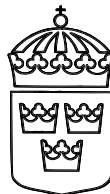


Kommittédirektiv

Vissa frågor om följerätt m.m.



Dir.
2013:63

Beslut vid regeringssammanträde den 30 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och ta ställning till om det bör införas en utvidgad skyldighet för den som ska betala följerättsersättning att redovisa försäljning av konstverk och om det bör införas nya kontroll- eller sanktionsmöjligheter för att säkerställa betalning av följerättsersättning. Utredaren ska också analysera om nuvarande regler om följerätt påverkar konkurrensen på konstmarknaden och ta ställning till om följerättsersättningen bör beräknas eller betalas på annat sätt än i dag.

Utredaren ska vidare ta ställning till om andra institutioner än arkiv och bibliotek bör få möjlighet att utan upphovsmannens tillstånd framställa exemplar av upphovsrättsligt skyddade verk för särskilda ändamål.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2014.

Uppdraget att se över vissa frågor om följerätt

När ett exemplar av ett originalkonstverk säljs vidare efter den första överlåtelsen, har upphovsmannen i vissa fall rätt till särskild ersättning (följerätt). Syftet med följerätten är att stärka bildkonstnärernas ställning och ge dem rätt till en del av det ekonomiska utbyte som handeln med deras verk skapar. Samtidigt måste hänsyn tas till dem som verkar på konstmarknaden som säljare, köpare och förmedlare vid försäljningar av konstverk. Bestämmelserna om följerätt måste alltså stå i ett rimligt

förhållande till dessa aktörers verksamhet så att den inte onödigt försvåras.

Regler om följerätt infördes i svensk rätt 1996. De finns i 26 n–26 p §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Bestämmelserna ändrades i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/84/EG av den 27 september 2001 om upphovsmannens rätt till ersättning vid vidareförsäljning av originalkonstverk (följerätt) (följerättsdirektivet, EGT L 272, 13.10.2001, s. 32, Celex 32001L0084). Riksdagen har påtalat att vissa av de frågor som behandlades i samband med införandet av följerätten och vid genomförandet av följerättsdirektivet bör övervägas ytterligare.

Bör försäljning av konstverk redovisas utan uppmaning?

Följerättsersättningen förvaltas kollektivt av en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området. Den som är skyldig att betala följerättsersättning ska på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren. Den ersättningsskyldige kan alltså vänta med att redovisa en försäljning till dess att organisationen begär det.

Syftet med redovisningsskyldigheten är att följerätten på ett praktiskt sätt ska kunna garanteras (prop. 2006/07:79 s. 51). I samband med riksdagsbehandlingen yttrade sig kulturutskottet över de kulturpolitiska aspekterna på regeringens förslag (yttr. 2006/07:KrU4y). Utskottet framförde att det är betungande för organisationen att ta reda på vilka försäljningar som har ägt rum och pekade på att andra nordiska länder har regler som innebär att de ersättningsskyldiga självmant ska redovisa försäljningarna. Enligt utskottet finns det anledning att överväga om en sådan ordning bör gälla även i Sverige. Riksdagen har tillkännaggett att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör införas en skyldighet för den som ska betala följerättsersättning

att redovisa försäljningen utan uppmaning och då särskilt väga intresset av att säkerställa betalning av följerättsersättningen mot andra motstående intressen,

- föreslå hur skyldigheten i så fall bör utformas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Bör det införas nya möjligheter att kontrollera försäljningar av konstverk?

I dag behöver bara de försäljningar som ger rätt till följerättsersättning redovisas. I samband med genomförandet av följerättsdirektivet förespråkade några remissinstanser att redovisningsskyldigheten skulle omfatta *all* försäljning av konstverk, inte bara den som ger rätt till följerättsersättning. Till stöd för sin ståndpunkt anförde de bl.a. att de sanktioner som finns förutsätter att en ersättningsgrundande försäljning ägt rum, men att det kan vara svårt för organisationen att veta om någon sådan försäljning har skett. Enligt regeringen var det dock varken nödvändigt eller lämpligt att utvidga redovisningsskyldigheten till att avse andra försäljningar än de som ger rätt till ersättning (prop. 2006/07:79 s. 52 f.).

Vid riksdagsbehandlingen betonade kulturutskottet att ett kontrollsystem som inte fungerar tillfredsställande drabbar upphovsmännen ekonomiskt och försämrar konkurrensen på konstmarknaden (yttr. 2006/07:KrU4y). En effektiv kontroll skulle exempelvis, enligt utskottet, kunna åstadkommas om den ersättningsskyldige måste redovisa all försäljning. En sådan ordning skulle dock vara administrativt betungande och innebära en omotiverad insyn i den ersättningsskyldiges verksamhet. Utskottet diskuterade härefter andra kontrollmöjligheter och något om för- och nackdelar med de olika alternativen. Riksdagen har gett regeringen till känna att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör införas nya möjligheter att kontrollera försäljningar av konstverk och då särskilt väga intresset av att säkerställa

- betalning av följerättsersättningen mot andra motstående intressen,
- föreslå hur kontrollmöjligheterna i så fall bör utformas, och
 - föreslå nödvändiga författningsändringar.

Vilka sanktionsmöjligheter bör finnas vid bristande redovisning?

Om redovisning inte sker frivilligt, kan den insamlade organisationen säkerställa rätten till ersättning genom att ansöka om handräckning eller ett vitesföreläggande av domstol. I det lagstiftningsärendet som föregick införandet av följerätten ansåg regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl att straffsanktionera skyldigheten att redovisa (prop. 1994/95:151 s. 22, jfr dock SOU 1990:30 s. 619).

I samband med genomförandet av följerättsdirektivet förspårade de flesta remissinstanser som yttrade sig i frågan att redovisningsskyldigheten skulle sanktioneras med straff. Vissa hävdade att lagstiftningen ger utrymme för mindre nogräknade handlare att låta bli att redovisa, och att detta leder till snedvriden konkurrens och en förlust för upphovsmännen. Det framfördes också att de nuvarande sanktionsmöjligheterna inte är ändamålsenliga.

Regeringen höll med om att de problem som remissinstanserna pekat på var besvärande men framförde att en kriminalisering skulle innebära att en i grunden rent civilrättslig förpliktelse sanktioneras med straff. Regeringen gjorde bedömningen att det inte fanns skäl att införa regler om straff för den som inte redovisar ersättningsgrundande försäljning (prop. 2006/07:79 s. 52).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen ifrågasatte kulturutskottet om möjligheten till handräckning och vitesföreläggande är tillräckligt effektiv. Utskottet hänvisade till att organisationen Bildkonst Upphovsrätt i Sverige, som inkasarerar följerättsersättningen, anser att det behövs en straffsanktionering. Man pekade också på att det i andra nordiska länder finns regler om straff för den som inte redovisar försäljningar

som omfattas av följerätten. Riksdagen har gett regeringen till känna att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- redovisa och utvärdera hur bestämmelserna om handräckning och vitesföreläggande har tillämpats i fråga om skyldigheten att redovisa försäljning av konstverk,
- analysera och ta ställning till om det bör införas ytterligare sanktionsmöjligheter och då särskilt väga intresset av att säkerställa betalning av följerättssersättningen mot andra motstående intressen,
- föreslå hur sanktionsmöjligheterna i så fall bör utformas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Hur bör följerättssersättningen beräknas och betalas?

Om det vid en försäljning av konstverk endast är en person som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare, ska ersättningen betalas av denne. En konsthandlare som köper ett konstverk av en privatperson och därefter säljer det vidare ska alltså betala två följerättssersättningar för samma konstverk, först som köpare och sedan som säljare. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning i samband med genomförandet av följerättsdirektivet.

Tidigare skulle ersättning bara betalas av en näringsidkare om denne var yrkesmässigt verksam som säljare eller förmedlare vid köpet. Försäljningar från en privatperson gav alltså bara rätt till ersättning om försäljningen hade förmedlats av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet.

En av remissinstanserna, Sveriges Konst- och Antikhandlareförening, ansåg att konsthandeln hamnar i ett sämre läge än auktionshuset, som inte betalar följerättssersättning två gånger. Regeringen konstaterade att det är svårt att jämföra olika typer av försäljningar och pekade på att den fråga som Sverige disponerar över är vem av de inblandade som ska betala följerättssersättningen. Med hänvisning till att skälen mot att låta

privatpersoner vara ersättningsskyldiga var så starka, ansåg regeringen att köparen – konsthandlaren – skulle betala ersättningen (prop. 2006/07:79 s. 34 f.).

En annan konkurrensfråga som också togs upp i sammanhanget gäller hur försäljningspriset ska beräknas. Sveriges Konst- och Antikhandlareförening framhöll i sitt remissyttrande att auktionshus gynnas jämfört med konsthandlare genom att auktionshusen betalar följerättsersättning beräknad på inköpspriset för köparen exklusive auktionshusets provision (s.k. hammarslagspris) medan handeln betalar ersättning beräknad på hela försäljningspriset.

Regeringen konstaterade att den praktiska hanteringen av följerättsersättningen kommit att tillämpas på det sätt som Sveriges Konst- och Antikhandlareförening anfört (jfr SOU 1990:30 s. 546). Regeringen ansåg dock att frågan om hur begreppet försäljningspris i direktivet ska tolkas är en fråga för rättstillämpningen som ytterst avgörs av EU-domstolen. Det ansågs därför inte lämpligt att genom nationell lagstiftning närmare reglera frågan om vad som ska anses vara försäljningspris (prop. 2006/07:79 s. 42 f.).

Riksdagen har uttalat att de synpunkter som förts fram tyder på att konkurrensen mellan konsthandlare och auktionshus inte alltid sker på lika villkor och att regeringen bör överväga frågorna ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om den nuvarande ordningen för beräkning och betalning av följerättsersättning påverkar konkurrensen på konstmarknaden och om lagstiftningen i så fall bör ändras eller förtydligas för att skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på området, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Bör beloppsgränsen för rätten till följerättsersättning ändras?

Upphovsmannen har bara rätt till följerättsersättning om försäljningspriset överstiger en tjugondel av prisbasbeloppet. För 2013 motsvarar detta ca 2 200 kronor.

Vid genomförandet av följerättsdirektivet förespråkade ett par remissinstanser att tröskelbeloppet borde höjas. Man pekade bl.a. på att en stor andel av försäljningarna endast gav låg ersättning till upphovsmännen och ifrågasatte om de administrativa kostnaderna stod i rimlig proportion till utfallet. Regeringen fann dock att även en mindre höjning av minimipriset skulle medföra att ett stort antal av de försäljningar som omfattas av följerätt inte längre skulle göra det. Detta riskerade att främst drabba yngre konstnärer. Regeringen ansåg också att den gällande nivån hade etablerats på den svenska konstmarknaden och att den inte hade haft några märkbart negativa konsekvenser (prop. 2006/07:79 s. 39 f.).

Riksdagen har tillkännagett att miniminivån bör övervägas på nytt för att man ska hitta en rimlig balans mellan kravet på en effektiv hantering av systemet och syftet att stärka bildkonstnärernas ställning (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det lägsta försäljningspris som ska generera följerättsersättning bör ändras för att bättre tillgodose avvägningen mellan en effektiv hantering av ersättningssystemet och syftet att stärka bildkonstnärernas ställning,
- föreslå vilket tröskelbeloppet i så fall bör vara, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över vissa institutioners möjligheter att framställa exemplar

I upphovsmannens ekonomiska ensamrättigheter finns en rad inskränkningar som tar hänsyn till de enskilda och allmänna intressen som finns av att i vissa fall kunna använda verk utan upphovsmannens samtycke. Syftet är att uppnå en rimlig balans mellan upphovsmannens rättigheter och intresset av att fritt kunna använda skyddade verk.

Den 1 juli 2005 trädde omfattande ändringar i upphovsrättslagen i kraft. Genom lagändringarna genomfördes bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22

maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (EGT L 167, 22.6.2001 s. 10, Celex 32001L0029). Direktivet sätter den yttre ramen för vilka inskränkningar i upphovsmannens ensamrättigheter som får finnas i den nationella lagstiftningen. Inom ramen för vad direktivet medger finns det möjlighet att utvidga eller begränsa inskränkningarna.

I dag har vissa arkiv och bibliotek möjlighet att för bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål framställa exemplar av verk. Dessa arkiv och bibliotek får också framställa exemplar för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar m.m. och för användning i läsapparater. Inskränkningen gäller bara till förmån för de statliga och kommunala arkivmyndigheterna, de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna och för folkbiblioteken. Regeringen får i enskilda fall ge andra arkiv och bibliotek tillstånd till exemplarframställning av detta slag (16 §).

Direktivet ger utrymme för att låta inskränkningen gälla till förmån även för exempelvis museer (artikel 5.2.c). I samband med genomförandet av direktivet förespråkade några remissinstanser en sådan utvidgning. Med hänvisning till att det saknades beredningsunderlag för att ta ställning till frågan utlovades det att den skulle övervägas senare (prop. 2004/05:110 s. 229, ytr. 2004/05:KrU3y, bet. 2004/05:LU27).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om inskränkningen i 16 § upphovsrättslagen även bör omfatta andra institutioner än arkiv och bibliotek,
- föreslå vilka andra institutioner som i så fall bör omfattas och hur inskränkningen bör avgränsas med beaktande av kraven i artikel 5.2.c i direktivet, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Om utredaren kommer fram till att inskränkningen bör gälla till förmån för fler institutioner ska utredaren

- ta ställning till om ändringar också bör göras när det gäller kretsen av institutioner som får ingå avtal med avtalslicensverkan enligt 42 d § upphovsrättslagen,

- ta ställning till om dessa institutioner även bör få framföra verk genom tekniska hjälpmedel som är avsedda för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk i de egna samlingarna (21 § andra stycket enligt föreslagen lydelse i prop. 2012/13:141), och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Arbetsmetoder och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på det område som utredningen avser. Särskilt ska utredaren ta hänsyn till pågående lagstiftningsarbeten om avtalslicenser (prop. 2012/13:141), upphovsrättsliga tillståndsärenden (SOU 2013:4) och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/28/EU av den 25 oktober 2012 om viss tillåten användning av anonyma verk (EUT L 299, 27.10.2012, s. 5–12, Celex 32012L0028).

Utredaren ska i den utsträckning som är nödvändig hämta in synpunkter från berörda branscher och intressegrupper.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som utredaren anser befogade.

Utredaren ska bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska i sin konsekvensanalys beakta hur utredningens förslag påverkar små och större företag med avseende på eventuella kostnader och administrativ börda. Utredaren ska också bedöma och redovisa förslagets ekonomiska konsekvenser för olika kategorier av konstnärer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2014.

(Justitiedepartementet)