, men bygg vidare på en grund av samarbete och branschkunskap.

Förslag: Ett renodlat filmavtal med reviderat stödsystem

Sveriges Filmuthyrareförening UPA föreslår en ny struktur för stöd till svensk film.

1. Ett nytt filmavtal med större fokus på produktionsstöd till långfilm och dramaserier i stödsystemet

Budgeterade medel i Filmavtalet 2014 är ca 408 mkr. Av dessa går 128 mkr till produktionsstöd i förhand till lång spelfilm och 80 mkr till publikrelaterat stöd till samma kategori. Alltså ungefär hälften av tillgängliga medel. Ytterligare ca 19 miljoner går till stöd till utveckling av dramaserier. Budgeterade medel är oftast i underkant och prognostiserat utfall för 2014 är 422 mkr.

Ett större fokus av stöden på långfilm skulle möjliggöra bibehållen volym, dvs. ett rimligt antal filmer med produktionsstöd, och stödnivåer som gör det attraktivt att investera i svenska filmer för privat kapital. I begreppet långfilm ingår även dokumentär och barnfilm, och dessa kategorier undantas från kravet på långfilmslängd, 70 minuter. Det är viktigt att bred publik film och smalare art house-film ryms i samma system. Biografkravet är vägledande men inte absolut, som i dagens avtal, filmens upphovsrättsägare avgör exploateringen.

Förslag till fördelning av medlen

	mkr
<u>Tillgängliga medel</u>	<u>422</u>
Förhandsstöd långfilm	216
PRS	100
Dramaserie, utveckling	8
Dramaserie, toppfinansiering	22
Slate, producent	10
Lansering, nat. o intl.	20
Kortfilm o utveckling	10
Intl. avgifter	16
Admin.	20
	422

Fördelar

- Filmavtalet får fokus på produktionsstöd vilket underlättar framtida avtalsförhandlingar (färre parter, och parter med samma intresse).
- Dramaseriestödet i sin nuvarande form är för omfattande för bara utveckling men för litet för att också omfatta produktionsstöd. Ytterligare tio mkr skulle göra det möjligt med toppfinansiering av de bästa projekten.
- En större koncentration av tillgängliga medel och fokus på vissa prioriterade mål gör det lättare att faktiskt uppnå dessa mål.
- Medlen som satsas på svensk bred långfilm skulle öka kraftigt.

Nackdelar

- En del viktiga stöd som idag ryms inom filmavtalet får inte längre plats. Dessa stöd har ett mycket stort värde för hela branschen och skulle förslagsvis kunna bli de en del av den helstatligt finansierade delen av filminstitutets verksamhet, de s.k. kulturstöden: biografstöden (7% av avtalsmedlen), stöd till åtgärder mot olovlig hantering och stöd till regionala produktionscentrum.
- Detta innebär ett större åtagande från statens sida.

2. Ett reviderat stödsystem

Den del av Filminstitutets verksamhet som är ett resultat av Filmavtalet kan kallas Svensk Filmfond och arbeta på uppdrag av Filmavtalets parter genom Filmavtalet. I Filmavtalet definieras hur produktionsstöden ska fördelas. Uppdraget ska vara tydligt och väldefinierat med fokus på de kulturella värden som filmen kan bidra med i vårt samhälle. Det ska vara berättelser om oss alla, för oss alla.

Beslut om produktionsstöd fattas i Filmfondens styrelse. I styrelsen sitter sju välmeriterade personer med dokumenterad erfarenhet från film- och tv-världen. Kulturdepartementet utser en ordförande för styrelsen, och utser även en valberedning som ska föreslå de andra sex ledamöterna. Dessa sex ledamöter ska representera ett brett spektrum i film- och tv-branschen och ska väljas från alla sfärer i branschen: de finansierande, distribuerande, producerande (inkl. manusförfattare, regissörer etc) och de som äger dukarna/plattformarna.

I riktlinjerna för Filmfondens arbete definieras bl.a. att 20 – 25 långa spelfilmer ska ha produktionsstöd varje år. Stöden ska resultera i en bredd i det totala utbudet: två ska vara ”storfilmer”, två ska vara tydliga festivalfilmer, det ska finnas två breda komedier, tre barnfilmer, varav två med tydlig publikpotential. Varje år ska även ett par nyskapande filmer och filmer med debuterande regissörer finnas med bland stöden. Dessutom ska 15 – 20 dokumentärfilmer få stöd, varav ca fem ämnade för biograf.

För att skapa kontinuitet och bygga erfarenhet bör stöden koncentreras mot den del av branschen som visat att man kan leverera både kvalitet och publik. Det betyder att tidigare meriter ska väga tungt vid val av projekt. Uttalat intresse från andra finansiärer ska också vägas in i bedömningen av vilka som ska komma i fråga för stöd.

Mellan fem och sex dramaserier ska få toppfinansiering efter kriterier som utarbetas i samråd med tv-bolagen.

På Filminstitutet arbetar fyra ”experter”, två för långfilm (inkl. barn och dokumentär), en för dramaserier och minoritetssamproduktioner samt en för kortfilm och ev. utvecklingsatsningar som t.ex. Moving Sweden. Deras uppgift är att ta emot ansökningar, välja ut vilka som ska få utvecklingsstöd och ha en dialog med de sökande under utvecklingsperioden. Vid sidan av dessa experter finns minst en produktionscontroller som gör den tekniska genomlysningen av projekten och som kan avråda från stöd. Tillsammans gör experten och produktionscontrollern en bedömning av det enskilda projektet i förhållande till riktlinjerna (se ovan). Minst dubbelt så många filmer som kan komma i fråga för produktionsstöd ska presenteras för styrelsen.

Styrelsen har möte en gång i månaden och tar ställning till de projekt som läggs fram av expert och controller. Styrelsen beslutar om stöd, och kan även ”återremittera” intressanta projekt som man bedömer inte färdiga nog för beslut. Styrelsen avslår ca hälften av de projekt som lagts fram av expert/controller. Alla ledamöter ska ha läst projekten som är uppe till beslut och ska ha satt sig in i alla omständigheter av betydelse för det specifika projektet.

Expertfunktionen för kortfilm fattar självständiga beslut om produktionsstöd, i enlighet med dagens modell.

Stockholm som ovan

SVERIGES FILMUTHYRAREFÖRENING U. P. A.



Eric Broberg
ordförande