

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över Ändrade ersättningsregler för användning av musik (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden är tillräckligt tydlig. Beskrivningen av hur förslaget kan väntas påverka företag är emellertid alltför oklar. Det är oklart hur många och hur stora företag som påverkas är och även om det finns viss information om intäktspåverkan, vilket är värdefullt, så är det oklart hur dessa effekter slår mot företagen mer specifikt. Bilden av eventuella kostnadsförändringar är än mer oklar. Inte heller påverkan på konkurrensförhållanden eller hur och när förslaget kan utvärderas har blivit tillräckligt belyst. Sammantaget hade det behövts mer utvecklad information i flera avseenden för att konsekvensutredningen ska anses fullständig.

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås ändringar som syftar till att anpassa svensk rätt till en dom från EU-domstolen (mål C-265/19 [Recorded Artists Actors Performers]). Förslaget innebär att ömsesidighet inte längre ska vara en förutsättning för ersättningsrätt i förhållande till WPPT-länder.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges att enligt upphovsrättslagen har framställare av ljudupptagningar (producenter) och utövande konstnärer (artister och musiker) rätt till ersättning när deras musik spelas i exempelvis radio, tv, restauranger eller butiker. Bestämmelserna bygger på EU-direktiv och internationella konventioner. I den internationella upphovsrättsförordningen finns regler om tillämpningen av ersättningsrätten i förhållande till rättighetshavare från andra länder. Nuvarande regler innebär att producenter och utövande konstnärer med anknytning till ett land som är anslutet till WIPO-fördraget om framföranden och fonogram (WPPT) har rätt till ersättning i Sverige, om landet i fråga ger en rätt till ersättning för användning av ljudupptagningar med anknytning till Sverige, så kallad ömsesidighet.

Det anges att förslaget föranleds av en dom från EU-domstolen och det syftar till att anpassa svensk rätt till domen, som inte bedöms lämna något utrymme för andra nationella regleringar än den som förslaget innebär. Innehållet i domen beskrivs i avsnitt 4.1. (sidorna 10-11).

Vidare anges, i en beskrivning av bakgrunden till dagens situation, att EU-kommissionen, som ansvarar för att lägga fram lagförslag inom EU, i juli 2022 aviserade att den övervägde ett riktat lagförslag som skulle innebära att ömsesidighetsprincipen regleras genom en ändring i artikel 8.2 i uthyrnings- och utlåningsdirektivet. Förslaget planerades inledningsvis till fjärde kvartalet 2022. Syftet med initiativet är att EU ska utöva den möjlighet att tillämpa ömsesidighet som finns i artikel 4.2 i WPPT och begränsa tredjelandsmedborgares rätt till ersättning enligt artikel 8.2 i direktivet. Enligt underlaget är målet att bättre försvara europeiska utövande konstnärers och producenters intressen internationellt, men även att skapa incitament för tredjeländer som inte erkänner ersättningsrätten att införa en sådan rätt och därmed bidra till en rimlig inkomst för alla utövande konstnärer och producenter. Initiativet ska, enligt underlaget, säkra lika spelregler för utövande konstnärer och producenter samt stärka EU:s förhandlingsposition på internationell nivå. Inom ramen för initiativet har kommissionen låtit genomföra en studie och ett offentligt samråd genom vilket synpunkter från medlemsstater, upphovsrättsorganisationer, användare och andra intressenter inhämtats. Offentliga samråd genomfördes under hösten 2022 respektive hösten 2023. Utfallet presenterades i en rapport under våren 2024. Den innehåller en översiktlig redogörelse för de huvudsakliga argument som har förts fram för och emot en EU-reglering. I samband med att rapporten presenterades meddelade dåvarande kommission att det saknas tillräckligt stöd för initiativet och att man inte avsåg att gå fram med ett förslag under mandatperioden.

Förslagsställaren konstaterat att ett lagförslag på EU-nivå inte längre är att vänta i närtid. Den svenska regleringen bör därmed enligt förslagsställaren anpassas till domen. Sverige, som tillämpar ett krav på ömsesidighet i förhållande till WPPT-länder, bör inte längre uppställa ett sådant krav. Den bestämmelsen bör därför enligt förslagsställaren upphävas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken upphovsrättslig reglering som finns på såväl internationell nivå som nationellt i Sverige. Det förklaras vad som motiverar förslaget. I andra ärenden kan det vara motiverat att förklara mer fördjupat av vilka skäl som en viss ändring förordas. I ett fall där förslaget tydligt är en anpassning till överordnad rätt kan den beskrivning som finns i promemorian anses tillräcklig.

Regelrådet finner problembeskrivning och syfte med förslaget redovisat på ett godtagbart sätt.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I konsekvensutredningen anges att förslaget föranleds av en dom från EU-domstolen och det syftar till att anpassa svensk rätt till domen, som inte bedöms lämna något utrymme för andra nationella regleringar än den som förslaget innebär. Det saknas därmed enligt förslagsställaren anledning att göra någon utredning av alternativa lösningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bedömning att det saknas skäl att utreda alternativa lösningar eftersom svensk rätt bara kan anpassas till domen på ett sätt. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt att tydligare förklara skälen till att det bedöms nödvändigt att förändra den svenska lagstiftningen överhuvudtaget. Det finns en beskrivning av rättslig bakgrund, men denna är enligt Regelrådets uppfattning något svårtillgänglig. En sådan utökad tydlighet hade haft ett värde inte minst eftersom det framstår att förändringen kan innebära inte oväsentliga effekter för direkt berörda aktörer, som i förekommande fall kan vara företag. Det är likväl tydligt att förslagsställaren anser att förändring är nödvändig och

därför kan befintlig beskrivning anses tillräcklig, även om större tydlighet alltså skulle ha haft ett värde.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Som nämnts ovan anger förslagsställaren att ändring i nationella regleringar bara kan göras på det sätt som föreslås och att alternativ inte behöver utredas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är lättare att förstå att om anpassning till domen är oundviklig så kan det finnas väsentliga begränsningar i hur det kan ske. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

På rättighetshavarsidan representerar SAMI omkring 55 000 svenska artister och musiker (och därutöver ett stort antal utländska rättighetshavare). Ifpi Sverige representerar svenska (och utländska) musikbolag, både så kallade major- och independentbolag. De aktuella ersättningsnivåerna (tarifferna) bestäms vanligtvis i avtal mellan upphovsrättsorganisationerna och användarna, exempelvis radio- och tv-företag samt verksamheter inom bland annat hotell, restaurang, bar, klubb, detaljhandel, idrott och hälsa samt kultur och evenemang. Avtalen kan grunda sig på särskilda branschöverenskommelser. Enligt tillgängliga uppgifter betalar uppemot 40 000 företag, föreningar, kommuner, regioner och myndigheter för musikanvändning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka branscher som berörs, såväl bland rättighetshavare som användare. Däremot är det inte tydligt hur många av rättighetshavare som är företag och inte heller hur många användare som är det. Storleken hos berörda företag har inte beskrivits överhuvudtaget. Det skulle kunna anses troligt att de oberoende musikbolagen är mindre, men detta kan inte anses ha beskrivits tydligt. Sammantaget finns det viss information om berörda företag men inte tillräckligt.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

I konsekvensutredningen anges att om de tillämpliga tarifferna inte ändras kommer den omedelbara konsekvensen av förslaget att bli en minskning av den andel av ersättning som delas ut till rättighetshavare med anknytning till Sverige, eftersom en större andel av ersättningen kommer att betalas ut till rättighetshavare med anknytning till USA och andra tredjeländer. Som redovisas i avsnitt 4.2 i promemorian har kommissionen genomfört en studie i vilken de ekonomiska konsekvenserna av en övergång från ömsesidighet till nationell behandling, med fokus på USA, har uppskattats. Enligt studien distribuerar svenska upphovsrättsorganisationer i genomsnitt uppemot 30 miljoner euro per år till utövande konstnärer och producenter. På grundval av de uppgifter som har samlats in förutspås för svensk del en årlig ekonomisk överföring om ca 4,3 till 8,6 miljoner euro enbart till USA, dvs. intäkter som skulle komma till svenska rättighetshavare tillfaller i stället amerikanska rättighetshavare. Uppskattningarna, dvs. intervallet, bygger på den andel amerikansk repertoar som spelas i Sverige (mellan 25 och 35 procent av den totala repertoaren) och som

betalas till amerikanska rättighetshavare (mellan 5 och 10 procent av den totala distributionen). Uppskattningarna gäller dock under förutsättning att det inte sker några förändringar av användarvanor eller ersättningsnivåer. För att kompensera för den utökade repertoaren har upphovsrättsorganisationer i de länder som har ändrat sina regler med anledning av domen initierat förhandlingar om en höjning av de tariffer som användarna betalar. I Nederländerna, som ändrade sina regler under 2021, har tarifferna höjts stegvis, men enligt uppgift inte tillräckligt för att kompensera för överföringen. I Danmark, som ändrade sina regler den 1 januari i år, pågår fortfarande förhandlingar.

Även om uppskattningarna i studien av naturliga skäl måste värderas med försiktighet står det klart att förslaget kan komma att leda till minskade intäkter för utövande konstnärer och producenter med anknytning till Sverige och ökade kostnader för användare här. Enligt studien kan utövande konstnärer förväntas påverkas ekonomiskt i högre grad än producenter, med tanke på den högre andelen intäkter från den aktuella ersättningen i deras respektive totala intäktsportfölj. På producentsidan kan, enligt studien, oberoende och mindre musikbolag förväntas påverkas i högre grad än de stora musikbolagen, som har en internationellt diversifierad repertoar och därmed även kan se positiva effekter. På användarsidan förväntas, enligt studien, radioföretag och andra stora musikanvändare påverkas mest. I enlighet med studien finns det även skäl att anta att förslaget kan leda till att musikanvändningen i sig påverkas. Det skulle i förlängningen också kunna påverka andra kategorier av rättighetshavare på musikområdet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur utövande konstnärers och producenters intäkter kan minska som är förhållandevis tydlig. Däremot är det inte tydligt hur många av dessa konstnärer och producenter som är företag eller hur stor del av en möjlig intäktsförändring som skulle kunna väntas beröra företag. Det framgår att kostnaderna för användare väntas öka men det är inte tydligt hur mycket. Det är inte möjligt att sluta sig till vilken kostnadsförändring som skulle kunna följa för företag. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas utmaningar att förutse exakta förändringar i intäkter och kostnader och anser att det är värdefullt att resultaten från EU-kommissionens studie har redovisats. Att de förändringar som beskrivs endast delvis har kvantifierats i kombination med att företagets andel av de olika berörda grupperna är okänd innebär emellertid sammantaget att det är svårt att få någon annan uppfattning annat än att det kan bli kännbara intäktsminskningar för företag. Beskrivningen innehåller värdefull information men hade behövt förtydligas när det gäller den specifika effekten för företag.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets kostnader och intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

Inget anges om förslagets påverkan på konkurrens. Det finns, som refererats ovan, information om att vissa grupper av aktörer väntas påverkas på olika sätt, till exempel att oberoende och mindre bolag väntas påverkas i högre grad än de stora musikbolagen. Någon beskrivning av hur sådana skillnader skulle kunna inverka på konkurrensförhållanden finns emellertid inte.

Regelrådet gör följande bedömning. Den information som finns i konsekvensutredningen indikerar att förslaget inte nödvändigtvis är konkurrensneutralt. Inte minst därför hade det behövts en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållanden.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag

Det anges, som redan nämnts, bland annat att mindre bolag väntas påverkas i högre grad än de stora musikbolagen. Det har också angetts att förslagsställaren inte bedömer att förslaget kan utformas på annat sätt än det föreslagna.

Regelrådet gör följande bedömning. Den information som finns synes indikera att små företag åtminstone i vissa fall kan väntas påverkas mer av förslaget än större företag. Det går att sluta sig till att förslagsställaren bedömt att det inte går att utforma regeländringen på annat sätt än det som föreslås. Det är visserligen en nackdel att det är svårt att få en uppfattning om hur omfattande påverkan för små företag kommer att bli. Detta hänger emellertid främst samman med att beskrivningen av berörda företag brister i tydlighet. Överväganden när det gäller om det i princip hade kunnat finnas behov av hänsyn till små företag och vilka möjligheter som i praktiken bedöms finnas att ta sådana hänsyn kan i sig anses ha blivit beskrivet tillräckligt.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Andra relevanta konsekvenser

Som redan nämnts anges att i enlighet med studien finns det även skäl att anta att förslaget kan leda till att musikanvändningen i sig påverkas. Det skulle i förlängningen också kunna påverka andra kategorier av rättighetshavare på musikområdet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av mer indirekta effekter, som kan ses som en beskrivning av andra relevanta konsekvenser.

Regelrådet finner redovisningen av andra relevanta konsekvenser godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Inget anges om åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter. Det framgår att förändringar i tariffer har övervägts i andra länder, för att kompensera för förändringarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att förslagsställaren bedömt att det inte går att utforma regeländringen på annat sätt än det som föreslås. Förslagsställaren har också nämnt att tariffändringar kan vara ett sätt att kompensera för förändringarna. Däremot är det oklart vad den samlade effekten för alla berörda företag skulle bli av sådana tariffändringar. Det hade behövts ett utvecklat resonemang.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i remissen att förordningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. För att ge berörda aktörer viss tid för att anpassa sig till de nya reglerna bör de träda i kraft den 1 mars 2025. På upphovsrättsområdet gäller allmänt att nya regler tillämpas även på skyddade prestationer som har tillkommit före ikraftträdandet av de nya reglerna. Det anges inte finnas inte någon anledning att här avvika från denna princip.

Av tydlighetsskäl bör detta anges i en särskild övergångsbestämmelse (se till exempel prop. 2021/22:278 och där gjorda hänvisningar). En annan princip som vanligtvis tillämpas vid ändringar på upphovsrättsområdet är att nya regler inte tillämpas för åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet. Även denna princip bör gälla här och tas in i en särskild övergångsbestämmelse. Det innebär bland annat att en åtgärd, dvs. användning, som inte var ersättningsberättigad när den ägde rum inte ska kunna angripas med stöd av de nya reglerna. Därutöver gäller som utgångspunkt att nya regler inte tillämpas på rättigheter som har förvärvats före ikraftträdandet, vilket innebär att redan ingångna avtal inte ska påverkas av nya regler. I det här fallet saknar dock en sådan övergångsbestämmelse betydelse, eftersom förslaget i praktiken innebär att användning som inte tidigare har varit ersättningsgrundande nu blir det. Några avtal avseende sådan ersättningsrätt kan alltså inte ha ingåtts för tiden före ikraftträdandet.

Såvitt Regelrådet kan se anges inget om behov av informationsinsatser i remissen.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå skulle den tid för ikraftträdande som föreslås innebära att de berörda får ca tre månader att anpassa sig till de nya reglerna, förutsatt att ett beslut om hur dessa slutligen ska utformas fattas före årsskiftet. Det är något oklart för Regelrådet varför ett datum för ikraftträdande som ligger så nära i tiden skulle vara motiverat med tanke på att den dom som förordningen ska anpassas till har varit känd ett antal år och det bedömdes finnas tid att invänta lagstiftningsförslag från EU-kommissionen. Eftersom det synes finnas effekter av viss betydelse för berörda utövande konstnärer (som i förekommande fall kan bedriva sin verksamhet i företagsform) hade det varit önskvärt med mer information om varför det anses angeläget med ett snabbt genomförande. Eftersom det likväl finns en bedömning, som i någon mån förklaras, kan även befintlig beskrivning anses tillräcklig, även om förtydliganden hade haft ett värde. Att det helt saknas någon beskrivning av behov av informationsinsatser är däremot en brist.

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

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Inget anges om hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

Regelrådet noterar att det har angetts såväl att det skulle kunna bli förhållandevis stora ekonomiska konsekvenser samt att det anges finnas osäkerheter att beakta med de analyser som har refererats. Detta är ett fall där det skulle kunna anses finnas goda skäl till utvärdering av förslaget. I alla händelser ställs det i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar krav på att information ska finnas i en konsekvensutredning om hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Konsekvensutredningen är ofullständig i detta avseende.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det finns information i remissen om hur ärendet förhåller sig till EU-rätt och annan internationell rätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget överensstämmer med EU-rätten mer generellt. Som har angetts har Regelrådet synpunkter på tydligheten när det gäller skäl till att anpassning till domen måste ske vid denna tidpunkt och på det sätt som föreslås. Det kan ändå anses finnas tillräckligt mycket information av mer generell karaktär för att punkten ska anses belyst, om än på ett inte alltför lättillgängligt sätt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Inget övrigt finns att anföra.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 4 december 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande