

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 Framtidens filmpolitik (Ds 2015:31)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Det föreslås en omställning av filmpolitiken innebärandes att staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och att ordningen med filmavtalet avvecklas. Remissen innehåller endast två författningsförslag. Ändring i mervärdesskattelagen (1994:200) föreslås med innebörden att tillträde till biograf undantas från 7 kap. 3 stycket. Följden av detta blir att mervärdesskatt ska tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget istället för, som idag, 6 procent. Vidare föreslås det att 16 kap. 11 § inkomstskattelagen ska upphöra. Detta innebär att avgifter och bidrag till Svenska Filminstitutet som betalats enligt filmavtalet upphör att vara avdragsgilla.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget anges vara att staten ska ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och att avtalsformen som modell för finansiering av filmstöd ska överges.

Enligt Regelrådet är redovisningen av syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att det finns tre möjliga huvudalternativ för hur filmpolitiken kan utvecklas. Det första alternativet är att fortsätta med en avtalsmodell mellan staten och filmbranschen, det andra att lämna avtalet utan ökat statligt åtagande och det tredje att lämna avtalet och öka det statliga åtagandet.

Vad gäller det första alternativet anges det att de utmaningar branschen möter skulle kräva omfattande förändringar av avtalet. Förslagsställaren anger att samtal med branschen har visat att möjligheten att enas om dessa förändringar är små. En avtalsförhandling anges också vara en komplicerad process och det saknas garantier för att ett tillräckligt bra avtal hinner bli färdigt i tid. Vad gäller det andra alternativet anges det ge upphov till allvarliga konsekvenser för svensk film och filmproduktion.

Detta eftersom resurserna som tilldelas svensk film skulle minska i så stor omfattning att en kraftig produktionsminskning skulle uppstå vilket i förlängningen skulle leda till försämrad kompetens hos filmmakarna och försämrad kvalitet på filmerna. Den sistnämnda lösningen bedöms därmed vara den lämpligaste.

Förslagsställaren redovisar också vissa alternativa förslag till finansiering. Ett av alternativen är att införa en ny avgift på bruttointkomster för video on demand-leverantörer eller hela bredbandssektorn. En avgift av detta slag skulle enligt förslagsställaren vara att betrakta som en punktskatt. Detta medför ett problem då budgetlagen (2011:203) inte medger specialdestinerade skatter varför intäkterna inte skulle kunna garanteras komma filmområdet till godo. Det anges vidare att en sådan avgift endast skulle kunna motiveras om bredbandssektorn medges en sänkt mervärdesskatt. Ett annat förslag anges vara att branschen startar en fond för filmproduktion. Filmstödet skulle i detta förslag delas upp i två delar, där branschen ansvarar för den del av produktionen som är mest kommersiellt motiverad. Emot denna lösning anförs att filmer som ligger i mellanskiktet mellan kommersiell och konstnärlig film skulle kunna bli svåra att finansiera. Det anges också att lösningen är förenad med en betydande osäkerhet kring långsiktigheten då avtal som garanterar stödnivån saknas. Förslagsställaren finner därför att den effekt på statsbudgeten den statliga filmfinansieringen ger upphov till bäst vägs upp genom en ökad mervärdesskattesats på biobiljetter.

Mot bakgrund av detta anges en modell där staten finansierar utgifterna för filmstödet genom statskassan bäst finansieras genom en höjning av mervärdesskatten.

Vad gäller effekterna av om ingen reglering kommer till stånd bedömer Regelrådet att dessa beskrivs genom redovisningen av syftet med förslaget i kombination med redovisningen av huvudalternativ två ovan.

Enligt Regelrådet är redovisningen av alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren anger att det föreslagna filmstödet måste anmälas för godkännande till Europeiska kommissionen. Det anges att förslaget innebär att Sverige lämnar en finansieringsmodell som har varit unik för att istället övergå till en finansieringsmodell som liknar den som tillämpas i många andra europeiska länder.

Enligt Regelrådet är redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att det nuvarande filmavtalet kommer att låtas löpa ut den 31 december 2016. Strax efter detta föreslås de presenterade ändringarna träda i kraft. Förslagsställaren nämner vikten av att parterna känner till de ekonomiska förutsättningarna i förväg. Det framkommer i remissen att redovisningar för berörda parter har skett inom ramen för andra projekt och utredningar. Det framstår därför enligt Regelrådets mening som att ytterligare informationsinsatser inte är behövligt, i synnerhet eftersom de föreslagna förändringarna är relativt okomplicerade.

Enligt Regelrådet är redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och om behov av speciella informationsinsatser föreligger godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att alla delar av den svenska filmbranschen samt Stiftelsen Svenska Filminstitutet berörs av förslaget. Det anges att gruppen består av många olika typer av företag av varierande storlek och ekonomisk bärkraft samt att förslaget främst påverkar biograferna. Vad gäller biograferna anges det att det finns 400 biografer i Sverige varav 155 ägs av privata bolag och resterande är föreningsdrivna. Det saknas dock information om övriga berörda företag.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det saknas information om vilka effekterna av förslaget kan bli för företagens administrativa kostnader. Enligt Regelrådet kan ökade administrativa kostnader uppkomma till följd av att exempelvis kvittona måste ändras och redovisningsrutinerna ses över. Vidare kan en minskning av företagens administrativa kostnader uppkomma till följd av att avdragsrätten för avgifter till Filminstitutet försvinner.

Enligt Regelrådet är redovisningen av förslagets effekter på de administrativa kostnaderna bristfällig.

Andra kostnader

Förslagsställaren anger att den höjda mervärdesskatten beräknas slå igenom på biljettpriserna på så vis att dessa höjs. En viss ökad mervärdesskatteskuld beräknas också uppstå för biografägarna. Detta beräknas leda dels till höjda biljettpriser, dels minskat företagsresultat. Förslagsställaren har vidare vägt in dels den slopande avdragsrätten för avgifter till Filminstitutet, dels det faktum att den avgift om 10 procent av bruttobiljettintäkterna som tidigare betalats av biograferna kommer att erläggas i minskad omfattning. Vad gäller avgiften anges det att den visserligen idag är frivillig, men att ett slopande av filmavtalet kommer eliminera biografernas incitament att betala avgiften. Detta kommer leda till att den faktiskt ökade kostnaden för biograferna delvis kommer att finansieras genom att avgiften upphör att betalas. Konsekvenserna av detta varierar mellan biograferna. Som anges ovan ägs en stor del av de svenska biograferna av föreningar varav de flesta, noteras det, är befriade från mervärdesskatt. Vidare anges biograferna vara uppdelade mellan röda biografer och gröna biografer. Den sistnämnda biograftypen får som mest visa fyra föreställningar per vecka. De gröna biograferna betalar idag inte biografavgiften.

Vad gäller de mervärdesskattepliktiga biograferna av det röda slaget anges det att dessa idag betalar mervärdesskatt om 6 procent och biografavgift om 10 procent. Enligt det presenterade förslaget kommer de betala 25 procent i mervärdesskatt men i praktiken upphöra att betala biografavgift. De ökade kostnaderna antas ge utslag i form av höjda biljettpriser. Vad gäller de gröna mervärdesskattepliktiga biograferna anges denna grupp bestå av ett femtiotal mindre biografer ägda av privata aktörer. Denna grupp anges träffas av de största negativa konsekvenserna av förslaget då de idag inte betalar någon biografavgift. Det anges därför vara viktigt att Filminstitutet närmare analyserar konsekvenserna av förslaget för denna grupp och vid behov ge förslag på eventuella stödinsatser.

Vad gäller de icke mervärdesskatteskyldiga gröna biograferna anges dessa i de flesta fall inte beröras av förändringen då de varken påverkas av en förändrad mervärdesskattesats eller det minskade incitamentet att betala biografavgiften. Vissa biografer i denna grupp har enligt förslagsställaren frivilligt valt att omfattas av momsplikten och påverkas därmed på samma sätt som de mervärdesskattepliktiga gröna biograferna.

Vad gäller de icke mervärdesskattepliktiga röda biograferna anges dessa gynnas mest av förslaget då de kommer att kunna sluta erlägga biografavgift men inte berörs av momsförändringen.

Vad gäller övriga företag anges det att tv-företag som är parter i filmavtalet kommer att påverkas då de resurser de idag avsätter som bidrag till filmavtalet kommer att frigöras. Det anges dock att vissa företag troligtvis kommer att fortsätta att göra investeringar i svensk film. Slutligen bedöms effekterna för produktionsbolag som är beroende av stöd påverkas i obetydlig omfattning, alternativt positivt, då staten kommer att ombesörja att resurser tilldelas dem.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en mer specificerad beskrivning av förslagets kostnader. Framförallt hade det varit behjälpligt om kostnaderna sattes i ett sammanhang i form av redovisningar av biljettintäkternas andel av biografernas samlade intäkter, samt om vinstmarginalerna för biograferna hade angetts och förslagets uppskattade påverkan på dem hade redovisats.

Enligt Regelrådet är redovisningen av andra kostnader godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det saknas en redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Enligt Regelrådet är redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges att biljettpriserna beräknas höjas med cirka fem kronor per biljett vad gäller biljetter med ett nuvarande pris om 100 kronor. Förslagsställaren anger att biljettpriset ökat väsentligen mer än konsumentprisindex i närtiden. Mellan år 1994 och år 2014 anges biljettpriset ha ökat med 57 procent och KPI med 26 procent, men ingen påverkan på biljettförsäljningen uppmärksammades till följd av detta. Förslagsställaren bedömer därför inte att höjningen av biljettpriset kommer att påverka antalet biobesök.

Enligt Regelrådet är redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren har redogjort för påverkan på små företag i samband med att de behandlar förändringarna av mervärdesskattesatsen. Som angetts ovan förutsätts det att Filminstitutet på lämpligt vis ska erbjuda dessa det stöd som kan behövas.

Enligt Regelrådet är redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Flera av förslagets konsekvenser beskrivs på ett godtagbart sätt. Redovisningen av effekterna för företagens administrativa kostnader samt förslagets påverkan på konkurrenssituationen för berörda företag är dock bristfällig. Vad gäller de administrativa kostnaderna torde dock enligt Regelrådet konsekvenserna av detta bli små. Sammantaget bedömer dock Regelrådet att konsekvenserna av förslaget framgår av konsekvensutredningen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 juni 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Leif Palm, Eleonor Kristoffersson och Samuel Engblom. Ärendet föredrogs av Nils Edvall.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Nils Edvall
Föredragande