

Utbildningsdepartementet
Forskningspolitiska enheten
Ref: U2021/02459
e-post: u.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm 2021-10-07

Papper, poddar och... – Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial (SOU 2021:32)

Utbildningsdepartementet har berett Stiftelsen Svenska Filminstitutet möjlighet att yttra sig över rubricerade betänkande. Filminstitutet vill härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Filminstitutet ser positivt på att pliktexemplarslagstiftningen uppdateras för att bättre anpassas till det moderna medielandskapet. Pliktmateriallagstiftningen är det kraftfullaste juridiska verktyg som det allmänna förfogar över för att samla in och bevara det svenska kulturarvet. Det moderna medielandskapet är stort och innehåller många olika företeelser som alla har sina egna tekniska och juridiska förutsättningar, till exempel film och rörlig bild.

För att säkra filmarvet är det av yttersta vikt att material bevaras utan informationsförlust. I detta är det viktigt att den expertis och det statliga uppdrag som finns för bevarande av filmarvet tillvaratas och iakttas. Filminstitutet anser därmed att man som utförare av den statliga filmpolitiken bör vara en naturlig mottagare av pliktexemplar för rörlig bild.

Därutöver påpekas att utredningens förslag vad gäller rörlig bild – oavsett mottagare – är förenade med nya kostnader.

Inledning

Stiftelsen Svenska Filminstitutets har regeringens uppdrag att aktivt verka för att den svenska filmpolitiken genomförs. Målen för filmpolitiken ska vara utgångspunkt för Filminstitutets verksamhet. De sju filmpolitiska målen antogs av riksdagen genom propositionen *Mer film till fler - en sammanhållen filmpolitik* (2015/16:132). Målen formuleringar följer i stort de kulturpolitiska målen. Ett av de filmpolitiska målen är ”film arvet bevaras, används och utvecklas”. Propositionen är tydlig med att målet ska

förstås som en del av kulturarvspolitiken¹. Som utredningen även poängterar så har behovet av att säkra filmarvet framhållits av såväl Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen. Filminstitutet är idag det enda organ i Sverige som uppfyller EU:s rekommendation på området².

Det konstant föränderliga medielandskapet, där filmen är en stor del, innebär att det är svårt att avläsa i samtiden vad som är av relevans för framtida förståelse. Risken finns alltid att behovet av insamling av en viss företeelse blir uppenbar vid ett för sent datum, när företeelsen och förståelsen av den blivit sällsynt. En bred insamling av rörliga bilder är därmed en förutsättning för att framtida generationer ska ha tillgång till det filmarv som idag skapas.

Det är också viktigt att förstå att det var länge sedan film var något som endast visades på biograf. I dagsläget är film en - på samma sätt som det skrivna ordet - allestädes närvarande del av det mänskliga livet. Vad i detta som kommer att bli betraktat som värdefullt filmarv i framtiden vet vi inte, men vi kan med stor säkerhet säga att det kommer inkludera olika typer av rörliga bilder från olika delar av medielandskapet, såväl professionell biograffilm som dramaserier på vod och YouTube-klipp.

Filmpolitiken förutsätter att filmens materiella och immateriella uttryck säkras för att allmänheten (som är primär målgrupp enligt filmpropositionen³) ska kunna ta del av dem i framtiden. En revidering av pliktexemplarslagen bör därför ta ett större grepp kring hur man genom lagstiftning kan säkra framtidens film/kulturarv. Filminstitutet menar mot denna bakgrund att utredningen har haft ett för snävt direktiv och att det är olyckligt att denna aspekt inte varit en del av utredningens uppdrag och därmed inte utretts vidare.

När Kungliga Biblioteket (KB) 2017 gjorde sin studie om pliktlagstiftningen⁴ genomfördes den i samråd med Filminstitutet. De bägge organisationerna har flera beröringspunkter och långåriga samarbeten, bland annat kring Filmarkivet.se. I studien presenterades ett förslag kring hur insamling och tillgängliggörande av film kan utformas med pliktexemplarslagen som grund på ett sätt som tillgodoser såväl de filmpolitiska uppdrag som Filminstitutet har som de uppdrag som KB har. Detta togs inte hänsyn till när direktiven för denna utredning togs fram trots att Filminstitutet påtalade att det är av yttersta vikt att filmfrågan inte glöms bort, eftersom det idag är ett område där det inte fungerar tillfredsställande vare sig för KB eller Filminstitutet.

¹"Filmarvet är en viktig del av kulturarvet i Sverige och politiken på området bör utvecklas i nära samverkan med kulturarvspolitiken i ett brett perspektiv" (Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik (prop. 2015/16:132))

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS REKOMMENDATION av den 16 november 2005 om filmarvet och konkurrenskraften i därtill kopplade branscher (2005/865/EG)

³ Prop. 2015/16:132

⁴ Plikten under lupp! – En studie i pliktlagstiftningens roll, utformning och relevans i förhållande till medielandskapets utveckling (2017)

Det är viktigt att ta i beaktande hur den insamling som sker genom pliktlagstiftningen är relaterad till annan insamling som sker på statlig/nationell nivå. Om pliktlagstiftningen inte synkroniseras med andra kulturpolitiska mål och uppdrag riskerar den att komplicera utförandet av dessa. Däremot kan positiva synergieffekter uppstå om den är synkroniserad. I dagsläget samlar både Filminstitutet och KB in film men i olika tekniska format. Båda samlar in från samma aktörer som därmed får leverera dubbelt och enligt olika specifikationer.

Utredningen

4. Internationell utblick

I utredningen görs en internationell utblick. Filminstitutet vill passa på att komplettera mer specifikt vad gäller filmarvet. EU:s rekommendation på området⁵ fastställer inte entydigt att medlemsstaterna ska införa pliktleveranslagstiftning. Rekommendationen gör skillnad på obligatorisk lagstadgad eller avtalsenlig deponering. I första hand ska filmer som erhållit offentligt stöd samlas in på något av de två sätten (även om det är önskvärt att även andra filmer samlas in). Vidare definieras filmarv i rekommendationen som biografvisad film. I rekommendationen fastställs att det material som levereras ska vara av tekniskt god kvalitet så att det underlättar bevarande och möjligheten att reproducera, och att de i förekommande fall åtföljs av metadata i standardiserad form.

Rekommendationen föreskriver alltså inte bara att material ska omfattas av reglerad leverans, utan också kvaliteten på det material som levereras, vilket är en viktig distinktion.

8. Pliktmaterial

8.3 Material som ska omfattas av pliktlagstiftningen

I utredningen föreslås en vid definition av vad som omfattas av lagen. Den vida definitionen i kombination med vilken aktör som ska lämna in materialet leder till en del gränsdragningsfrågor. Det vore önskvärt om det i det fortsatta arbetet med ärendet kan förtydligas vilken aktör som är skyldig att lämna in material. Det underlättar i sin tur för förståelsen av frågan om vilket material som omfattas.

Utifrån audiovisuellt håll torde den breda definitionen innebära att det som tillhandahålls av globala strömningstjänster såsom Netflix, Disney+ med flera omfattas och även

⁵ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS REKOMMENDATION av den 16 november 2005 om filmarvet och konkurrenskraften i därtill kopplade branscher (2005/865/EG)

material som visas på filmfestivaler, Cinemateket med mera. Här är två viktiga faktorer viktiga – materialets nationalitet och rättigheter till materialet.

Som utredningen konstaterar är det nationella en tolkningsfråga. Utredningen landar i att materialet ska vara avsett för och rikta sig till allmänheten här i landet och inte att materialet särskilt ska röra svenska förhållanden. Det förtydligas med att materialet för att uppfylla definitionen på något sätt har anpassats för en svensk marknad, till exempel genom att översättas till svenska, förses med svensk text eller ett omslag på svenska eller dylikt.

De allra flesta visningar av utländsk film vid svenska filmfestivaler och Cinematek visas i ursprungsskick utan svensk text och skulle därmed falla utanför, vilket också är i linje med det som framförts från EU, Europarådet och Unesco om att alla länder är ansvarig för sitt eget material. I vissa fall när film visas för barn kan filmen förses med svensk textremsa. Det har då anpassats för svensk publik, men problemet är då rättigheterna till visningsmaterialet.

För enstaka visningar på biograf lånas material, analogt eller digitalt, in enbart för dessa visningar och det returneras alternativt raderas efter visning. Den som gör materialet tillgängligt i Sverige har därmed ingen rätt att lämna vidare material såsom pliktexemplar. Det bör tydliggöras att denna typ av tillfälligt direktimporterat material är undantaget pliktleverans.

8.4 Plikt avser materialet såsom det tillgängliggjorts

Filminstitutet ser positivt på att det klargörs att pliktmaterial ska lämnas i den form som det gjorts tillgängligt i. Det är särskilt viktigt för rörlig bild där materialet bör lämnas i en version som möjliggör att informationen bevaras och på så sätt säkrar långtidsbevarandet. Historiskt har biografiffilm – med början 1979 - samlats in och bevarats av KB på VHS-kassett, vilket inte motsvarade den form materialet hade vid tillgängliggörandet, dvs. vid biografvisningen. Innehållet har därmed delvis bevarats men inte bäraren. Stora mängder information har gått förlorat och det kan inte återskapas för framtida tillgängliggörande i ursprungligt skick. Att samla in och bevara utan informationsförlust är avgörande för framtida användning av materialet.

I utredningen föreslås att när materialet samtidigt görs tillgängligt i olika filformat, är pliktmaterial det som är mest lämpligt för långtidsbevarande. Filminstitutet delar mot bakgrund av ovan den uppfattningen. Samtidigt föreslås att det är den pliktansvariga myndigheten som avgör vilket material som är bäst lämpat att bevara, men också att det finns områden där den pliktansvariga myndigheten bör samarbeta med andra aktörer/myndigheter som i vissa fall har bättre materialkännedom. Det är Filminstitutets uppfattning att den aktör som har bäst materialkännedom bör avgöra vilket material som

lämpar sig för långtidsbevarande och att det bör framgå av lagtexten. När det gäller film är denna aktör Filminstitutet, bland annat genom arbetet med europeisk standardisering av långtidslagring av digital film (se nedan under 10.5).

9. Tre metoder för pliktinsamling

9.1 Pliktinsamling av tre slag

Pliktmaterallagen föreslås reglera insamling av tre slag; leveransplikt, rekvisition och egeninsamling. Filminstitutet har inget att erinra mot förslaget men ser det som önskvärt att egeninsamlingen förtydligas något. Det framgår att egeninsamling ska dokumenteras och offentliggöras innan den inleds, men det framgår inte om det finns en möjlighet för ägaren av materialet att motsätta sig eller överklaga beslutet om insamling.

9.5.2 Egeninsamlingens förenlighet med upphovsrätten

Filminstitutet noterar att uppdraget inte omfattat att föreslå ändringar i upphovsrättslagen. Frågan om hur insamling förhåller sig till upphovsrätten är viktig och det kan därmed finnas anledning att utreda frågan närmare.

10. Leveransplikt

10.1.2 Tekniska upptagningar

Utredningen föreslår att leveransplikt ska gälla för pliktmaterial som består av tekniska upptagningar. Utredningen nämner till exempel film på filmbas. Även om distribution av film på filmbas är begränsad sedan digitaliseringens genomslag i början av 2010-talet, så finns den kvar. Flera amerikanska storfilmer har haft begränsad fysisk distribution de senaste åren, likaså har den svenska distributören NonStop börjat köpa in och visa 35mm-film. I samtliga fall handlar det om enstaka filmkopior som används, jämfört med före digitaliseringen då många kopior distribuerades. Om dessa enstaka filmkopior skulle omfattas av pliktleverans kan det medföra att distributören måste lämna ifrån sig sitt enda exemplar, vilket naturligtvis inte kan ske.

Bestämmelsen är villkorad med att materialet måste ha en viss spridning för att omfattas. Det sägs dock inte gälla film på filmbas. Innebär det att tekniska upptagningar på filmbas är helt undantagna exemplarsregeln? Om utredningen förordar att även fysiska filmkopior ska levereras så bör det definieras när så ska ske. Och om det är undantaget plikten bör detta framgå tydligare.

10.3.1 Den som har låtit göra pliktmaterial tillgängligt

Filminstitutet ställer sig positiv till att det klargörs vem som har ansvar för att pliktmaterial lämnas in. Utredningen föreslår att det är den som låtit göra pliktmaterial tillgängligt i landet eftersom den sägs styra över tillgängliggörandet av materialet. Som exempel räknas filmdistributör upp.

Det bör påpekas att den som styr över tillgängliggörandet inte alltid är den som har bäst förutsättningar att lämna in pliktexemplar. Förslaget är i den meningen något motsägelsefullt. På filmområdet har olika aktörer tillgång till olika material i enlighet med filmens affärsmodell (materialsart är relaterat till exploateringsrätt) vilket medför svårigheter att efterleva pliktlagstiftningen. I stort ställer vi oss dock positiva till att ansvaret samlas.

10.5 Till vem pliktexemplar ska lämnas

Utredningen föreslår att pliktexemplar ska lämnas till den pliktansvariga myndigheten. Filminstitutet sympatiserar med tanken på att det är enklare med ett tydligt mandat till en myndighet, istället för sju, som ansvarig för plikten. Men när staten i sin fördelning av ansvar på myndigheter och andra ålagt insamlingsansvar är det samhällsekonomiskt tveksamt att inte fullt ut ge dessa organisationer möjligheten att på bästa möjliga sätt utföra detta uppdrag.

Inom ramen för Filminstitutets uppdrag att genomföra den svenska filmpolitiken ingår som tidigare påpekats att bevara, använda och utveckla filmarvet. På den internationella arenan är Filminstitutet Sveriges representant i den europeiska standardiseringen av långtidslagring av digital film⁶. Filminstitutet var även ett av världens första audiovisuella arkiv som tog fram specifikationer för hur producenter och distributörer skulle leverera högupplöst film, för biograf eller vod, för arkivering. Filminstitutet skulle därmed vara en lämplig organisation att normera och utöva myndighetsuppdrag kring plikten och den rörliga bilden.

Även om Filminstitutet inte är myndighet utför organisationen såsom myndighetsliknande organisation fördelning av statsstöd i enlighet med förordningen (2016:989) om statsbidrag till film och utövar därmed redan idag myndighetsutövning. Under pandemin har Filminstitutet på regeringens uppdrag utöver ordinarie stöd hittills fått 1,1 miljarder sek att fördela i krisstöd.

10.6.1 Det som alltid ska åtfölja pliktexemplar

Det föreslås att varje leverans av pliktexemplar åtföljs av en förteckning över materialet. Filminstitutet får i sammanhanget understryka vikten av standardisering på området. Den metadatatandard som tillämpas av den part som ansvarar för insamlingen kommer att bli normerande. Specifikation av metadata är liksom specifikation av format en viktig del av myndighetsutövningen.

⁶ Filminstitutet har sedan 2018 ingått i en europeisk standardiseringskommitté, CEN/TC 457 som i Sverige kategoriseras under SIS/TK 54.
https://standards.cencenelec.eu/dyn/www/f?p=205:7:0:::FSP_ORG_ID:2368598&cs=14B9966EA951D5E31E142BB978E9CDB83

Metadastandarder skiljer sig åt för olika typer av verk och material och det är viktigt att internationella standarder följs. På filmområdet finns en internationell metadastandard för filmverk (EN15907) som Filminstitutet använder till exempel i Svensk Filmdatabas, men som inte återfinns i till exempel KB:s Svensk Mediadatabas.

10.6.2 Det som dessutom ska åtfölja skrifter och tekniska upptagningar

Filminstitutet ställer sig frågande till begreppet digital förlaga när det gäller film. Som även nämnts under avsnitt 10.3.1 har olika aktörer tillgång till olika material till samma verk. Om det är s.k. mastermaterial så återfinns det oftast inte hos den som tillgängliggör materialet (exempelvis distributör eller vod-operatör) utan hos producenten som i nuläget är undantagen plikten eftersom den inte tillgängliggör något material.

Enligt utredningen ska pliktexemplaren åtföljas av koder eller liknande som krävs för att ta del av innehållet. I princip all biografvisad film är krypterad. Detta innebär att den insamlade filen är obrukbar utan en så kallad nyckel som definierar när, var och hur den filmen kan spelas upp. En ny nyckel behöver skapas av rättighetsinnehavare för varje visningstillfälle. Det finns ingen generell nyckel som gör det möjligt att visa en film under alla omständigheter och även om det skulle finnas så är det osannolikt att utländska rättighetsinnehavare skulle dela med sig av denna till en svensk distributör.

För att kunna visa filmen krävs en okrypterad DCP (Digital Cinema Package). Några sådana har inte svenska distributörer tillgång till och av ovanstående anledningar kommer de troligtvis också vara svårt att få tillgång till det. Det skulle dessutom vara frågan om att framställa ett nytt material (enkom för pliktleveransen) som kommer belasta rättighetsinnehavare eller distributör. Hur detta ska hanteras bör utvecklas vidare i det följande arbetet med ärendet.

13. Vite, överklagande och verkställighetsföreskrifter

13.1 Vite

Att den förslagna ändringen i lagen innebär att KB har möjlighet att utdöma vite vid brist på laguppfyllelse är välkommet. Utan sanktionsmöjligheter är lagen förhållandevis tandlös.

13.3 Verkställighetsföreskrifter

Som en konsekvens av att Filminstitutet önskar en aktiv roll som insamlande aktör föreslås att verkställighetsföreskrifter även kan meddelas av Filminstitutet alternativt att pliktansvariga myndighet i samråd med Filminstitutet kommer överens om verkställighetsföreskrifter för rörlig bild. Detta är av synnerlig vikt vad gäller pliktmaterialens beskaffenhet.

15.1 En myndighet ska vara pliktansvarig myndighet

Utredningen föreslår KB som pliktansvarig myndighet. Filminstitutet har inga synpunkter på att KB utses till pliktansvarig men noterar att som anledning nämns att KB redan idag är mottagare av samtliga materialtyper. Vi vill påminna om att vad gäller film i biografformat så har KB aldrig varit mottagare, däremot så har Filminstitutet sedan instiftandet 1963 arbetat med insamling av biograffilm, såväl bevarandematerial som visningsmaterial.

15. Myndigheter som ska ha uppgifter enligt pliktmateriallagen

15.1.4 Uppgiften överlämna pliktmaterial

Utredningen föreslår att KB som pliktansvarig myndighet får överlämna pliktmaterial till en annan myndighet eller organ under vissa uppräknade omständigheter. Detta öppnar upp för Filminstitutet som mottagare av pliktmaterial vilket är positivt till viss del, men det löser inte allt.

Det kritiska är inte lagringen av filer utan kompetensen kring materialet, i det som används i myndighetsutövningen. Kompetensen används i det normerande arbetet med specifikationer och kontroll. Ska KB avlastas så är det inom dessa områden det gör en skillnad.

Som framgått ovan har Filminstitutet det nationella uppdraget att bevara, använda och utveckla filmarvet. Filminstitutet har lång erfarenhet och expertkompetens på området, bland annat vad gäller kunskap om vilken standard som är lämpligast för långtidsbevarande. Filminstitutet förordar därför en lösning där den pliktansvariga myndigheten delegerar insamlandet på vissa avgränsade områden så att expertorganet kan utforma specifikationer för format och leverans samt ansvara för kvalitetskontroll av leveranserna.

Det är oklart vad KB ska uppdra åt det mottagande organet om denna inte får samla in, vidta åtgärder mot leverantören, meddela föreskrifter eller utföra beslut.

15.3.2 Undantag från bevarandeskyldigheten

I utredningen föreslås när skyldigheten att bevara inte gäller. Filminstitutet anser att det är bra att det framgår att material får gallras, men att det är viktigt att det sker på ett sätt så att värdefull information inte går förlorad. I utredningen föreslås att skyldigheten att bevara inte gäller när innehållet överförts utan informationsförlust till ett nytt exemplar och det nya exemplaret tagits omhand för bevarande. Det gäller dock inte skrifter och tekniska upptagningar, innefattande film på filmbas.

För filmens del är det viktigt att den föreslagna bestämmelsen om undantag för bevarande inte gäller audiovisuellt material oavsett bärare. Det skulle annars kunna öppna upp för att analogt material kasseras när materialet digitaliserats. I sammanhanget får också påängteras att det finns olika tolkningar kring vad som menas med ”utan informationsförlust”. Vid en digitalisering förloras mycket information oavsett graden av upplösning och det är därför av vikt att originalmaterialet bevaras även vid digitalisering.

16. Tillhandahållande

16.3 Upphovsrätten begränsar möjligheten att tillhandahålla pliktmaterial

Det är önskvärt att den stora mängd kulturarvsmaterial som lämnas som pliktmaterial i stor utsträckning kan tillgängliggöras för allmänheten. Såsom utredningen påpekar bör resurser avsättas från det allmänna så att avtalslicenser kan tecknas med rättighetshavare.

18. Konsekvensanalys

18.1 Önskad nytta och en översikt över konsekvenserna

Tvärtemot vad utredningen påstår är det vår bestämda uppfattning att utredningens förslag får stora ekonomiska konsekvenser. Förslagen innebär nya leverantörer, nya leveranssätt och för mottagarna nya datamängder, oavsett vilken aktör som samlar in.

Detta gäller såväl de pliktskyldiga som pliktmottagare. Som ovan påpekats finns det nya pliktskyldiga (producenter) och materialtyper (krypterat) i utredningen. Efterlevnad av plikten kommer kräva tid och pengar.

Bara vad gäller biografvisad film kan framhållas att de cirka 300 filmer som har biografpremiär årligen (244 långfilmer under pandemiåret 2020) så motsvarar det en datamängd på cirka 60Tbyte. Som datamängd är det inte ett stort problem, däremot är det utmanande ur en administrativ synpunkt, till exempel om material ska dekrypteras (se ovan). Att avgöra vilket material som ska levereras och bevaras från vod-marknaden är också en utmaning. I detta visningsfönster finns drygt 25 000 filmer och hundratusentals serieavsnitt tillgängliga som anpassats för svensk publik.

Om inte tillräckliga resurser finns hos den mottagande myndigheten finns stor risk att beslut om gallring och undantag tas på kortsiktiga grunder. Dessutom är risken överhängande att pliktmaterial komprimeras av utrymmesskäl. Filminstitutet får återigen understryka att förstörande komprimering gör att materialet inte är bevarandedugligt. Om pliktmaterial komprimeras kan Filminstitutet inte förlita sig på plikten för bevarande av filmarvet och istället för att två politiska uppdrag (Filminstitutets och KB:s) löses med en konstruktion (pliktleverans) kommer konstruktionen innebära att två uppdrag krockar. Troligen mer så än idag eftersom plikten i sin nuvarande form inte omfattar insamling av biograffilm.

Om avsikten framåt är att biografifilmen ska samlas in av KB genom pliktinsamling kommer detta innebära ett nytt område för KB. Detta leder som sagt oundvikligen till ökade kostnader. Dessutom kan det ifrågasättas om Filminstitutet ska fortsätta jobba med sitt nuvarande uppdrag på filmarvsområdet när KB gör samma sak. Det kommer därmed indirekt innebära att KB får ett stort ansvar att förverkliga det filmpolitiska målet att filmarvet bevaras, används och utvecklas.

Under konsekvensanalysen saknas även kostnad för tillhandahållande. Som påpekats ovan under 16.3 är det en viktig del att det insamlade materialet används av så många som möjligt.

18.2 De som berörs av förslagen

Vi finner det högst anmärkningsvärt att Filminstitutet inte nämns bland de som berörs av förslagen. Under de perioder som KB inte samlat in film som pliktmaterial har insamlingen av biografvisad och vod-visad film till det allmänna hanterats av Filminstitutet som en konsekvens av det politiska uppdraget på området. Om pliktleveransen även ska inbegripa dessa insamlingsområden finns ett överlapp som på en övergripande nivå innebär att två politiska områden krockar och på detaljnivå oklarheter kring vilken aktör som egentligen är ansvarig för vad. Detta är mycket olyckligt och skulle behöva utvecklas vidare i den fortsatta hanteringen.

18.3.3 Konsekvenser för KB

Som konsekvens för KB framförs att KB ska kunna agera i Lunds universitets ställe. Samma lösning bör därmed även kunna tillämpas i förhållande till Filminstitutet.

För Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Mathias Rosengren
t.f. vd