

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 17 oktober 1996 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utarbeta ett förslag till regelsystem avseende en offentlighetsavgift på vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddad konst och att utreda formerna för ersättning till upphovsmän för utlåning av fonogram. Till särskild utredare förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Ulvskog, regeringsrådet Marianne Eliason.

Departementssekreteraren Eric De Groat, kanslirådet Dag Mattsson, avdelningsdirektören Staffan Ros och hovrättsassessorn Gunilla Svahn Lindström har såsom experter deltagit i utredningen.

Hovrättsassessorn Dag Cohen har varit sekreterare.

Utredningen, som inledde sitt arbete i januari 1997, har antagit namnet Konstnärsersättningsutredningen (Ku 1996:05).

Utredningen får härmed överlämna sitt delbetänkande En fond för unga konstnärer (SOU 1997:106). Förslaget har utarbetats i samråd med experterna. Med hänsyn till detta har betänkandet skrivits i vi-form.

Betänkandet omfattar den första delen av vårt arbete, nämligen ett regelsystem för en vidareförsäljningsavgift.

Vi fortsätter vårt arbete med att i en avslutande etapp utreda formerna för ersättning till upphovsmän för utlåning av fonogram. Detta arbete beräknas vara slutfört i oktober i år.

Stockholm i augusti 1997

Marianne Eliason

/Dag Cohen

Innehållsförteckning

Förkortningar

Sammanfattning

Författningsförslag

1	Förslag till lag om Konstnärsfonden	17
2	Förslag till förordning om Konstnärsfonden . . .	19
3	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter	21
1	<i>Utredningsuppdraget</i>	25
1.1	Direktiven	25
1.2	Utredningsarbetet	25
2	<i>Vidareförsäljningsavgift på icke upphovs- rättsligt skyddad konst</i>	27
2.1	Den ekonomiska delen av upphovsrätten	27
2.2	Införandet av droit de suite.	28
2.2.1	1929 års sakkunniga och Auktorrätts- kommittén	28
2.2.2	1988/89 års riksmöte	29
2.2.3	Konstnärsnämndens utredningsrapport Konstavgift	30
2.2.4	Upphovsrättsutredningen	31
2.2.5	1992/93 års riksmöte	31
2.2.6	1993/94 års riksmöte	32
2.2.7	Den upphovsrättsliga ersättningsrätten . .	33

2.3	Pågående arbete inom EU	36
2.4	Nordiska förhållanden	38
2.4.1	Danmark	38
2.4.2	Finland	40
2.4.3	Island	43
2.4.4	Norge	46
2.5	Synpunkter som har framförts på ett system med en avgift på vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddad konst	51
2.6	Överväganden och förslag	52
2.6.1	Utgångspunkter	52
2.6.2	Lagteknisk lösning	54
2.6.3	Avgiftspliktens omfattning	56
2.6.4	Avgiftens storlek	61
2.6.5	Uppbörden av avgiften	63
2.6.6	Förvaltningen av medlen	68
2.6.7	Användningen av medlen	70
2.6.8	Fördelningen av medlen	76
2.6.9	Avgiftens förenlighet med rådets sjätte mervärdesskattedirektiv	77
2.6.10	En uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna	81
2.6.11	En fråga för fortsatta överväganden	84
3	<i>Generella direktiv</i>	87
3.1	Inledning	87
3.2	De olika direktiven	87
3.2.1	Regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50)	87
3.2.2	Offentliga åtaganden (dir. 1994:23)	88
3.2.3	Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)	89

3.2.4	Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49)	89
4	<i>Genomförandet av förslaget</i>	91
4.1	Kostnader	91
4.2	Ikraftträdande	92
5	<i>Författningskommentar</i>	93
5.1	Förslaget till lag om Konstnärsfonden	93
5.2	Förslaget till förordning om Konstnärsfonden	99
5.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter	103
	<i>Bilaga</i>	
	Utredningens direktiv (dir. 1996:81)	105

Förkortningar

ADB	automatisk databehandling
bet.	betänkande
dir.	direktiv
EU	Europeiska unionen
NOU	Norges offentlige utredninger
prop.	proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Uppdraget

Enligt våra direktiv skall vi utarbeta ett förslag till ett regelsystem avseende en offentlighetslig avgift på vidareförsäljning av konst som inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd. Vidare skall vi utreda formerna för ersättning till upphovsmän för utlåning av fonogram och lägga fram de förslag som behövs. Den första av de två frågor som ingår i uppdraget behandlas i detta delbetänkande.

Följerätten

I syfte att stärka bildkonstnärernas ställning har det i svensk rätt införts bestämmelser som ger dessa kategorier av upphovsmän rätt till ersättning, s.k. droit de suite eller följerätt, när ett exemplar av deras verk säljs vidare. Den upphovsrättsliga rätten till ersättning (se närmare avsnitt 2.2.7) innebär att upphovsmannen har rätt till en ersättning på fem procent av försäljningspriset exkl. mervärdesskatt vid yrkesmässig vidareförsäljning av exemplar av hans eller hennes konstverk. Ersättningen skall betalas av säljaren eller, i de fall försäljningen har förmedlats av en näringsidkare, av näringsidkaren. Om den upphovsrättsliga giltighetstiden för

verket har gått ut vid försäljningen, föreligger inte någon rätt till ersättning.

För att ersättningsrätt skall föreligga krävs det att det rör sig om en "vidareförsäljning", dvs. att det inte är fråga om en försäljning direkt från konstnären. Ersättningsrätt föreligger inte heller vid rent privata försäljningar. För att rätt till ersättning skall föreligga krävs det vidare att det är fråga om vidareförsäljning av bildkonstverk - exempelvis målningar, teckningar och grafik - inkl. tredimensionella verk, t.ex. skulpturer - eller fotografiska verk. Det krävs dock inte att det är fråga om ett originalexemplar av ett konstverk.

Från rätten till ersättning är alster av byggnadskonst undantagna. Detsamma gäller alster av brukskonst - t.ex. glas, keramik, möbler och textilier - som har framställts i flera identiskt lika exemplar. Däremot omfattas konstnärligt utformad brukskonst som har framställts i endast ett exemplar, av rätten till ersättning.

I de fall försäljningspriset exkl. mervärdesskatt understiger en tjugonedel av basbeloppet utgår dock inte någon ersättning.

Vårt förslag

Vårt förslag innebär att en särskild lag skall reglera systemet med en offentligrättslig avgift och att en förordning skall komplettera lagen. Lagen om Konstnärnfonden innehåller de materiella bestämmelserna för avgiftsuttaget, bl.a. regler om avgiftspliktens omfattning och avgiftens storlek. I förordningen om Konstnärnfonden finns föreskrifter om bl.a. användningen av de inbetalda avgifterna och om förvaltningen av fondens medel.

Avgiftspliktens omfattning

Vi föreslår att avgift skall tas ut när en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet säljer vidare ett exemplar av ett konstverk som inte omfattas av den upphovsrättsliga giltighetstiden. Detsamma skall gälla de fall näringsidkaren i sin näringsverksamhet förmedlar en vidareförsäljning. Avgift skall således endast tas ut vid vidareförsäljning av verk där det har gått mer än sjuttio år från upphovsmannens dödsår. Avgiftssystemet tar alltså vid då den upphovsrättsliga regleringen upphör.

Avgiftsplikten skall, i likhet med vad som gäller enligt följerrätten, omfatta alster av bildkonstverk inkl. tredimensionella verk samt fotografiska verk. Något krav på att det skall röra sig om ett originalkonstverk ställs inte upp. Också när det gäller alster av byggnadskonst följer vi den upphovsrättsliga ordningen, vilket innebär att sådana alster inte skall omfattas av avgiftsplikten. I fråga om brukskonsten frångår vi dock, bl.a. av praktiska skäl, vad som gäller enligt den upphovsrättsliga ersättningsordningen och föreslår att denna typ av konstverk inte i något fall skall omfattas av avgiftsskyldigheten.

Vi föreslår vidare att avgiftsskyldighet endast skall föreligga i de fall försäljningspriset exkl. mervärdesskatt överstiger en tjugonedel av basbeloppet.

Avgiftens storlek

Vi föreslår att avgift skall tas ut med ett belopp som motsvarar fem procent av försäljningssumman exkl. mervärdesskatt. Också detta överensstämmer med vad som gäller i fråga om den upphovsrättsliga ersättnings storlek.

Avgiften skall betalas in av den näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet säljer ett icke upphovsrättsligt

skyddat konstverk. Också i de fall en näringsidkare yrkesmässigt har förmedlat vidareförsäljningen skall avgiften betalas in av näringsidkaren. Avgiftsskyldigheten skall inträda när konstverket levereras till köparen.

Uppbördens av avgiften

Vi föreslår att uppbörden av avgiften inte skall regleras i lagen om Konstnärnsfonden, utan hanteras i den ordning som föreskrivs i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter. Regleringen av förfarandet innebär i korthet att den avgiftsskyldige för vissa bestämda redovisningsperioder skall lämna uppgift om sin avgift i deklarationer till den s.k. beskattningsmyndigheten.

En fördel med att välja en sådan lösning är att uppbörden av avgiften kommer att ombesörjas av den myndighet som i de flesta fall är beskattningsmyndighet på punktskatteområdet, Skattemyndigheten i Dalarnas län, enligt en befintlig förfarandeordning. Det innebär också att förfarandet är anpassat till vad som gäller i fråga om mervärdesskatten.

I ett särskilt avsnitt (avsnitt 2.6.10) gör vi en uppskattning av hur mycket en avgiftsordning av nu föreslagen typ skulle kunna inbringa. Enligt vår bedömning skulle avgiftsordningen årligen kunna inbringa mellan sju och tio miljoner kr.

Förvaltningen av medlen

Vi föreslår att de uppburna avgifterna inte skall föras upp på statsbudgeten, utan i stället bilda en särskild fond, benämnd Konstnärnsfonden. Kammarkollegiet skall ansvara för förvaltningen av medlen.

Användningen av medlen m.m.

Vi föreslår att fondens medel skall användas dels till bidrag till sammanslutningar som ägnar sig åt verksamhet som stöder grupper av bildkonstnärer, dels till individuella bidrag åt yngre eller i övrigt mindre etablerade bildkonstnärer. Stödet skall i båda fallen främst ges i form av projektbidrag.

Statens kulturråd skall fördela bidragen för kollektiva ändamål medan Konstnärsnämnden skall fördela bidragen till enskilda konstnärer.

Genomförandet av förslaget

Enligt vår bedömning kommer förslaget inte annat än marginellt ge upphov till några kostnader som kräver ökade anslag. Vi bedömer att förslaget bör kunna genomföras med verkan från den 1 januari 1999.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om Konstnärsfonden

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Konstnärsfonden bildas av de avgifter som skall betalas in enligt denna lag. Fondens medel skall användas för ändamål som gagnar bildkonstnärer.

2 § Avgift skall betalas vid försäljning av exemplar av konstverk som har överlåtit och som inte omfattas av upphovsrättens giltighetstid enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Avgiftsskyldighet föreligger inte i de fall exemplaret är ett alster av brukskonst eller byggnadskonst. Avgiftsskyldighet föreligger inte heller i de fall försäljningspriset exklusive mervärdesskatt inte överstiger en tjugonedel av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

3 § Avgiftsskyldig är den näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet säljer eller förmedlar en försäljning av ett exemplar av ett sådant konstverk som anges i 2 §.

Avgiftsskyldigheten inträder vid leveransen till köparen.

Med yrkesmässig verksamhet avses detsamma som i 4 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200).

4 § Avgift tas ut med ett belopp som motsvarar fem procent av försäljningspriset exklusive mervärdesskatt.

5 § Regler för förfarandet vid uttag av avgift finns i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Den som är avgiftsskyldig skall vara registrerad hos den myndighet som i första instans skall besluta om uttag av avgift enligt lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter.

6 § Vad som i skattebrottslagen (1971:69) föreskrivs om skatt gäller även i fråga om avgift enligt denna lag.

Avgiften omfattas även av lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. och lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förvaltningen av fonden och om fördelningen av avgiftsmedel.

Regeringen får besluta att kostnaderna för förvaltningen av fonden och för fördelningen av avgiftsmedel skall betalas av fondens medel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2 Förslag till Förordning om Konstnärsfonden

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter i anslutning till lagen (1998:00) om Konstnärsfonden.

2 § Konstnärsfondens medel skall användas till

1. bidrag till sammanslutningar som ägnar sig åt verksamhet som stöder grupper av bildkonstnärer, och
2. individuella bidrag åt yngre eller i övrigt mindre etablerade bildkonstnärer som har sin huvudsakliga konstnärliga verksamhet i Sverige eller som är stadigvarande bosatta i landet.

Regeringen beslutar för ett år i taget om fördelningen av tillgängliga medel mellan dessa ändamål.

3 § Konstnärsfondens medel skall förvaltas av Kammarkollegiet. För förvaltningen gäller förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning.

Kostnaderna för förvaltningen av fonden får betalas ur fondens medel.

4 § Frågor om bidrag som avses i 1 § 1 prövas av Statens kulturråd och i 1 § 2 av Konstnärsnämnden. Ett beslut om bidrag får förenas med villkor att bidragstagaren skall redovisa användningen av bidraget till den bidragsbeviljande myndigheten.

Beslut i frågor om bidrag från fonden får inte överklagas.

5 § Kostnaderna för fördelningen av fondmedel får betalas ur fondens medel.

6 § Statens kulturråd och Konstnärsnämnden skall varje år före den 15 oktober lämna en gemensam rapport till regeringen om användningen av Konstnärsfondens medel under det senaste budgetåret.

7 § Skattemyndigheten i Dalarnas län skall varje månad redovisa inbetalda avgifter till Kammarkollegiet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 § Denna lag gäller för skatter och avgifter som tas ut enligt

1. lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild skatt för oljeprodukter och kol, bilskrottningslagen (1975:343), lagen

1. lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild skatt för oljeprodukter och kol, bilskrottningslagen (1975:343), lagen (1977:306) om

(1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor, lagen (1982:691) om skatt på vissa kassettband, lagen (1982:1200) om skatt på videobandspelare, lagen (1982:1201) om skatt på viss elektrisk kraft, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1983:1104) om särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk, lagen (1984:351) om totalisatorskatt, lagen (1984:355) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1984:405) om stämpelskatt på aktier, lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel, lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik, lagen (1990:582) om koldioxidskatt, lagen (1990:587) om svavelskatt, 2 § första stycket 6 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, lagen

dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor, lagen (1982:691) om skatt på vissa kassettband, lagen (1982:1200) om skatt på videobandspelare, lagen (1982:1201) om skatt på viss elektrisk kraft, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1983:1104) om särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk, lagen (1984:351) om totalisatorskatt, lagen (1984:355) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1984:405) om stämpelskatt på aktier, lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel, lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik, lagen (1990:582) om koldioxidskatt, lagen (1990:587) om svavelskatt, 2 § första stycket 6 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, lagen

(1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar, lagen (1990:1087) om lagerskatt på vissa oljeprodukter, lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m., lagen (1991:1482) om lotteriskatt, lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m., lagen (1992:1479) om lagerskatt på viss bensin, lagen (1992:1438) om dieseloljeskatt och användning av vissa oljeprodukter, lagen (1992:1439) om lagerskatt på dieselolja, lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (1995:1132) om lagerskatt på dieselolja för förbrukning i vissa motordrivna fordon, lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

(1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar, lagen (1990:1087) om lagerskatt på vissa oljeprodukter, lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m., lagen (1991:1482) om lotteriskatt, lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m., lagen (1992:1479) om lagerskatt på viss bensin, lagen (1992:1438) om dieseloljeskatt och användning av vissa oljeprodukter, lagen (1992:1439) om lagerskatt på dieselolja, lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (1995:1132) om lagerskatt på dieselolja för förbrukning i vissa motordrivna fordon, lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus, *lagen (1998:00) om Konstnärnsfonden,*

2. lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område, lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område, lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m.,

lagen (1990:616) om införande av lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m., lagen (1994:1704) om lageravgift på vissa jordbruksprodukter, lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium.

Har i författning som anges i första stycket eller i författning som utfärdats med stöd av sådan författning lämnats bestämmelse som avviker från denna lag gäller dock den bestämmelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Våra direktiv (dir. 1996:81) innebär ett uppdrag att utarbeta ett förslag till ett regelsystem avseende en offentlighetsrättslig avgift på vidareförsäljning av konst som inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd. Vi skall också utreda formerna för ersättning till upphovsmän för utlåning av fonogram och lägga fram de förslag som behövs. I detta betänkande, som är ett delbetänkande, behandlas enbart den första av de två frågor som ingår i uppdraget.

Direktiven i nu aktuella delar är intagna som en *bilaga* till betänkandet.

1.2 Utredningsarbetet

Vi påbörjade vårt arbete i januari 1997.

Vi har sammanträffat och diskuterat vissa frågor med anknytning till utredningsuppdraget med företrädare för Aktiebolaget Bukowski Auktioner, Aktiebolaget Stockholms Auktionsverk, Föreningen Bildkonst Upphovsrätt i Sverige (BUS), Konstnärernas Intresseförening DUR i Sverige (DUR), Nordén Auktioner Aktiebolag och Sveriges Konst- och Antikhandlareförening. Vi har därvid bl.a. tagit del av deras praktiska erfarenheter av det upphovsrättsliga regelsys-

temet med följerätt. Vid dessa möten har det också framförts synpunkter på ett system med en avgift på vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddad konst (se vidare avsnitt 2.5).

Vi har även sammanträffat med företrädare för Konstnärsnämnden, Statens konstmuseer och Stiftelsen Nordiska museet i syfte bl.a. att skaffa oss kunskap om den svenska konstmarknaden. Vid mötet har resp. myndighet även framfört sin uppfattning om ett system med en vidareförsäljningsavgift. Dessa synpunkter redovisas också i avsnitt 2.5.

I enlighet med våra direktiv har vi studerat hur systemen i Island och Norge, vilka i olika utsträckning har ett offentligrättsligt system vid vidareförsäljning, är uppbyggda. Den särskilda utredaren och sekreteraren har därvid besökt Oslo och där sammanträffat med representanter för det norska Kulturdepartementet samt gjort ett studiebesök hos den fond, Bildende Kunstneres Hjelpfond, som administrerar den norska avgiftsordningen. Vi har också inhämtat upplysningar från övriga nordiska länder.

När det gäller den del av vårt uppdrag som avser uppbördens av avgiften har vi samrått med företrädare för Särskilda skattekontoret i Ludvika. Vi har vidare haft kontakter med företrädare för Kammarkollegiet.

Kulturdepartementet har överlämnat en skrivelse från Svenska Konstnärsförbundet med synpunkter på en del av de frågor vi har att utreda. Vi har därutöver mottagit skrivelser från några av de nyss nämnda intressenterna.

2 Vidareförsäljningsavgift på icke upphovsrättsligt skyddad konst

2.1 Den ekonomiska delen av upphovsrätten

Det upphovsrättsliga regelverket består bl.a. av en ekonomisk rättighet för upphovsmannen. Denna innebär en rätt för honom eller henne att ensam förfoga över ett verk dels genom att framställa exemplar av verket, dels genom att på olika sätt göra det tillgängligt för allmänheten (2 § lagen [1960:729] om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, upphovsrättslagen). Rätten att "göra verket tillgängligt för allmänheten" innefattar bl.a. en rätt för upphovsmannen att på olika sätt, t.ex. genom försäljning, sprida exemplar av verket till allmänheten. Detta brukar kallas upphovsmannens spridningsrätt.

Det finns dock i 19 § upphovsrättslagen undantag från spridningsrätten. Av bestämmelsen framgår bl.a. att när ett verksexemplar med upphovsmannens samtycke väl har överlåtit, exemplaret får spridas vidare. Detta brukar kallas att spridningsrätten konsumeras. Konsumtionen av spridningsrätten innebär alltså att ett exemplar av ett verk - t.ex. ett konstverk - fritt kan spridas bland allmänheten om upphovsmannen en gång har överlåtit verket.

Principen om konsumtion gäller i och för sig för alla upphovsmannakategorier, men anses träffa bildkonstnärer hårdare än andra grupper av upphovsmän. För en författare är det främst rätten att framställa exemplar som är av ekonomisk betydelse. Om allmänheten uppskattar hans verk, kan han begära ersättning i form av högre royalty när verket skall ges ut i nya upplagor. För kompositörer är förhållandena likartade när det gäller utgivning av noter. Kompositörer och textförfattare kan dessutom begära ersättning när deras verk framförs, t.ex. vid konserter eller i radio eller TV. Upphovsmannen till ett konstverk får däremot i de flesta fall nöja sig med ersättning för överlåtelsen av själva originalexemplaret eller, som t.ex. när det gäller grafiska verk, till utgivning av en ganska liten upplaga. Denna kategori av upphovsmän kan alltså inte i samma utsträckning utnyttja den ekonomiska delen av upphovsrätten. I syfte att stärka bildkonstnärernas ställning har det därför i många länder införts bestämmelser som ger dessa upphovsmän en rätt till ersättning, s.k. droit de suite eller följerätt, när exemplar av deras verk säljs vidare. Som bekant har en sådan bestämmelse införts även i svensk rätt (se prop. 1994/95:151, bet. 1995/96:LU1). Bestämmelsen, som finns i 26 j § upphovsrättslagen, trädde i kraft den 1 januari 1996. I följande avsnitt redogörs för den svenska rättens upphovsrättsliga reglering beträffande följerätt.

2.2 Införandet av droit de suite

2.2.1 1929 års sakkunniga och Auktorrättskommittén

Såväl 1929 års sakkunniga i sitt Förslag till ändringar i lagstiftningen om rätt till litterära och konstnärliga verk (SOU 1929:37 s. 69) som Auktorrättskommittén i betänkan-

det Upphovsmannarätt till litterära och konstnärliga verk (SOU 1956:25 s. 109 ff.) övervägde frågan om införande av en ordning med droit de suite, dock utan att lägga fram några lagstiftningsförslag.

Auktorrättskommittén diskuterade i sitt betänkande (s. 352 f.) även frågan om en avgift för utnyttjande av verk efter skyddstidens utgång, s.k. domaine public payant. Också institutet domaine d'etat - som innebär att staten helt övertar upphovsrätten efter giltighetstidens utgång - berördes. Det ansågs emellertid att domaine public-systemet inte borde införas i Sverige.

De nu nämnda frågorna berördes inte i förarbetena (prop. 1960:17 och första lagutskottets betänkande nr 41 år 1960) till upphovsrättslagen.

2.2.2 1988/89 års riksmöte

Vid 1987/88 års riksmöte väcktes fyra motioner (1987/88:Kr222, 1987/88:Kr242, 1987/88:Kr309 och 1987/88:Kr310), vilka samtliga berörde frågan om införande av ett ersättnings- eller avgiftssystem vid vidareförsäljning av konst. I ärendet diskuterades två alternativa lösningar, nämligen en av upphovsrättslig natur och en som innebar att en offentligrättslig avgift eller skatt skulle tas ut på vidareförsäljning. Kulturutskottet inhämtade remissyttranden från bl.a. vissa myndigheter och organisationer samt yttranden från Skatteutskottet (1988/89:SkU1y) och Lagutskottet (1988/89:LU1y). Sammanfattningsvis kan sägas att myndigheterna på kulturområdet och konstnärsorganisationerna tillstyrkte förslagen enligt motionerna. Däremot var företrädarna för Riksskatteverket och konsthandeln negativa till motionsförslagen. Den då pågående Upphovsrättsutredningen (Ju 1976:02) och Svenska föreningen för upphovsrätt hänvisade i sina yttranden till utredningens pågående arbete,

som bl.a. behandlade frågan om droit de suite. Skatteutskottet avstyrkte motionerna.

Kulturutskottet, som sköt upp behandlingen av motionerna till riksmötet 1988/89, framhöll därvid, i sitt av riksdagen godkända betänkande (bet. 1988/89:KrU7), att kulturarnas ekonomiska villkor inte var tillfredställande trots de insatser som hade gjorts av stat, landsting och kommun. Det fanns enligt utskottets uppfattning tungt vägande argument för ståndpunkten att konstnärerna genom ett ersättnings- eller avgiftssystem skulle få del i det ekonomiska utbytet av yrkesmässig konstförsäljning. Utskottet menade emellertid, i likhet med Lagutskottet, att man skulle avvakta Upphovsrättsutredningens ställningstagande i frågan om ersättning för vidareförsäljning av konst.

Vid riksmötet väcktes ännu en motion (1988/89:Kr212) med yrkande om att det skulle införas en avgift vid andrahandsförsäljning av konst. Utskottet fann dock, i sitt av riksdagen godkända betänkande (bet. 1988/89:KrU16), att det under den korta tid som hade förflutit sedan frågan senast prövades av riksdagen inte hade inträffat något som borde leda till annat bedömande. Utskottet avstyrkte alltså motionen.

2.2.3 Konstnärsnämndens utredningsrapport Konstavgift

Konstnärsnämnden utarbetade år 1988 i en rapport ett förslag till en s.k. konstavgift (se bet. 1988/89:KrU7 s. 36 f.). I rapporten, som bifogades nämndens yttrande över de vid 1987/88 års riksmöte väckta motionerna, föreslogs att en avgift på fem procent av försäljningssumman skulle tas ut vid yrkesmässig andrahandsförsäljning av konst och att skyldigheten att betala avgift skulle regleras genom ett avtal mellan staten, å ena sidan, och auktionsfirmorna och den

övriga konsthandeln å den andra. Enligt avtalet skulle staten avstå från en så stor del av mervärdesskatten på andrahandsförsäljningen av konst som motsvarades av avgiften. Avgiften skulle enligt förslaget inkasseras, förvaltas och fördelas av en särskild fond knuten till Konstnärsnämnden.

2.2.4 Upphovsrättsutredningen

I sitt slutbetänkande Översyn av upphovsrättslagstiftningen (SOU 1990:30) behandlade Upphovsrättsutredningen frågan om droit de suite. I betänkandet föreslogs en upphovsrättslig lösning som innebar att man skulle införa en rätt för konstnären och hans arvingar till ersättning vid yrkesmässig försäljning av konstverk. Vad gällde valet mellan en upphovsrättslig lösning och en offentlighetsrättslig modell uttalade utredningen (s. 542 f.) att det - bl.a. mot bakgrund av att upphovsrättsliga ersättningsordningar hade införts i ett flertal europeiska länder - inte var lämpligt att välja ett system av den norska typen, dvs. en offentlighetsrättslig avgift som utgår på all omsättning av bildkonst (se avsnitt 2.4.4).

Utredningens förslag om droit de suite behandlades av regeringen i propositionen 1992/93:214, men det lades inte fram något lagförslag i frågan. Som skäl för detta angavs (s. 46 f.) att det inom EG pågick en studie om reglering av rätt för konstnärer till ersättning vid yrkesmässig vidareförsäljning och att detta arbete skulle avvaktas.

2.2.5 1992/93 års riksmöte

Propositionen behandlades av Lagutskottet vid 1992/93 års riksmöte. Samtidigt behandlades fem motioner (1992/93:L17, 1992/93:L19, 1992/93:L21, 1992/93:L801 och 1992/93:L803), vilka samtliga tog upp frågan om en rätt för konstnärer till ersättning vid yrkesmässig vidareförsäljning

av konstverk. I några av motionerna framfördes också yrkanden om att det upphovsrättsliga ersättningssystemet borde kombineras med en lag om en avgift på konst som inte omfattades av upphovsrättsligt skydd, där avgiften skulle användas till kollektiva ändamål. Lagutskottet inhämtade yttrande från Kulturutskottet I yttrandet (1992/93:KrU12y) förordade Kulturutskottet att Upphovsrättsutredningens förslag om droit de suite skulle genomföras. Enligt utskottet talade starka skäl också för att ersättningssystemet skulle kombineras med en offentligrättslig avgift på vidareförsäljning av konst som inte omfattas av upphovsrättens giltighetstid. Avgiften skulle användas till kollektiva ändamål. Kulturutskottet föreslog att ett sådant avgiftssystem skulle införas och att regeringen snarast möjligt borde återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning om ett ersättnings- och avgiftssystem vid vidareförsäljning av konst.

Lagutskottet instämde, i sitt av riksdagen godkända betänkande (bet. 1992/93:LU44), emellertid i regeringens bedömning att det fanns skäl att avvakta arbetet inom EG innan något svenskt initiativ togs när det gällde en upphovsrättslig ersättningsordning. Dessutom ansågs att ett ställningstagande borde anstå även beträffande den därmed sammanhängande frågan om en offentligrättslig avgift vid vidareförsäljning. Utskottet utgick emellertid från att frågan om införande av regler om droit de suite i svensk rätt skulle tas upp på nytt, om det visade sig att EG-kommissionen valde att inte ta något initiativ i frågan.

2.2.6 1993/94 års riksmöte

Även vid 1993/94 års riksmöte väcktes ett antal motioner rörande frågan om ersättning vid vidareförsäljning av konst (1993/94:L803, 1993/94:L805 och 1993/94Kr307). De två förstnämnda motionerna innefattade även yrkande om avgift

på vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddad konst. Lagutskottet konstaterade, i sitt av riksdagen godkända betänkande (bet. 1993/94:LU16), att frågan inte syntes få en lösning inom EG inom en nära framtid, att någon form av system för ersättning vid vidareförsäljning av konst gäller i flera europeiska länder, inkl. Norden, och att tiden därför var mogen för ett ställningstagande till frågan, om en ordning med *droit de suite* borde införas även i svensk rätt.

I propositionen 1994/95:151 lades bl.a. fram förslag om införande av regler om *droit de suite*, vilka ledde till lagstiftning (bet. 1995/96:LU1, rskr. 1995/96:34, SFS 1995:1273). Det anges i propositionen (s. 18) att frågan huruvida en sådan upphovsrättslig ersättning bör kombineras med en offentlighetsavgift på vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddad konst måste beredas vidare.

2.2.7 Den upphovsrättsliga ersättningsrätten

Bestämmelserna om *droit de suite* eller följerätt som den svenska termen lyder återfinns i 26 j § upphovsrättslagen, där det föreskrivs att upphovsmannen har rätt till en ersättning på fem procent av försäljningspriset exkl. mervärdesskatt vid yrkesmässig vidareförsäljning av exemplar av hans eller hennes konstverk. Rätt till ersättning föreligger även i de fall försäljningen har förmedlats av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. Ersättningen skall betalas av säljaren eller, i förmedlingsfallen, av näringsidkaren.

Om den upphovsrättsliga skyddstiden för verket har gått ut vid försäljningen, föreligger det inte någon rätt till ersättning. För konstnärliga verk i allmänhet gäller enligt 43 § upphovsrättslagen upphovsrätten under upphovsmannens livstid och intill sjuttionde året efter det år då han avled. Om verket har två eller flera upphovsmän gäller den

upphovsrättsliga skyddstiden från den sist avlidne upphovsmannens dödsår. För att ersättningsrätt skall föreligga krävs det dessutom att det är fråga om en "vidareförsäljning", dvs. att det inte rör sig om en försäljning direkt från konstnären. Ersättningsrätt föreligger inte heller vid rent privata försäljningar.

För att rätt till ersättning skall föreligga krävs vidare att det är fråga om försäljning av ett "konstverk". Med uttrycket avses enligt propositionen (s. 20) bildkonst, dvs. verk som inte samtidigt har någon praktisk funktion. Som exempel kan nämnas målningar, teckningar och grafik samt fotografiska verk. Med "fotografiskt verk" avses ett fotografi som anses ha uppnått s.k. verkshöjd, vilket innebär att det måste röra sig om en fotografisk bild med ett visst mått av självständighet och originalitet. Också fotografiska bilder som inte uppnår verkshöjd omfattas av rätten till ersättning (49 a § fjärde stycket upphovsrättslagen). Vidare omfattas försäljningar av tredimensionella verk, som t.ex. skulpturer - av ersättningsrätten (se Olsson, Upphovsrättslagstiftningen, En kommentar, 1996, s. 194). Alster av brukskonst, dvs. konstnärligt utformade bruksföremål, som har framställts i flera identiska exemplar omfattas dock inte av rätten till ersättning. Ersättningsordningen har därvid inte ansetts kunna omfatta industriellt tillverkad brukskonst. Däremot omfattas konstnärligt utformad brukskonst - t.ex. glas, keramik, möbler och textilier - som inte har framställts i flera lika exemplar av ersättningsrätten. Från ersättningsrätt är också alster av byggnadskonst undantagna. Som skäl för detta anges i propositionen (s. 20) att priset på sådana verk främst beror på annat än den konstnärliga utformningen. Med "byggnadskonst" avses inte endast uppförda byggnader, utan också byggnadskonst i andra former, som t.ex. modeller och arkitektritningar (se Olsson, Upphovsrättslagstiftningen, En kommentar, 1996, s. 195).

För att rätt till ersättning skall föreligga krävs emellertid inte att det är fråga om ett originalexemplar av ett konstverk. Ersättning utgår inte heller i de fall försäljningspriset exkl. mervärdesskatt understiger en tjugonedel av bas-beloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Rätten till ersättning är personlig och kan inte överlåtas under upphovsmannens livstid. Efter upphovsmannens död övergår rätten till efterlevande make och arvingar och den kan testamenteras bort enligt vanliga regler.

Ersättningen tillfaller upphovsmannen personligen, men det är endast en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området som kan kräva in ersättningen. Enskilda upphovsmän kan alltså inte kräva in den. Organisationen skall kräva in ersättningen och betala ut beloppet till den som är berättigad härtill. Något krav på att den berättigade skall vara medlem i organisationen föreligger inte. Upphovsmannens fordran preskriberas tre år efter utgången av det kalenderår då försäljningen ägde rum. Endast ett krav från organisationen medför att preskriptionstiden avbryts. Den som är ersättningskyldig skall på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som har gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren.

Ersättningsberättigad är den som är svensk medborgare eller har sin vanliga vistelseort i Sverige. Även den som är medborgare i ett EES-land är berättigad till ersättning. Det föreskrivs nämligen i 1 § andra stycket internationella upphovsrättsförordningen (1994:193) att den som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ett EES-land) alltid skall behandlas som om han vore svensk medborgare. Enligt 2 § tredje stycket i förordningen skall bestämmelsen om följerätt även gälla den som är medborgare eller har sin vanliga vistelseort i ett land som har tillträtt den s.k. Bernkonventionen för skydd av litterära

och konstnärliga verk. Förutsättningen är dock att det landet har en liknande ersättningsordning.

Det kan avslutningsvis nämnas att Lagutskottet har tillsatt en arbetsgrupp för att genomföra en allmän utvärdering av effekterna av den upphovsrättsliga ersättningsordningen.

2.3 Pågående arbete inom EU

Inom Europeiska gemenskapernas kommission pågår arbete med att ta fram ett EG-direktiv om ersättningsrätt vid vidareförsäljning. Kommissionen har därvid, i kommissionens dokument KOM (96) 97, lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphovsmannens rätt till ersättning vid vidareförsäljning av originalkonstverk (följerätt).

Enligt förslaget skall medlemsstaterna införa bestämmelser om följerätt, vilket definieras som en icke överlåtbar rätt till ersättning med en procentandel av försäljningspriset med undantag för försäljningar som genomförs av privatpersoner. Endast originalkonstverk skall, enligt förslaget, omfattas av följerätten. Med begreppet "originalkonstverk" avses verksexemplar som enligt sedvänja inom konstbranschen i gemenskapen anses som originalkonstverk. Alster av brukskonst skall enligt förslaget inte omfattas av följerätten. Det förtjänar dock att påpekas att det i förslaget anges att "keramiska föremål" - en konstverkskategori som enligt den svenska upphovsrättsliga regleringen många gånger ses som brukskonst - skall omfattas av rätten till ersättning.

Enligt förslaget skall ersättning inte utgå om försäljningspriset inte överstiger 1 000 ecu. Medlemsstaterna skall dock ha rätt att bestämma att ersättning skall utgå för försäljningar där försäljningspriset understiger detta belopp.

Ersättningen skall motsvara fyra procent av försäljningspriset för belopp som uppgår till högst 50 000 ecu, tre procent av priset för belopp mellan 50 000 och 250 000 ecu och två procent på priset på belopp som överstiger 250 000 ecu. En ecu motsvarar (i augusti 1997) ca 8 kr 50 öre. Vid beräkningen skall avdrag göras för skatter och avgifter. Ersättningen skall betalas av säljaren, som är redovisnings-skyldig för gjorda försäljningar.

Ersättningen skall tillfalla upphovsmannen och efter dennes död hans rättsinnehavare. Medlemsstaterna får bestämma att rätten skall förvaltas kollektivt, dvs. att bevakningen, inkasseringen och utbetalningen av ersättningen skall ombesörjas kollektivt av en upphovsrättsorganisation. Enligt förslaget skall direktivet vara genomfört den 1 januari 1999.

Förslaget liknar mycket de svenska reglerna om följerätt. Det finns dock vissa skillnader. Till skillnad från den svenska regleringen omfattar kommissionens förslag enbart originalkonstverk. Som har nämnts i avsnitt 2.2.7 krävs det enligt den svenska rättens regler inte att det skall vara fråga om ett original exemplar för att ersättning skall utgå. Vidare undantar förslaget, vilket är en skillnad jämfört med den svenska regleringen, alster av brukskonst från rätten till ersättning. En annan skillnad är att enligt de svenska reglerna utgår inte ersättning för försäljningar där försäljningspriset exkl. mervärdesskatt understiger en tjugonedel av basbeloppet (för närvarande 1 850 kr) medan kommissionens förslag som utgångspunkt omfattar försäljningar där försäljningspriset är 1 000 ecu eller högre. Förslaget ger emellertid medlemsstaterna en rätt att bestämma en lägre beloppsgräns. En ytterligare skillnad är ersättningens storlek. Som har framgått föreskrivs i svensk rätt att ersättningen alltid skall motsvara fem procent av försäljningspriset exkl. mervärdesskatt medan kommissionens förslag innebär en

ersättning på mellan två och fyra procent av priset beroende på hur högt detta är.

Europaparlamentet har yttrat sig över förslaget. För närvarande behandlas förslaget i en rådsarbetsgrupp. Om ett direktiv antas kommer de svenska reglerna att ses över.

2.4 Nordiska förhållanden

2.4.1 Danmark

I dansk rätt ersätts konstnären enligt en upphovsrättslig modell vid vidareförsäljning av konst. Det föreskrivs i den danska upphovsrättslagen (38 §) att upphovsmannen vid yrkesmässig vidareförsäljning av hans konstverk har rätt till ersättning med fem procent av försäljningssumman exkl. mervärdesskatt. Till försäljningspriset räknas vid auktioner även auktionsförrättarens arvode. Vid försäljning av guld- och silversmedsarbeten skall dock värdet av ädla metaller och ädelstenar räknas av från försäljningspriset.

Ersättningsrätten - følgereten - gäller endast under den upphovsrättsliga skyddstiden. Vidare gäller rätten till ersättning enbart upphovsmän, som vid försäljningstillfället är medborgare i eller bosatta i ett land inom EU. Genom förordning är det dock möjligt att föreskriva att rätten till ersättning också skall gälla verk av andra kategorier av utländska upphovsmän. I det fallet krävs emellertid s.k. materiell reciprocitet, dvs. att den utländska upphovsmannens hemland har en liknande ersättningsordning som tillerkänner även danska upphovsmän rätt till ersättning.

Med "yrkesmässig vidareförsäljning" avses alla former av yrkesmässig handel med konst, dvs. såväl auktions- och butikshandel som annan yrkesmässig handel med konstverk. Privata försäljningar faller alltså utanför lagens tillämp-

ningsområde. En försäljning anses privat när varken köpare, säljare eller eventuell mellanman ägnar sig åt yrkesmässig handel med konst. Byteshandel jämföras i detta sammanhang med försäljning. Skyldigheten att betala ersättning åvilar den som yrkesmässigt säljer eller förmedlar en försäljning av ett konstverk.

Den som har förvärvat äganderätten till ett konstverk - som upphovsmannen inte tidigare har överlåtit - genom t.ex. arv eller bodelning, och som sedan säljer konstverket, är inte skyldig att betala ersättning.

Rätten till ersättning gäller vid försäljning av verk av bildkonst. Enligt anvisningar meddelade av kulturministern skall målningar, skulpturer, teckningar, grafiska arbeten och bildtextilier ses som bildkonstverk i lagens mening (se Kulturministeriets bekendtgørelse nr 274 af 18. april 1996). Även fotografiska verk omfattas av ersättningsrätten. Følgereten gäller emellertid inte byggnadsverk. Däremot omfattas s.k. brukskonst, under förutsättning att det ifrågasvarande verket inte har framställts i flera identiska exemplar. I lagen uppställs inte något krav på att det skall vara fråga om originalexemplar, vilket innebär att litografier o.d. också omfattas av ersättningsrätten.

Kulturministern har rätt att meddela närmare föreskrifter om hur ersättningsrätten skall beräknas. Exempelvis kan ministern fastställa ett minimipris för rätt till ersättning. År 1995 uppgick minimipriset till 2 000 danska kr. Enligt förarbetena (se Lovforslag nr. L 132, s. 3227) kan det fastställas olika minimivärden för olika typer av konstverk.

Rätten till ersättning är personlig och den kan inte överlåtas. Efter upphovsmannens död övergår rätten till efterlevande maka och bröstarvingar. Om det saknas berättigade arvingar skall ersättningsrätten tillfalla den organisation som administrerar rätten.

Även om upphovsmannens rätt till ersättning är en individuell rätt, kan rätten till ersättning endast göras gällande av en organisation som har godkänts av kulturministern. Denna organisation är för närvarande Copy-Dan, Billedkunst. En enskild upphovsman kan alltså inte kräva in ersättning vid vidareförsäljning av ett av hans konstverk. I stället är det organisationen som svarar för uppbörden och redovisningen av ersättningen till de berättigade. Eftersom ersättningen kan krävas in endast av organisationen, kan den enskilde upphovsmannen inte förbjuda att ersättningar krävs in. Likaså kan ersättningar krävas in dels i de fall upphovsmannen är okänd, dels i de fall upphovsmannen inte har kontaktat organisationen.

För att rätten till ersättning inte skall preskriberas måste upphovsmannen inom tre år efter utgången av det år då verket såldes vidare yrka på ersättning hos organisationen. Organisationen har rätt att besluta att en del av de uppburna medlen inte skall betalas ut i form av personliga ersättningar till upphovsmännen.

Den som yrkesmässigt har sålt konst är vid straffansvar förpliktad att till organisationen sända en årlig redogörelse för försäljningarna, vilken skall vara attesterad av en "statsautoreret" eller registrerad revisor.

2.4.2 Finland

Även i finländsk rätt har man valt en rent upphovsrättslig lösning. Det föreskrivs i den finländska upphovsrättslagen (26 i - 26 m §§) att för yrkesmässig och offentlig vidareförsäljning av bildkonstverk har upphovsmannen rätt att i ersättning för vidareförsäljning få fem procent av försäljningspriset på det sålda verket exkl. mervärdesskatt. I förarbetena anges att konsthandeln mellan enskilda faller utanför regleringen (se 1994 rd - RP 287 s. 62). Det anges

också att offentlig konsthandel är dels konstauktionsverksamhet, dels sedvanlig konsthandel i konstgallerier, på konstutställningar samt i andra motsvarande sammanhang.

Rätten till ersättning, som är individuell och inte kan överlåtas, gäller endast under den upphovsrättsliga skyddstiden. Om upphovsmannen har avlidit skall rätten till ersättning tillfalla hans rättighetsinnehavare. I de fall sådana saknas skall ersättningarna användas till upphovsmännens gemensamma ändamål.

Rätten till ersättning gäller bildkonstverk med undantag för fotografiska verk. Vidareförsäljning av alster av byggnadskonstverk är undantagna från ersättningsordningen. Lagens tillämpningsområde omfattar inte heller alster av konsthantverk eller konstindustri som har framställts i flera exemplar. Dock omfattas enligt förarbetena (s. 62) s.k. unikprodukter inom konsthantverk eller konstindustri.

Ersättningarna för vidareförsäljning uppbärs av en organisation som företräder upphovsmännen och som Undervisningsministeriet för viss tid, högst fem år, har godkänt för denna uppgift. Undervisningsministeriet kan meddela organisationen närmare föreskrifter om uppbörden av ersättningen och om användningen av de uppburna medlen. Vidare har Undervisningsministeriet rätt att av organisationen få de uppgifter som är nödvändiga för övervakning.

Ersättningsrätten uppkommer när ett konstverk säljs vidare. Denna rätt preskriberas, om inte ett krav på ersättning har framställts till organisationen inom tre år efter utgången av det kalenderår då vidareförsäljningen av verket skedde.

Den auktionsförrättare eller konsthandlare som i sin yrkesverksamhet har sålt eller förmedlat verket ansvarar för att ersättningen betalas till och den försäljning som omfattas av betalningsskyldigheten redovisas för den organisation som

uppbär avgiften. Ansvaret för betalningen och redovisningen föreligger oberoende av om det rör sig om försäljning eller förmedling av ett konstverk. Vidare är säljaren skyldig att årligen till organisationen avge en redovisning över försäljningen av ersättningsgrundande verk. Dessutom kan organisationen av säljaren kräva de uppgifter för högst tre år före redovisningsåret som är nödvändiga för att riktigheten i redovisningen skall kunna fastställas. Länsstyrelsen kan på ansökan av organisationen förelägga säljaren att vid vite fullgöra sin redovisningsplikt.

Dessutom har länsstyrelsen rätt att förrätta granskning för utövande av tillsyn över att informations- och redovisningsskyldigheten fullgörs. Den säljare som ansvarar för betalningen skall bereda granskningsförrättaren tillträde till de affärsutrymmen han besitter samt, om så krävs, förete sin bokföring, affärskorrespondens, handlingar som gäller försäljningen samt de övriga handlingar som kan ha betydelse för tillsynen. Den som förrättar granskningen har rätt att ta kopior av de handlingar som granskas. Vid granskningen har länsstyrelsen rätt att anlita en sakkunnig person utsedd av den organisation som uppbär ersättningen. Länsstyrelsen har rätt att till organisationen överlämna information som behövs för uppörden. Polisen är skyldig att vid behov ge länsstyrelsen handräckning för utförande av granskningen. Organisationen har tystnadsplikt i fråga om sådan uppgifter om annans affärsverksamhet som den får vid granskningen.

2.4.3 Island

I isländsk rätt har man valt en ordning med en upphovsrättslig ersättning vid vidareförsäljning av konstverk kombinerad med ett offentligrättsligt system.

I den isländska upphovsrättslagen (25 b §) föreskrivs att det vid vidareförsäljning av konstverk i kommersiella sammanhang skall göras ett påslag på försäljningspriset med ett belopp som motsvarar tio procent av försäljningssumman och att detta belopp skall tillfalla verkets upphovsman.

Alster av byggnadskonst omfattas inte av ersättningsordningen. Däremot kan regleringen i vissa fall omfatta alster av brukskonst. Förutsättningen för det är dock att det rör sig om originalexemplar.

Upphovsmannens rätt till ersättning, som inte kan överlåtas, gäller endast under den upphovsrättsliga skyddstiden. Ersättningen administreras av en fond. Efter upphovsmannens död övergår ersättningsrätten till hans arvingar. Om det saknas berättigade arvingar tillfaller ersättningsrätten den fond som administrerar ersättningsordningen.

Utanför upphovsrättslagens tillämpningsområde faller konstverk som omsätts på konstauktioner. För dessa fall föreskrivs i en lag den 27 mars 1987 om konstauktioner m.m. att det vid konstauktioner - liksom enligt den upphovsrättsliga ordningen - skall utgå en avgift på tio procent på omsättningen av målningar, bilder och konstföremål samt att avgiften skall tillfalla upphovsmannen eller, efter hans död, hans arvingar. Om skyddstiden har löpt ut, eller om man annars inte kan disponera över beloppet, skall det användas som arbetsstipendier inom bildkonsten.

Närmare bestämmelser om tillämpningen av de två lagarna fastställs i en särskild förordning. En sådan förordning har utfärdats den 7 juni 1993.

Det anges i förordningen att ersättningarna skall krävas in och fördelas av en särskild fond - Bildkonstnärnsfonden - i enlighet med bestämmelserna i förordningen. Om den upphovsrättsliga skyddstiden har löpt ut eller om det är fråga om försäljning av konstverk som tillhör den isländska staten, skall ersättningen tillfalla Bildkonstnärnsfonden. Detsamma gäller i de fall då det av någon anledning inte går att finna upphovsmannen. Förutsättningen för det är dock att det har förflutit två år sedan ersättningen betalades in till fonden.

Vidare preciseras det i förordningen vilka verk som omfattas av bestämmelserna genom en detaljerad uppräknig av följande fyra kategorier av konstverk.

1. måleri, dvs. originalarbeten som har utförts i oljefärg, akrylfärg, tempera, vattenfärg, gouache, pastellfärg eller i vilken annan teknik som helst,
2. skulpturer i original eller signerade reproduktioner i brons, gips, terrakotta, lera, sten, marmor, trä, järn eller vilket annat material som helst,
3. signerade och osignerade teckningar, dvs. blyerts-, bläck-, tusch-, krit- och kolteckningar samt alla andra former av teckningar. Dessutom omfattas alla former av grafik, t.ex. litografier, stick, etsningar som utförts med hjälp av kemikalier eller verktyg, träsnitt samt alla andra former av grafiska arbeten, allt under förutsättning att de är signerade av upphovsmannen, och
4. bildvävnader, textilarbeten, glas- och mosaikarbeten samt ler-, keramik-, porslins-, silver- eller guldarbeten, allt under förutsättning att det rör sig om originalarbeten som har signerats av konstnären.

Ersättning eller avgift utgår vid försäljningar av dessa kategorier av verk oavsett om det rör sig om ett verk av en isländsk eller utländsk upphovsman. Utländska upphovsmän har dock rätt till ersättning endast i de fall det föreligger materiell reciprocitet, dvs. det krävs att isländska upphovs-

män har motsvarande rättighet i den utländske upphovsmannens hemland.

Konstauktionsförrättare, dvs. den som är licensierad att hålla konstauktioner, och andra som yrkesmässigt sysslar med vidareförsäljning av konst är ansvariga för att avgift i förekommande fall betalas in till fonden. De är också skyldiga att lämna uppgift om försäljningar till fonden. Uppgift skall lämnas om konstverkets namn och kännetecken, storleken på verket och andra upplysningar från auktionskatalogen, t.ex. konstnärens namn och priset på konstverket. Avgift och försäljningsrapport skall redovisas av auktionsförrättare senast 30 dagar efter försäljningen. När det gäller andra som yrkesmässigt omsätter konst skall de betala in och rapportera en gång i kvartalet.

För uppbörden och redovisningen av ersättningen ansvarar Bildkonstnärnsfonden. Fondens styrelse har rätt att besluta att en rimlig andel av de uppburna avgifterna skall användas för fondens administration. Enligt förordningen får dock detta avdrag inte uppgå till ett högre belopp än vad som motsvarar 25 procent av de uppburna avgifterna.

År 1995 betalades det in ett belopp som motsvarar omkring 315 000 danska kronor till fonden. Av beloppet betalades cirka 90 procent in av auktionsförrättare och återstoden från den övriga konsthandeln. Omkring 15 procent av de uppburna avgifterna användes till administrationskostnader.

Enligt förordningen skall fondens medel - efter avdrag dels för utbetalningar till upphovsmännen eller deras rättighetshavare, dels för administrationskostnader - användas till bidrag eller stipendier till upphovsmän inom bildkonstens område eller till bidrag till deras organisationer. Enligt förordningen är det straffbelagt att bryta mot bestämmelserna i förordningen.

2.4.4 Norge

Som framgått har man i norsk rätt valt ett kollektivt offentlighetsrättsligt system för ersättning vid försäljning av konst. Redan år 1948 infördes en särskild lag om avgift på offentlig omsättning av bildkonst (Ot. prp. nr 14 [1948]). Lagen reviderades i viss mån år 1989 (Ot. prp. nr 2 [1988-89]). Syftet med omsättningsavgiften är enligt Ot. prp. nr. 2 (s. 7) att kompensera bildkonstnärerna för den värdestegring som kan uppstå efter det att de har sålt sitt verk.

I lagen föreskrivs att köparen av ett konstverk, utöver köpeskillingen, skall betala en avgift om högst tre procent av försäljningspriset. Provision eller ersättning till kommissionär ingår i beräkningsunderlaget. Beräkningen skall dock göras på försäljningspriset exkl. mervärdesskatt. Procentsatsen skall enligt lagen fastställas av Kultur- och vitenskapsdepartementet. Alltsedan lagens ikraftträdande har denna uppgått till tre procent.

Avgiftsplikt föreligger vid offentlig omsättning av bildkonst, dvs. omsättning som sker i affärer samt på auktioner och utställningar. Även omsättning som sker på gator och torg samt på loppmarknader osv. omfattas av avgiftsplikt.

Skyldighet att betala avgift föreligger vid all försäljning av konstverk oavsett om verken är inhemska eller utländska och oberoende av om den upphovsrättsliga skyddstiden för verket har gått ut eller inte. Något krav på att det skall vara fråga om vidareförsäljning föreligger alltså inte. Avgiftsplikten gäller naturligtvis enbart omsättning av konst som sker i Norge. Vidare saknar det betydelse för avgiftsplikten om säljaren eller köparen är norsk eller utländsk medborgare.

Avgift skall också betalas i de fall betalning för ett konstverk sker helt eller delvis i form av ett annat konstverk. I sådana fall skall avgift belasta båda konstverken, eftersom

motsvarande försäljning mot kontanter hade varit avgiftspliktig. Däremot skall avgiftsskyldigheten inte gälla gåvor.

Före 1989 års lagändringar förelåg avgiftsplikt endast vid offentlig omsättning av bildkonst. Genom ändringen har dock avgiftsunderlaget vidgats något, och numera jämställs även följande typer av förvärv med offentlig omsättning.

1. varje förvärv som sker för offentlig visning i gallerier, museer eller liknande ("tilsvarende"), och
2. varje förvärv direkt från den konstnär som skapat verket, om verket har framställts under ett utsmyckningsuppdrag eller är ett beställningsverk eller ett tävlingsbidrag liksom förvärv som kan jämföras med offentliga förvärv.

Lagändringen, som medförde bl.a. att uttrycket "offentlig" togs bort ur lagens titel, motiverades med att dessa två kategorier av förvärv har sådana likheter med offentlig omsättning att de bör jämföras med sådan omsättning i fråga om avgiftsplikt.

Avgiftsplikt föreligger dock inte för utsmyckningsuppdrag som utförs av utländska konstnärer i utlandet på uppdrag av norska uppdragsgivare. I de fall en norsk uppdragsgivare anlitar en norsk konstnär för t.ex. ett utsmyckningsuppdrag på ett norskregererat fartyg eller en norsk ambassad anses emellertid avgiftsplikt föreligga oberoende av om arbetet helt eller delvis har utförts utomlands.

Med uttrycket "tilsvarende" under första punkten avses enligt förarbetena (se Ot. prp. nr. 2 s. 7) t.ex. konstföreningar, som inte kan karakteriseras som gallerier eller museer, men som ändå har permanenta samlingar av bildkonst, vilka genomgående, på ett eller annat sätt, är tillgängliga för allmänheten. Uttrycket skall också täcka samlingar som helt eller delvis visas offentligt genom utlåning. Med uttrycket "samlingar" menas konstverk som har samlats med tanke på användning utöver ordinär utsmyckning av rum o.d.

Vidare görs i lagen en detaljerad uppräkningslista av vad som skall anses som bildkonst i lagens mening. Efter 1989 års lagändring omfattar regleringen följande fyra kategorier av konstverk.

1. målningar (dvs. konstverk utförda i oljefärg, tempera, akryl, akvarell, gouache, pastell eller liknande material), textilbildkonst (dvs. bildväv, tygtryck och applikationer), "glasmaleri", emaljarbeten och mosaik samt "materialbilledkonst" som collage, assemblage eller annan kombination av material "i en tillnärmt plan flate",
2. skulpturer och reliefer (direkt bearbetade i eller sammansatta av sten, marmor, trä, stål, gips, lera eller vilket annat material som helst) samt avgjutningar eller återgivningar i brons, gips, terrakotta, betong, plast eller vilket annat material som helst,
3. "tegnestrukturen" (dvs. "håntegningar" utförda i blyerts, bläck, tusch, krita, kulspets eller i varje annan teknik), och
4. grafik (dvs. tryck framställt som litografi, radering, "metalltryck", träsnitt, "linosnitt", "silketryck", offset eller i varje annan teknik).

Som har framgång är det alltså framställningssättet och inte konstverkets kvalitet som avgör om avgift skall betalas. Avgiftsplikten förutsätter därför inte att konstverket har något konstnärligt värde, och det görs inte någon skillnad på den professionella konstnärens eller amatörens verk när det gäller kravet på att betala avgift till fonden.

Från avgiftsskyldighet undantas emellertid omsättning av konstverk som anges under punkten 2 i de fall det kan anses bevisat att verket är framställt i minst åtta exemplar. Det förutsätts dock att det omsatta exemplaret varken är numrerat eller försett med signatur som ett tecken på konstnärens godkännande av exemplaret. Även omsättning av konstverk som räknas upp under punkterna 3-4 är undantagna i de fall det rör sig om osignerade verk.

Enligt Ot. prp. nr. 2 (s. 9) anses en detaljerad beskrivning av avgiftsunderlaget vara till hjälp för dem som skall tillämpa lagen. Det anges vidare att man lagt vikt vid att utforma lagtexten på ett sådant sätt att framtida former av konstnärliga uttrycksformer inte utesluts från avgiftsplikt.

Det anges också i propositionen (s. 10) att lagens definition av bildkonst efter 1989 års ändring även torde komma att omfatta en del konsthantverksföremål. Som exempel nämns textila konsthantverksföremål, vilka i en del fall också kan karakteriseras som textil bildkonst. Vidare anges att en del föremål av keramik, metall, trä osv. också torde kunna ses som skulpturföremål. För att lösa överlappningsproblem av detta slag anges i lagen att departementet har rätt att fastställa närmare regler om vilka konstföremål som skall falla in under avgiftsplikten. Upphovsmän till dessa typer av verk är naturligtvis också berättigade att ansöka om bidrag från fonden.

Enligt lagen skall avgiften krävas in av säljaren vid all omsättning av bildkonst i butiker, på utsällningar, och vid alla former av auktioner. Säljaren skall sedan i sin tur betala avgiften till en särskild fond (Bildende Kunstners Hjelpefond). Det föreskrivs uttryckligen att alla som offentligen omsätter bildkonst är ansvariga för att avgiften betalas in till fonden. Detsamma gäller den som ansvarar för omsättningen av bildkonst på utställningar. Dessa personer ansvarar också för inbetalning av avgift vid omsättning som har skett genom mellanmän.

När det gäller förvärv som sker för offentlig visning åligger det emellertid köparen att betala in avgiften direkt till fonden. Detsamma gäller i de fall förvärvaren är bokföringsskyldig för förvärvet och i de fall köparen är ett offentligt organ eller "annen statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon".

Avgiften skall betalas in till fonden i samband med varannan inbetalning av moms. I lagen ges departementet rätt att besluta om närmare regler för indrivningen av avgiften. Enligt lagen kan avgiften drivas in genom utmätning hos den som är ansvarig för dess inbetalning.

Som har nämnts tillfaller avgiften en särskild hjälpfond, som enligt lagens ordalydelse skall använda de influtna medlen till stöd för bildkonstnärer som verkar eller har verkat i Norge och deras efterlevande. Det föreskrivs också att fonden kan användas för andra ändamål till fromma för norsk bildkonst.

År 1996 inbetalades omkring 9,1 miljoner norska kronor till hjälpfonden. Administrationskostnaderna uppick det året till ett belopp som motsvarade 14,3 procent av de inbetalda avgifterna. Enligt den praxis som utvecklats har huvuddelen av fondens medel använts till ett fast årligt stöd till bildkonstnärer över 60 år och deras efterlevande. År 1996 utgick sådant stöd till 203 norska bildkonstnärer och deras efterlevande. Det årliga stödet uppgick då till 23 000 norska kr. Samma år användes omkring 20 procent av fondens medel till stipendier åt bildkonstnärer. Konstnärer kan också söka engångsbidrag eller lån för olika ändamål. Endast en mindre del av fondens medel har dock använts för sådana ändamål.

I ett betänkande från år 1982, NOU 1982:37 (s. 32), gjordes uppskattningen att avgift betalades in i ungefär hälften av de fall avgiftsplikt förelåg. De företrädare för fonden som vi under utredningsarbetet har haft kontakt med gör dock den bedömningen att de allra flesta avgiftspliktiga betalar sina avgifter

Fonden administreras av en styrelse bestående av fem personer som utnämns av departementet för en tid av fyra år. Vidare kan departementet meddela närmare föreskrifter för styrelsens arbete, om bokföringen av fondens medel och om

hur medlen närmare skall användas. Likaså beslutar departementet om ersättning till styrelseledamöterna.

Lagen innehåller också en straffbestämmelse, där det föreskrivs att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kan dömas till böter, dock under förutsättning att handlandet inte omfattas av något strängare straffbud. Bestämmelsen om straff för överträdelser mot lagen omfattar också juridiska personer på så sätt att bötesstraffet under vissa förutsättningar kan drabba den juridiska personen.

2.5 Synpunkter som har framförts på ett system med en avgift på vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddad konst

Som inledningsvis nämnts i avsnitt 1.2 har vi under vårt arbete sammanträffat och diskuterat frågor rörande utredningsarbetet med företrädare för upphovsrättsorganisationer, konsthandeln och myndigheter på konstområdet.

Från upphovsrättsorganisationernas sida har man då förklarat sig vara positiva till ett system med en avgift av nu aktuellt slag. Som skäl för detta har bl.a. angetts att den upphovsrättsliga ersättningsordningen endast gynnar redan etablerade konstnärer eller deras efterlevande. Ett system med en avgift av detta slag skulle, enligt organisationerna, ge stöd också till de ännu inte etablerade konstnärerna.

Det har dock även framförts invändningar mot ett införande av en avgift på vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddad konst. Företrädarna för konsthandeln och museerna har därvid hävdats bl.a. att en avgift av detta slag skulle innebära en allvarlig konkurrensnackdel för hela

den svenska konsthandeln i förhållande till företag som verkar på marknader där det inte förekommer en avgift på denna kategori av konst. Konsekvensen av ett införande av en avgift skulle därmed, enligt konsthandeln och museerna, bli att omsättningen av sådana konstverk skulle försvinna från den svenska marknaden till länder där det inte förekommer en motsvarande avgift. Att konstverk på detta sätt försvinner från den svenska marknaden skulle, enligt museernas företrädare, också försvåra arbetet med att bevara det svenska kulturarvet. Det har vidare gjorts gällande att lönsamheten för företagen inom konstbranschen i de flesta fall är liten. Införandet av en avgift skulle därmed kunna leda till en minskad omsättning och svåra ekonomiska problem för många företag inom branschen.

2.6 Överväganden och förslag

2.6.1 Utgångspunkter

Enligt direktiven är frågan, om den upphovsrättsliga ersättningen bör kombineras med en offentligrättslig avgift, nu mögen för ett ställningstagande. Av direktiven framgår dock att vårt uppdrag är begränsat till att vi skall utarbeta ett förslag till regelsystem avseende en offentligrättslig avgift på vidareförsäljning av konst som inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd. I vårt uppdrag ingår alltså inte att överväga frågan om det lämpliga i införandet av en sådan avgift.

Under våra kontakter med företrädare för auktionshusen, konsthandeln, museerna m.fl har dock vissa invändningar mot ett sådant system och farhågor för negativa konsekvenser framförts. Vi har i avsnitt 2.5 redogjort för en del av de synpunkter som därvid framförts. Av det som då har anförts

framgår att det finns klart motstående intressen som måste vägas mot varandra inför ett ställningstagande. Vid denna avvägning är det enligt vår mening viktigt att man beaktar såväl de kulturpolitiska skälen att förbättra konstnärernas ekonomiska villkor som de risker i skilda hänseenden som en vidareförsäljningsavgift kan föra med sig och vilka konsekvenser den kan få för bevarandet av det svenska kulturarvet och för företagen inom konstbranschen samt för den konstintresserade allmänheten. Vad som framkommit har dock inte varit av den karaktären att vi tvekar inför uppdraget. Tvärtom anser vi att det finns goda skäl för tanken. En förutsättning är dock att avgiften kan förväntas inbringa så mycket att det framstår som meningsfullt att välja denna form för ett nytt konstnärsstöd. Vi behandlar frågan om hur mycket ett avgiftssystem av nu föreslagen typ skulle kunna inbringa i avsnitt 2.6.10.

När det gäller den närmare utformningen av avgiftssystemet anger regeringen i direktiven att systemet måste vara klart och enkelt samt att det inte får innebära någon omfattande byråkrati. I detta ligger givetvis ett krav på att regelsystemet måste vara lätt att tillämpa för såväl de avgiftsskyldiga som för dem som skall hantera uppbörden av avgiften och fördelningen av pengarna. Vid utformningen av regelsystemet måste således eftersträvas en enkel och rationell reglering med så få bestämmelser som möjligt.

Regleringen av skatter och avgifter som tas ut endast på särskilt utvalda varor och tjänster kan i de flesta fall sägas bestå av två huvudinslag. Det ena reglerar de materiella reglerna för beskattningen eller uttaget av avgift - t.ex. reglerna om avgiftens storlek, vem som är avgiftsskyldig, tiden för avgiftsskyldighetens inträde m.m. - medan det andra gäller uppbörden. I förevarande fall aktualiseras också frågan hur influtna avgiftsmedel skall förvaltas och fördelas.

När det gäller frågan om de materiella reglerna för av-

giftsuttaget anges i direktiven att den upphovsrättsliga ersättningsordningen kan vara en lämplig utgångspunkt för våra överväganden, men att även andra lösningar är tänkbara. Beträffande uppbörden av avgiften och fördelningen av pengarna betonas att det måste vara ett smidigt och effektivt system. Avseende frågan om vad avgiften skall användas till anför regeringen att utgångspunkten bör vara att den skall användas till kollektiva ändamål.

I det följande överväger vi och tar ställning till hur dessa frågor bör regleras.

2.6.2 Lagteknisk lösning

Vårt förslag: De materiella bestämmelserna rörande vidareförsäljningsavgiften skall regleras i en särskild lag. Bestämmelser om förvaltning och fördelning av medlen regleras i en förordning.

Den fråga vi först behöver ta ställning till är på vilket sätt frågorna om en vidareförsäljningsavgift skall regleras. Redan i direktiven slås fast att en offentligrättslig avgift av detta slag får karaktär av skatt. Vi har inte någon annan uppfattning i denna fråga. Offentligrättsliga inkomster finns främst av två slag, avgifter och skatter. Av förarbetena till regeringsformen framgår att en avgift anses föreligga dels i de fall då ett specificerat vederlag utgår för en erlagd penningprestation, dels i de fall en penningpåлага tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs den aktuella näringsgrenen. Andra penningpålagor som det allmänna utkräver är statsrättsligt sett skatter (se prop. 1973:90 s. 215 och 219). Från dessa utgångspunkter, dvs. ur statsrättslig synvinkel, är det mest näraliggande att betrakta en offentligrättslig avgift av nu aktuellt slag, där inbetalda

avgifter inte skall återföras till kollektivet av betalande, som en skatt. Detta innebär att samtliga materiella regler om avgiftsuttaget måste beslutas av riksdagen genom lag, eftersom föreskrifter om skatt inte kan delegeras till regeringen (se 8 kap. 3 § jämförd med 8 kap. 7 § regeringsformen). Möjligheten för regeringen att besluta föreskrifter är begränsad till s.k. verkställighetsföreskrifter, dvs. föreskrifter av närmast administrativ karaktär. Frågor om förvaltningen och fördelningen av avgiftsmedel kan dock med fördel regleras av regeringen och efter bemyndigande av regeringen också av en lämplig myndighet, eftersom regleringen i dessa delar är av gynnande karaktär (8 kap. 2 § jämförd med 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen). Riksdagen skall dock anvisa medlen (9 kap. 2 § regeringsformen).

Det bör i sammanhanget påpekas att det finns en antal penningpålagor utan motprestation från det allmänna som benämns som avgifter, men som i statsrättsligt hänseende är att betrakta som skatter. Med hänsyn till detta och då vårt uppdrag går ut på att lämna ett förslag till en "avgift", väljer vi att hålla fast vid den benämningen.

2.6.3 Avgiftspliktens omfattning

Vårt förslag: Avgift skall tas ut när en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet säljer vidare eller förmedlar en försäljning av ett exemplar av ett konstverk som inte omfattas av den upphovsrättsliga giltighetstiden. Avgiftsskyldigheten skall inte gälla alster av byggnadskonst eller alster av brukskonst. Inte heller skall avgift betalas i de fall försäljningspriset exkl. mervärdesskatt understiger en tjugonedel av basbeloppet.

Vilka former av försäljningar bör vara avgiftspliktiga?

Som har framgått föreligger ersättningsrätt enligt det upphovsrättsliga systemet endast vid vidareförsäljning av exemplar av konstverk som sker under den upphovsrättsliga giltighetstiden (se avsnitt 2.2.7). Tanken med den avgift vi diskuterar är som bekant att den skall tas ut vid de vidareförsäljningar där skyddstiden enligt upphovsrätten har löpt ut eller aldrig har gällt. Detta innebär att en första självklar avgränsning i normalfallet blir att avgift endast skall tas ut vid vidareförsäljningar av verk där det har gått mer än sjuttio år från upphovsmannens dödsår eller, då det är fråga om flera upphovsmän, från den sist avlidne upphovsmannens dödsår. Frågan är då vilka former av försäljningar som bör vara avgiftspliktiga.

Enligt våra direktiv bör, som tidigare har anförts, det upphovsrättsliga regelsystemet vara vår utgångspunkt vid bedömningen av denna fråga. Som har angetts i det föregående innebär denna reglering att ersättningsrätt inte föreligger vid rent privata försäljningar, utan att det krävs att konstverket har sålts eller förmedlats av en näringsidkare i hans yrkesmässiga verksamhet. I förarbetena till den

upphovsrättsliga bestämmelsen ansåg departementschefen bl.a. att det skulle vara praktiskt helt omöjligt att övervaka en ordning där även de privata försäljningarna ingår (se prop. 1994/95:151 s. 19). Vi delar denna uppfattning. Några skäl att närmare överväga möjligheten att även privata försäljningar bör omfattas av avgiftsplikt föreligger därför inte.

Det nu anförda innebär sammanfattningsvis att avgiftssystemet i denna del bör utformas i linje med den upphovsrättsliga regleringen, vilket medför att skyldighet att betala avgift bör föreligga när ett exemplar av ett icke upphovsrättsligt skyddat konstverk säljs vidare av en näringsidkare i hans yrkesmässiga verksamhet. Detsamma bör vidare gälla i de fall vidareförsäljningen har kommit till stånd genom att en näringsidkare har förmedlat köpet i sin yrkesmässiga verksamhet.

Vilka typer av konstverk bör vara avgiftspliktiga?

Även när det gäller frågan vilka typer av konstverk som bör vara avgiftspliktiga skall vi enligt direktiven utgå från vad som gäller för den upphovsrättsliga ersättningsrätten. Av redogörelsen i avsnitt 2.2.7 framgår att med begreppet "konstverk" i sammanhanget avses bildkonstverk - inkl. tredimensionella verk, exempelvis skulpturer - och fotografiska verk samt konstnärligt utformad brukskonst, t.ex. glas, keramik, möbler och textilier. Det framgår också att alster av byggnadskonst och alster av brukskonst som har framställts i flera identiska exemplar, är undantagna från ersättningsrätt enligt det upphovsrättsliga systemet. Spörsmålet är då om det, vid ett införande av en ordning av det slag som nu diskuteras, kan tänkas föreligga några beaktansvärda skäl att frångå vad som gäller enligt det upphovsrättsliga regelsystemet.

Det kan därvid konstateras att på det internationella området de flesta länder som har infört ersättnings- och avgiftssystem vid vidareförsäljning, i likhet med vad som gäller enligt den svenska upphovsrättsliga regleringen, genomgående synes tillämpa en ordning där bildkonstverk omfattas. Att den nu diskuterade avgiftsordningen bör omfatta alster av bildkonst inkl. tredimensionella verk framstår därför närmast som självklart. Något krav på att det skall röra sig om original exemplar bör inte ställas upp. Även fotografiska verk bör omfattas av avgiftsplikten. Också när det gäller alster av byggnadskonst anser vi det vara givet att man skall följa den upphovsrättsliga ordningen. Dessa bör alltså inte omfattas. Enligt vår uppfattning bör inte heller fotografiska bilder, dvs. sådana bilder som inte är att anse som fotografiska verk, omfattas.

Däremot är det, enligt vår mening, mera tveksamt om avgiftsordningen också bör omfatta alster av brukskonst. Såvitt gäller följerrätten utvecklades inte närmare skälen till att brukskonsten också skulle omfattas av ersättningsordningen. I propositionen 1994/95:151 (s. 20) angavs endast att det inte fanns skäl att undanta brukskonst, men att det naturligtvis inte var rimligt om ersättningsrätten omfattade all industriellt tillverkad brukskonst. Regleringen kom därför att omfatta endast brukskonst som har framställts i enbart ett exemplar. Det kan i sammanhanget nämnas att man i flera utländska rättssystem har valt att inte låta brukskonsten omfattas av följerrätt. Inte heller EG-kommissionens förslag (se avsnitt 2.3) till ett direktiv på området omfattar all brukskonst.

När det gäller nyare brukskonst torde ett system som omfattar även sådan konst i och för sig inte medföra några större svårigheter även om vi i våra kontakter med upphovsrättsorganisationer m.fl. uppfattade att detta är en fråga som föranleder överväganden. Vad gäller äldre brukskonst torde

dock praktiska betänkligheter kunna anföras. Med begreppet "brukskonst" avses som tidigare har nämnts konstnärligt utformade bruksföremål, t.ex. glas, keramik, möbler och textilier. Som tidigare också har anförts skall avgiften enbart tas ut vid vidareförsäljningar av verk där det har gått mer än sjuttio år från upphovsmannens dödsår. Det kan när det gäller alster av äldre brukskonst, t.ex. stolar och andra möbler, i många fall vara mycket svårt att avgöra om det aktuella objektet är unikt eller i vart fall inte har framställts i flera identiska exemplar. Detta medför, om man i detta avseende skall följa den upphovsrättsliga regleringen, svårigheter när det gäller att fastställa om det rör sig om ett exemplar av ett avgiftspliktigt verk. Den upphovsrättsliga lösningen på området är därför, enligt vår bedömning, svår att applicera på äldre brukskonst.

En möjlighet skulle kunna vara att låta avgiftsplikten omfatta alla äldre bruksföremål. Detta skulle emellertid medföra att ett mycket stort antal föremål skulle omfattas av systemet. Som exempel kan nämnas att i stort sett samtliga föremål som säljs på traditionella lösöreauktioner då skulle komma att omfattas. Detta skulle leda till problem från praktisk synpunkt. Dessa problem skulle möjligtvis kunna motverkas om man införde ett relativt högt minimiförsäljningspris för avgiftsskyldighet för denna verkskategori. Av skäl som strax kommer att redovisas saknar vi emellertid säker kunskap om hur försäljningen på den svenska konstmarknaden fördelar sig i olika priskategorier. Detta medför svårigheter när det gäller att fastställa nivån för ett minimiförsäljningspris. Att på detta sätt motverka de negativa konsekvenserna av en sådan lösning låter sig därför knappast göras.

Ett annat skäl som också talar mot att brukskonsten bör omfattas av avgiftsskyldighet, är att en stor del av dessa föremål inte skapades av konstnärer i dagens mening, utan

av olika typer av hantverkare, t.ex. snickare och smeder. Som kommer att framgå av våra överväganden i avsnitt 2.6.7 är ju syftet med avgiften att intäkterna från försäljningen av det som har gjorts av äldre konstnärer skall komma till användning för att skapa ett gynnsamt arbetsklimat och utvecklingsmöjligheter för nya konstnärer. En viss del av omsättningen skall stanna kvar inom branschen för att säkra dess fortbestånd och utveckling. Enligt vår mening är kopplingen mellan dessa hantverkare från äldre tid och dagens konstnärer inte så näraliggande att det motiverar ett avgiftsuttag vars ändamål är att stödja utvecklingen av bildkonsten. Det får alltför mycket karaktär av punktskatt och skulle öka den oro för det föreslagna systemet som finns inom auktionshusen och den övriga konsthandeln.

Enligt vår uppfattning väger de nu anförda skälen så tungt att vi anser att avgiftsordningen inte bör omfatta äldre brukskonst. Till skillnad från den upphovsrättsliga ordningen utesluter vi alltså all brukskonst från avgiftsskyldighet. Vårt ställningstagande i denna del innebär sammanfattningsvis att skyldighet att betala avgift föreligger vid vidareförsäljning av bildkonstverk inkl. tredimensionella verk och fotografiska verk.

Minimiförsäljningspris

Som tidigare har nämnts utgår det ingen ersättning enligt det upphovsrättsliga ersättningssystemet i de fall försäljningspriset exkl. mervärdesskatt understiger en tjugonde-del av basbeloppet. Minimipriset är motiverat främst av praktiska skäl. Syftet är därvid att minska administrativa åtgärder och kostnader. Av skäl som anges i avsnitt 2.6.4 i fråga om procentsatsens storlek, nämligen att avgiftsbasen inte bör vara alltför liten, bör minimipriset inte sättas högre än vad som gäller för följerätten. Avgiftsskyldighet bör alltså

enbart föreligga i de fall försäljningspriset överstiger en tjugonedel av basbeloppet.

2.6.4 Avgiftens storlek

Vårt förslag: Avgift skall betalas med ett belopp som motsvarar fem procent av försäljningssumman exkl. mervärdesskatt. Avgift skall betalas av den som i sin yrkesmässiga verksamhet säljer ett icke upphovsrättsligt skyddat konstverk. Också den som i sin yrkesmässiga verksamhet förmedlar en försäljning av ett sådant konstverk skall betala avgift. Avgiftsskyldigheten skall inträda när konstverket levereras till köparen.

Enligt direktiven bör vi också beträffande frågan om avgiftens storlek utgå från upphovsrättens lösning på området. Av redovisningen i avsnitt 2.2.7 framgår att den upphovsrättsliga ersättningens storlek uppgår till fem procent av försäljningspriset exkl. mervärdesskatt. Beträffande frågan om procentsatsens storlek hävdade Upphovsrättsutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 1990:30 s. 547) att denna borde fastställas med hänsyn till dels en bedömning av vad marknaden kan bära utan att beaktansvärda negativa effekter inträder, dels en jämförelse med de procentsatser som använts i utlandet i de länder där droit de suite-ersättning beräknas enligt omsättningssystemet, dvs. på en fast del av försäljningspriset oavsett om någon värdestegring har inträffat. Vi anser att detta synsätt bör anläggas också såvitt avser vårt uppdrag.

En bedömning av vad marknaden kan bära förutsätter emellertid en ingående analys av hur den svenska konstmarknaden är uppbyggd. Det krävs med andra ord kunskap om bl.a. försäljningsvolym, försäljningens fördelning på

olika kategorier av verk och försäljningens fördelning på skyddade resp. oskyddade verk. Någon officiell statistik över vidareförsäljningen på den svenska konstmarknaden finns dock inte. Vid våra kontakter med företrädare för konsthandeln har vi fått vissa upplysningar om hur marknaden ser ut, bl.a. en uppgift om hur stora belopp som totalt sett omsätts inom den yrkesmässiga konst- och antikhandeln. Några statistiska uppgifter eller mera preciserade uppgifter i övrigt har vi emellertid inte fått del av. Den tid som har stått till vårt förfogande har inte medgett någon djupare undersökning av den svenska konstmarknadens ekonomiska villkor. Vår kunskap på detta område är således begränsad. Detta innebär att vi inte med någon högre grad av precision har kunnat bedöma vad konsthandeln kan bära i fråga om ytterligare avgifter. (Vad gäller de överväganden som ligger till grund för vår uppskattning av förslaget ekonomiska konsekvenser, hänvisas till redogörelsen i avsnitt 2.6.10.)

Som tidigare har angetts innebär vårt förslag bl.a. att brukskonsten inte omfattas av avgiftsskyldighet. Denna avgränsning av avgiftsunderlaget innebär naturligtvis att fondens intäkter blir mindre än vad de skulle ha blivit om brukskonsten omfattats. Vid fastställandet av procentsatsen måste därför hänsyn tas också till sådana faktorer som att avgiftsunderlaget inte får bli alltför litet.

Mot bakgrund av det nu anförda och de onekligen praktiska fördelar det innebär med en enhetlig procentsats, anser vi att en avgift på fem procent av försäljningspriset bör gälla även för det nu aktuella systemet.

I likhet med vad som gäller enligt den upphovsrättsliga ersättningsordningen bör det vara den näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet säljer eller förmedlar ett exemplar av ett konstverk som betalar in avgiften. Avgiftsskyldigheten bör inträda när konstverket levereras till köparen.

Sammanfattningsvis innebär vårt förslag i denna del att avgiften bör vara fem procent av försäljningspriset exkl. mervärdesskatt, att den näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet har sålt eller förmedlat ett konstverk bör vara skyldig att betala in avgiften och att avgiftsskyldigheten bör inträda när konstverket levereras till köparen.

2.6.5 Uppbördens av avgiften

Vårt förslag: Förfarandet vid uttag av avgift skall regleras enligt bestämmelserna i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Möjliga lösningar

När det gäller spørsmålet hur avgiftslagstiftningen bör vara uppbyggd kan man tänka sig flera lösningar. Som vi bedömer det står dock valet närmast mellan två tänkbara alternativ.

Det första av dessa går ut på att avgiften författningsregleras enligt de principer som gäller för de flesta skatter och avgifter på punktskatteområdet, dvs. att de materiella bestämmelserna för avgiftsplikten regleras i en särskild lag och att uppbörden av avgiften helt och hållet sköts i den ordning som finns föreskriven i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter (punktskattelagen). Lagen, som är uppdelad i nio kapitel, innehåller både formella och processuella bestämmelser som reglerar beskattningsförfarandet för punktskatter och för prisregleringsavgifter som tas ut på jordbruksprodukter och fisk samt för vissa avgifter på miljöområdet. Huvudregeln enligt lagen är att den skatt- eller avgiftsskyldige för vissa bestämda

redovisningsperioder skall lämna uppgift om sin skatt resp. avgift i deklARATIONER till beskattningsmyndigheten.

En fördel med att välja en lösning av detta slag är att uppbörden av avgiften skulle hanteras av den myndighet som i de allra flesta fall är beskattningsmyndighet på punktskatteområdet, nämligen Skattemyndigheten i Dalarnas län, enligt en befintlig förfarandeordning. Därmed skulle den erfarenhet och rättsliga kompetens som finns hos myndigheten kunna utnyttjas. Vidare skulle förfarandet vara anpassat till vad som gäller för bl.a. mervärdesskatten, vilket skulle underlätta för såväl den avgiftsskyldige som den myndighet som ansvarar för hanteringen av avgiftsuppbörden. Om avseende skall fästas på kravet att systemet bör vara klart och enkelt, är en lösning utifrån denna princip ett lämpligt alternativ. Möjligtvis kan man fråga sig om inte regleringen i punktskattelagen i vissa delar är något för omfattande för den nu aktuella avgiften. Detta behöver dock inte vara något större problem, eftersom man i den särskilda lagen i sådana fall kan föreskriva att vissa bestämmelser inte skall tillämpas på avgiften.

Det andra alternativet innebär att de materiella bestämmelserna för avgiftsplikten och vissa av föreskrifterna för avgiftsuppbörden regleras i en och samma författning. Därutöver skulle vissa av punktskattelagens bestämmelser kunna utnyttjas. Dessa skulle därvid kunna göras tillämpliga genom en hänvisning till punktskattelagen i den särskilda lagen. Även med ett system baserat på denna modell skulle Skattemyndigheten i Dalarnas län kunna anlitas för hanteringen av avgiftsuppbörden. En reglering utformad efter detta mönster torde på det stora hela också uppfylla de krav som bör ställas.

En möjlighet, som närmast är att se som en variant av de nyss diskuterade alternativen, är att lägga över vissa uppgifter rörande uppbörden på en annan myndighet än

Skattemyndigheten i Dalarnas län, lämpligen då en myndighet med anknytning till det sakområde som regleringen omfattar. En reglering utformad enligt detta mönster finns när det gäller rätten att besluta om försäljningsskatt och skrotningsavgift enligt lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon och bilskrotningslagen (1975:343), där Vägverket genom ett ADB-förfarande på grundval av uppgifterna i bilregistret för beskattningsmyndighetens räkning beslutar om skatt och skrotningsavgift. Ett annat exempel är fordonsskattelagen (1988:327), där verket genom automatisk databehandling beslutar om och verkställer uppbörd av skatt.

Mot en lösning av detta slag talar främst den omständigheten att det på kulturområdet saknas en myndighet som sysslar med uppgifter av denna karaktär, dvs. med avgiftshantering. Att överlåta hanteringen av avgiftsuppbörden till någon befintlig myndighet inom området låter sig därför knappast göras. Det är givetvis uteslutet att bilda en ny myndighet endast för att administrera uppbörden av avgiften. Inte heller lösningen att utöka verksamheten hos någon befintlig myndighet, t.ex. Statens kulturråd eller Konstnärsnämnden, förefaller rationell.

Enligt vår bedömning är båda de nu diskuterade huvudalternativen i och för sig möjliga att använda vid utformningen av ett regelsystem för avgiften. Vi har emellertid kommit till slutsatsen att en reglering utformad på så sätt att de materiella bestämmelserna rörande avgiften samlas i en särskild lag och att frågorna rörande avgiftsuppbörden regleras enligt punktskattelagens bestämmelser, bäst skulle tillgodose kraven på att systemet skall vara enkelt och klart och obyråkratiskt.

Ett ytterligare alternativ som har diskuterats under utredningsarbetet är att samtliga frågor rörande avgiften regleras i en och samma författning, dvs. att punktskattelagens

bestämmelser inte på något sätt skulle vara direkt tillämpliga på avgiften. Ett exempel på en sådan reglering är lagen (1989:41) om TV-avgift. Enligt vår bedömning skulle en konstruktion av detta slag också tillgodose de krav som bör ställas på avgiftsordningen. Det är dock tveksamt om man med ett regelsystem utformat enligt detta alternativ skulle kunna utnyttja Skattemyndigheten i Dalarnas län för hanteringen av avgiften. Som nyss har anförts är det inte lämpligt att lägga denna uppgift på en befintlig myndighet inom konstområdet eller bilda en ny myndighet för ändamålet. Inte heller anser vi det lämpligt att uppgiften läggs på ett enskilt organ, eftersom det formellt är fråga om en skatt. Frågan bör hanteras av en myndighet. En reglering uppbyggd enligt detta mönster framstår därför av dessa skäl inte som ett bärkraftigt alternativ och vi kan inte se att detta alternativ har några fördelar jämfört med de övriga.

Vårt förslag innebär alltså att de materiella bestämmelserna rörande avgiften skall regleras i en särskild lag medan uppbörden skall regleras i den ordning som föreskrivs i punktskattelagen. Avgiften på vidareförsäljning bör således föras in under 1 kap. 1 § första punkten punktskattelagen. Som tidigare har nämnts finns dock möjligheten, om man skulle finna att någon av punktskattelagens föreskrifter inte krävs för regleringen av avgiften, att i avgiftslagen föreskriva att en viss bestämmelse inte skall tillämpas på avgiften. Enligt vår bedömning saknas det emellertid i detta fall anledning att undanta någon bestämmelse i punktskattelagen.

Det kan i sammanhanget nämnas att de punktskatter och avgifter som hanteras av den nämnda myndigheten nästan undantagslöst tillförs statsbudgeten. Det finns dock åtminstone ett särfall; nämligen de skrotningsavgifter som uppbärs med stöd av bilskrotningslagen. Dessa avgifter bildar bilskrotningsfonden. Det är emellertid inte fråga om

en fond i egentlig mening, utan det rör sig i stället om en överföring av inbetalda avgiftsmedel till ett särskilt konto hos Riksgäldskontoret. Fondens medel används sedan till vissa i lagen angivna ändamål. Frågor om bidrag från fonden prövas av länsstyrelsen resp. Statens naturvårdsverk. Vi föreslår att en lösning av detta slag skall gälla även för den nu aktuella avgiften. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 2.6.6.

Skattebrottslagen (1971:69) m.m.

Vid skattebrottslagens tillkomst uttalades (se prop. 1971:10 s. 224) att lagen borde få gälla i fråga om alla skatter och avgifter, vilkas debitering kunde påverkas av felaktiga uppgifter till myndigheterna. När det gäller den nu föreslagna avgiften kan felaktiga uppgifter i deklarationen exempelvis leda till att det tas ut en för låg avgift. Med hänsyn till detta menar vi att skattebrottslagen bör vara tillämplig på avgiften. För att en avgift av nu aktuellt slag skall falla in under lagens tillämpningsområde krävs det en särskild föreskrift i den särskilda avgiftslagen.

Liksom för flertalet skatter och avgifter på punktskatteområdet bör även lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. och lagen (1978:880) om betalnings-säkring för skatter, tullar och avgifter göras tillämpliga på avgiften. Också när det gäller dessa författningar krävs det, för att de skall gälla för avgiften, att det görs en särskild hänvisning i avgiftslagen.

2.6.6 Förvaltningen av medlen

Vårt förslag: De uppburna avgifterna skall föras över till en särskild fond. Ansvar för fondens förvaltning skall ligga på Kammarkollegiet.

Som tidigare har nämnts anger direktiven att systemet för utbetalning av de inkasserade pengarna måste vara smidigt och effektivt. Vi tror att det är viktigt för trovärdigheten och acceptansen av systemet att det är helt klart att medlen går direkt till konstnärskollektivet och inte ses som en förstärkning av statsbudgeten. Vi föreslår därför att medlen inte skall föras upp på statsbudgeten. Medlen bör då lämpligen bilda en särskild fond. Det är dock inte fråga om en fond i dess egentliga betydelse, dvs. en stiftelse i rättslig mening, utan egentligen endast ett särskilt konto.

En första betydelsefull fråga att ta ställning till är hur fondmedlen skall förvaltas. När det gäller förvaltningen av medlen är det viktigt att dessa placeras på ett sätt som ger god säkerhet. Samtidigt är det av stor betydelse att en god avkastning uppnås. Dessa krav uppfylls, enligt vår bedömning, om ansvaret för förvaltningen av avgiftsmedlen anförtros Kammarkollegiet, som bl.a svarar för fond- och förmögenhetsförvaltning av såväl statliga som kyrkliga fonder. Kollegiet erbjuder därvid förvaltningstjänster som omfattar bl.a. kapitalplacering på den öppna marknaden och utbetalningstjänster.

En lösning som bygger på denna modell innebär att medlen förvaltas av en försiktig fondplacerare med stor erfarenhet av förvaltning dels av fonder med statlig anknytning, dels av fonder på det kyrkliga området. En stor fördel med en lösning av detta slag är att fonden kommer att

administreras av en myndighet med en organisation som är specialiserad på uppgiften att förvalta fonder. En reglering som innebär att ansvaret för medelsförvaltningen anförtros Kammarkollegiet skulle därför utan vidare uppfylla de krav som bör ställas.

En annan lösning är att medlen placeras hos Riksgäldskontoret. Kontoret ansvarar för statens upplåning, men tar också emot medel för inlåning. Vi förutsätter att kontoret skulle erbjuda fonden marknadsmässiga villkor vid olika placeringsalternativ så att kravet på god avkastning skulle kunna uppnås.

Detta alternativ kräver dock att någon svarar för förvaltningen av influtna avgiftsmedel, dvs. väljer mellan de olika placeringsalternativ som Riksgäldskontoret erbjuder. Vid valet av placering krävs likviditetsplanering, dvs. hänsyn måste tas till fondens behov av likviditet vid de tillfällen pengarna skall fördelas. Med andra ord är det en väsentlig uppgift vid medelsförvaltningen att se till att det vid vissa bestämda tidpunkter finns tillgängliga medel för fördelning. Mot bakgrund av den kompetens som finns på kulturområdet skulle man väl kunna tänka sig att anförtro Kulturrådet ansvaret för medelsförvaltningen som en möjlig lösning.

Enligt vår bedömning är båda dessa alternativ i och för sig möjliga att använda när det gäller uppgiften att förvalta fondens medel. Vi har emellertid kommit till den slutsatsen att det mest ändamålsenliga är att anförtro uppgiften att förvalta fonden till Kammarkollegiet.

Kostnaden för förvaltningen bör ersättas med medel ur fonden.

2.6.7 Användningen av medlen

Vårt förslag: Influtna medel skall användas dels till kollektiva ändamål, dels till individuella bidrag till konstnärer.

Utgångspunkter

I den proposition om kulturpolitiken som lades fram hösten 1996 (prop. 1996/97:3) framhölls att arbetsvillkoren för yrkesverksamma konstnärer påverkar vitaliteten och mångfalden inom hela kulturlivet. Den kulturpolitiska uppgiften är att skapa bästa möjliga förutsättningar för det yrkesmässiga konstnärliga arbetet. Experimentell och nydanande konst är, i likhet med grundforskning, avgörande för framtida expansion och kvalitet, men sällan kommersiellt lönsam. Därför skall även nya kulturella uttryck och mindre etablerade kulturutövare stimuleras och stödjäs (s. 29). Vidare framhölls att det är av vital betydelse att de yrkesverksamma konstnärernas ekonomiska villkor förbättras för att det kulturpolitiska målet skall kunna uppfyllas. Konstnärlig mångfald, förnyelse och kvalitet förutsätter professionella kulturutövare som kan leva på sitt arbete och fullt ut ägna sig åt fritt och självständigt skapande (s. 31).

Olika former av stöd till konstnärer

I syfte att skapa ekonomiska förutsättningar för konstnärernas arbete finns ett antal olika statliga stödformer på konstområdet.

Fördelningen av olika former av statligt stöd till konstnärer sker framförallt genom Statens kulturråd och Konstnärsnämnden. Villkoren för de olika stödformerna framgår

främst av regleringsbrev. Kulturrådet fördelar bidrag till institutioner, organisationer, föreningar och grupper av konstnärer - *bidrag för kollektiva ändamål* - medan Konstnärsnämnden i huvudsak fördelar *bidrag till enskilda konstnärer*, bl.a. inom bild- och formområdet.

Kulturrådet leds av en styrelse som utses av regeringen. Vid arbetet med fördelningen av de olika stödformerna bereds ärendena i de flesta fall av särskilda arbets- och referensgrupper bestående av olika ämnessakkunniga ledamöter. Dessa grupper utses av Kulturrådets styrelse. Mandatperioden är vanligen två år.

Kulturrådet lämnar, som nyss har nämnts, bidrag till organisationer inom bild- och formkonstområdet. Ett exempel är det stöd som Kulturrådet ger till de s.k. centrumbildningarna, vilka bl.a. fungerar som samarbetsorgan, informatörer och opinionsbildare. Kulturrådet disponerar även medel för internationellt kulturutbyte, bl.a. till de svenska nationalkommittéerna för internationella organisationer. Vissa insatser inom bild- och formkonstområdet görs även med Kulturrådets allmänna utvecklingsmedel.

Anslaget till organisationer inom bild- och formområdet för år 1997 är drygt 13 miljoner kr. Av dessa medel avser drygt 5 miljoner kr bidrag till konstbildande organisationer för utställningsersättning och knappt 8 miljoner kr verksamhetsbidrag till organisationer inom området. Dessutom fördelas omkring 100 000 kr som projektbidrag. En särskild anslagspost avser verksamhetsbidrag till centrumbildningarna, inom vilken centrumbildningarna på bild- och formkonstområdet för år 1997 har beviljats 2,5 miljoner kr. Av medlen för det internationella kulturutbytet har organisationer på bild- och formkonstområdet tilldelats ett belopp om 415 000 kr. Av de medel för utvecklingsverksamhet som rådet disponerade för budgetåret 1995/96 (12 månader) gick drygt 2 miljoner kr till bild- och formkonstområdet.

Totalt disponerar Kulturrådet ca 18 miljoner kr för olika slags stöd inom bild- och formkonstområdet. En marginell del av medlen avser projektstöd.

Konstnärsnämnden leds av en styrelse som utses av regeringen, men fördelningen av stipendier och bidrag görs av särskilda organ inom nämnden, bl.a. styrelsen för Sveriges bildkonstnärskommitté (Bildkonstnärskommittén), som är den del av Konstnärsnämnden som riktar sig till bildkonstnärer. Också denna styrelse utses av regeringen.

Fördelningen av Bildkonstnärskommitténs medel sker i första hand i form av *arbetsstipendier*. Syftet med denna typ av stipendier är främst att ge en aktiv konstnär en sådan ekonomisk trygghet att han eller hon under viss tid kan koncentrera sig på konstnärligt arbete. Ett arbetsstipendium kan också användas för investeringar i lokaler och utrustning. Vidare sker fördelning i form av *projektbidrag*, som ges till mera omfattande konstnärligt experiment- och utvecklingsarbete. Det måste därvid röra sig om ett målinriktat och kostnadskrävande konstnärligt arbete, som kan antas få betydelse för utvecklingen inom konstområdet. Bidrag kan också ges till projekt som syftar till att vidga användningen av konstnärlig verksamhet till nya samhällsområden. Som exempel kan nämnas att nämnden har beviljat bidrag för inköp av utrustning till konstnärernas kollektivverkstäder och för inrättandet av en medieverkstad. En viktig typ av bidrag är *de internationellt inriktade bidragen*. Det kan därvid röra sig om bidrag till arbets- och studievistelser i utlandet eller för att anordna utställningar i utlandet. Bidrag kan också ges för att bekosta deltagande i internationellt kulturutbyte och för att stödja utländska konstnärers vistelse i Sverige. Fördelning sker också i form av *pensionsbidrag*, som delas ut för att i viss mån underlätta den ekonomiska situationen för äldre konstnärer. Dessutom utdelas årligen Bildkonstnärskommitténs stora stipendium om 250 000 kr.

För år 1997 disponerar Bildkonstnärnsfonden ca 58 miljoner kr att fördela i form av individuellt riktade bidrag, t.ex. arbetsstipendier och projektbidrag. För *inkomstgarantier* och *långtidsstipendier* utgår ett belopp om ca 30 miljoner kr. Dessa medel används dock även till bl.a. tonsättare och författare. Uppskattningsvis tillfaller omkring hälften av långtidsstipendierna (ca sex miljoner kr) bild- och formkonstnärerna. När det gäller inkomstgarantierna innehas ca en tredjedel av bildkonstnärer. Det skulle kunna innebära att åtminstone mellan fem och sex miljoner kr tillfaller bildkonstnärer i form av inkomstgarantier. Vidare utgår tio miljoner kr till den upphovsrättsligt färgade *individuella visningsersättningen*, som fördelas av BUS. Sammantaget utgår alltså till bildkonstnärerna omkring 80 miljoner kr i olika former av individuella bidrag.

Det kan vara av intresse att i sammanhanget nämna ett icke-staligt stöd till unga konstnärer, nämligen de stipendier som årligen fördelas av Kungl. Akademien för de fria konsterna (Konstakademien) till elever vid Kungl. Konsthögskolan. För fördelning disponerar Konstakademien därvid avkastningen från fem olika fonder, vars donatorer har uttryckt önskemål om att lovande elever vid Konsthögskolan på detta sätt skall uppmuntras. Praxis är numera att samtliga avgångselever tilldelas stipendier. Vid årsskiftet 1996/97 uppgick det sammanlagda fondkapitalet till ca 10,5 miljoner kr. Avkastningen på kapitalet, som uppgick till ca 485 000 kr, delades mellan de 21 avgående eleverna som var och en erhöll 23 000 kr.

Hur bör fondmedlen användas?

Tidigare i detta avsnitt har vi redogjort för vissa av de stödformer som förekommer på konstområdet. Man kan därvid dra en första skiljelinje mellan bidrag för kollektiva

ändamål, dvs. bidrag som ges till verksamheter som kommer hela eller delar av bildkonstnärgruppen till godo, och bidrag till enskilda konstnärer. När det gäller de individuellt riktade bidragen kan det, som har framgått, göras en uppdelning mellan bidrag som på olika sätt syftar till att skapa ekonomisk trygghet i det konstnärliga arbetet (t.ex. arbetsstipendier, långtidsstipendier och projektbidrag), bidrag med internationell inriktning och bidrag som avser att fylla vissa sociala syften (t.ex. pensionsbidrag). Dessa individuella bidragsformer är samtliga selektiva på så sätt att de fördelas individuellt efter olika kriterier. En annan möjlighet är att fördela stödet i mera generella former, dvs. att ge bidrag till en krets av konstnärer som uppfyller vissa angivna krav. Om kraven uppfylls fördelas bidraget utan någon subjektiv prövning.

Vi menar att samtliga av de nu diskuterade stödformerna i och för sig är tänkbara när det gäller frågan om användningen av de influtna avgifterna. Enligt våra beräkningar av förslagets ekonomiska konsekvenser (se avsnitt 2.6.10) kommer vidareförsäljningsavgiften att inbringa mellan sju och tio miljoner kr om året. Att vidareförsäljningsavgiften inte kan användas till alla de nu diskuterade ändamålen framstår därför som tämligen klart. I relation till de nu tillgängliga medlen för kollektiva ändamål kan avgiftsmedlen dock bli ett värdefullt tillskott. Utgångspunkten bör därför vara, vilket också nämns i direktiven, att fondmedlen bör användas till något eller några av dessa ändamål. Åtgärder som främjar de kulturpolitiska målen som de lades fast i den kulturpolitiska propositionen (prop. 1996/97:3) bör givetvis prioriteras.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att i ett längre perspektiv främja konstmarknadens funktion och att därmed skapa ytterligare arbetstillfällen för konstnärer. Vi anser därför att avgiftsmedlen i första hand bör användas till

sådana ändamål. Det kan gälla stöd till förmedling av konst, marknadsföringsinsatser, internationellt utbyte etc. som riktar sig till grupper av konstnärer. Stödet bör därvid ges i form av projektbidrag. Projekt som gynnar unga eller i övrigt ännu icke etablerade konstnärer bör prioriteras.

Organisationer som kan bli aktuella när det gäller detta stöd är exempelvis Fotograficentrum, Grafiska Sällskapet, Konstnärscentrum, Illustratörscentrum, fackliga organisationer inom bildkonstområdet, konstnärskollektiv och kooperativ samt ad hoc-grupper av konstnärer. Även organisationer som främjar konstlivet skulle kunna bli aktuella under förutsättning att de projekt man söker stöd för avser verksamhet som riktar sig till grupper av konstnärer inom de angivna områdena.

Samtidigt är det enligt vår uppfattning viktigt med individrelaterade bidrag. En del av kritiken mot den upphovsrättsliga ordningen går ju ut på att det systemet gynnar de redan etablerade konstnärerna. Fondens medel bör därför också kunna användas för individuella insatser för att stödja och stimulera unga och andra icke etablerade konstnärers arbete. Detta bör ske genom att en viss del av de inbetalda avgifterna används till individuella bidrag. Även de individuella bidragen bör i första hand ges i form av projektbidrag, dvs. ges för ett projekt med ett avgränsat mål eller syfte. Enligt vår uppfattning bör även detta stöd ges framförallt till de unga eller i övrigt oetablerade konstnärerna, t.ex. konstnärer som nyligen har flyttat till Sverige. Ett stöd av denna typ torde kunna underlätta dessa konstnärers möjligheter att komma i gång med sin konstnärliga verksamhet. Bidrag bör därvid utgå till konstnärer som är bosatta i olika delar av landet och som företräder olika genrer, stilar och tekniker.

Museerna har uttryckt önskemål om att - om en avgift införs - avgiftsmedel bör avsättas till en fond för inköp av

sådana kulturföremål som kan befaras föras ut ur landet och av vilka det inte finns några representativa exemplar i offentlig ägo. Vi vill inte föreslå detta, eftersom vi anser att medlen skall användas för att förbättra villkoren för unga konstnärer - inte för inköp av konst.

Ett annat förslag går ut på att avgiftsmedel bör användas för att finansiera ett lärlingssystem på konstområdet. Sådana utbildningssystem faller dock vanligtvis under skolans huvudmannaskap. Den nu föreslagna användningen av avgiftsmedel är därför närmast en fråga om de konstnärliga utbildningarnas innehåll och den ryms inte inom vårt uppdrag.

2.6.8 Fördelningen av medlen

Vårt förslag: Statens kulturråd och Konstnärsnämnden skall var och en inom sitt verksamhetsområde svara för fördelningen av fondens medel.

När det gäller frågan om vem som bör ombesörja fördelningen av pengarna är det som vi ser det främst Statens kulturråd och Konstnärsnämnden som kommer i fråga.

En annan möjlighet som har diskuterats under utredningsarbetet är att anförtro uppgiften till ett enskilt organ. Det som då ligger närmast till hands skulle vara att staten överlåter till någon eller några av de upphovsrättsorganisationer som hanterar ersättningar enligt systemet med följerätt att också handha fördelningen av fondmedel. Mot en lösning av detta slag talar dock det förhållandet att det inte finns någon organisation som företräder samtliga upphovsmän. Att splittra bidragsfördelningen på flera organisationer anser vi vara mindre lämpligt. Lösningen att lägga denna uppgift på

någon av dessa organisationer framstår därför, åtminstone för närvarande, inte som något bra alternativ.

Enligt vår mening bör de inlutna avgifterna delas mellan Statens kulturråd och Konstnärsnämnden för fördelning inom resp. myndighets specialområde. Regeringen bör för ett år i taget bestämma hur stor andel av de tillgängliga medlen inkl. avkastningen var och en skall disponera. Mot bakgrund av att det inte på förhand går att bedöma hur mycket pengar som kan disponeras, bör regeringens beslut uttryckas i relativa termer. Om det inte är aktuellt att rikta medlen till något särskilt ändamål, kan en lämplig uppdelning vara att Kulturrådet disponerar tre fjärdedelar av medlen och Konstnärsnämnden återstoden, dvs. en fjärdedel.

Kostnaden för den direkta administrationen och fördelningen av stöd ur fonden vid de båda myndigheterna bör, i likhet med vad som gäller för Kammarkollegiets förvaltning, betalas med medel från fonden.

2.6.9 Avgiftens förenlighet med rådets sjätte mervärdesskattedirektiv

Vår bedömning: Avgiften är förenlig med EG:s regler i rådets sjätte direktiv (77/388/EEG) om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningskatter m.m.

Vi har tidigare konstaterat att en offentligrättslig avgift av nu aktuellt slag får karaktär av skatt. I direktiven anges att vi skall undersöka en sådan avgifts förenlighet med EG:s regler i rådets sjätte direktiv (77/388/EEG) om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningskatter m.m.

Begreppet indirekt skatt används allmänt sett som en beteckning för skatter som tas ut vid omsättningen av varor och tjänster. Man brukar därvid skilja mellan allmänna omsättningsskatter, som i princip träffar omsättningen på alla varor och tjänster, t.ex. mervärdesskatten, och omsättningsskatter på vissa speciella varor och tjänster, s.k. punktskatter.

Artikel 99 i EG-fördraget innehåller grunden för harmonisering av medlemsstaternas skatteförfattningar. Den s.k. sekundärrätt som med stöd av artikeln utfärdas på skatteområdet sker i normalfallet i form av rådskdirektiv. Grunden för EG:s mervärdesskattesystem utgörs av det s.k. sjätte mervärdesskattedirektivet, som är bindande för hur mervärdesskattelagstiftningen i medlemsländerna skall vara utformad.

Det sjätte mervärdesskattedirektivet

Direktivet, som innehåller detaljerade regler som syftar till att uppnå enhetlighet mellan medlemsstaternas mervärdesskattesystem, har under årens lopp kompletterats med ett stort antal tilläggs- och ändringsdirektiv. Efter kompletteringarna regleras i stort sett hela mervärdesskatteområdet. Det finns emellertid inte någon samlad version av direktivet, utan det ursprungliga direktivet och de senare kompletterande direktiven måste läsas ihop.

Direktivet, som har införlivats i svensk rätt genom mervärdesskattelagen (1994:200) och delvis också genom mervärdesskatteförordningen (1994:223), är uppdelat i 21 avdelningar och har tio bilagor.

I avdelningarna I-III finns inledande bestämmelser samt bestämmelser om räckvidd och territoriell tillämpning. Avdelningarna IV och V innehåller bestämmelser om skattskyldiga personer och skattepliktiga transaktioner.

Platsen för skattepliktiga transaktioner och skattskyldighetens inträde och uttag av skatt regleras i avdelningarna VI och VII. I avdelningarna VIII-XI finns bestämmelser om beskattningsunderlaget, skattesatser, undantag från skatteplikt och avdrag. Avdelningarna XII och XIII innehåller bestämmelser om personer som är ansvariga för skatteinbetalning och skyldigheter för dessa. I avdelningarna XIV-XVII finns särskilda regler, bestämmelser om förenklingsförfaranden, ett antal olika övergångsbestämmelser och bestämmelser om Mervärdesskattekommittén. Avdelning XVIII rubriceras "Diverse" och i avdelning XIX finns slutbestämmelser.

I den näst sista avdelningen (XVIII Diverse) anges i artikel 33 bl.a. att en medlemsstat utan hinder av direktivet kan behålla eller införa punktskatter, stämpelskatter och, mera generellt, sådana skatter, tullar eller avgifter som inte kan karakteriseras som omsättningsskatter. En förutsättning är emellertid att skatterna inte påverkar tillämpningen av gemenskapens övriga bestämmelser, dvs. inte ger upphov till gränsformaliteter vid handel mellan medlemsstaterna. Med andra ord innebär direktivet att det i medlemsstaterna, utöver den genom direktivet reglerade mervärdesskatten, inte får införas skatter o.d. som kan karakteriseras som omsättningsskatter. Spörsmålet är då vad som avses med begreppet "omsättningsskatt" i artikelns mening.

Av artikelns ordalydelse framgår inte vilka typer av skatter som är otillåtna. Ett flertal rättsfall från EG-domstolen behandlar dock frågan om en skatt skall karakteriseras som en omsättningsskatt. Domstolen har därvid slagit fast att en mervärdesskatt kännetecknas av *att* den tillämpas generellt på omsättning av varor och tjänster, *att* den tas ut i alla led av produktionen eller distributionen av varor och tjänster och *att* den träffar den värdetillväxt - mervärdet - som tillförs i varje led (se t.ex. *Due m.fl.*, EU-Karnov, femte

upplagan, 1996, Köpenhamn, s. 909-910). Det sistnämnda innebär att varje led svarar för skatten på det mervärde som tillförts i det egna ledet. Mervärdet får man därvid fram genom att företagen från mervärdesskatten på den egna omsättningen (den utgående momsens) får dra skatten på förvärven för verksamheten (den ingående momsens).

I ett av de s.k. AMBI-målen (Mål 200/90, Dansk Denkvit, etc. v. Ministry of Finance [1992] ECR I-2217), där ett av Danmark infört s.k. Arbejdsmarkedbidrag ansågs vara en skatt som stred mot artikel 33, angav domstolen att det inte - för att en omstridd skatt skall anses stå i strid med direktivet - krävs att den i alla avseenden motsvarar en mervärdesskatt, utan att det är tillräckligt att den uppvisar en del av mervärdesskattens kännetecken.

Förenligheten

Frågan är då om den nu aktuella avgiften kan karakteriseras som en sådan omsättningsskatt som strider mot direktivet.

Vi har i avsnitt 2.6.2 konstaterat att det ligger närmast till hands att i statsrättsligt hänseende betrakta pålagan som en skatt. Eftersom avgiften endast är tänkt att tillämpas på omsättningen av vissa speciella varor är den därvid att betrakta som en punktskatt. Det rör sig alltså inte om en generell omsättningsskatt. Vidare kommer det föreslagna systemet inte att innehålla den avdragsprincip som kännetecknar mervärdesskatten. Mot bakgrund av det nu anförda synes den förevarande avgiften vara förenlig med direktivet.

2.6.10 En uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna

Vår bedömning: Vi uppskattar att vidareförsäljningsavgiften årligen skulle kunna inbringa mellan sju och tio miljoner kr till fonden.

Som tidigare har anförts (se avsnitt 2.6.4) finns det inte någon officiell statistik över vidareförsäljningen på den svenska konstmarknaden. Vi har därvid också nämnt att vi vid våra kontakter med företrädare för konsthandeln visserligen har fått vissa upplysningar om hur marknaden ser ut, men att vi inte har fått del av några statistiska uppgifter rörande vidareförsäljningens omfattning eller några mera preciserade uppgifter i övrigt om konstmarknadens uppbyggnad. Vidare har vi nämnt att vi av tidsskäl inte har haft möjlighet att göra någon djupare undersökning av den svenska konstmarknadens ekonomiska villkor. Av lätt insedda skäl innebär det nu sagda stora svårigheter när det gäller möjligheterna att uppskatta hur mycket en avgiftsordning av föreslagen typ skulle kunna inbringa till fonden. De beräkningar som vi redovisar i detta avsnitt får därför sägas innehålla mycket stora osäkerheter och måste betraktas som grova uppskattningar.

Det kan till en början nämnas att man från konsthandelns sida har uppskattat att omsättningen inom den svenska yrkesmässiga konst- och antikhandeln, inkl. auktionsföretagens omsättning, torde uppgå till ca 800 miljoner kr om året. Denna uppskattning av försäljningsvolymen motsägs inte av vad vi har kommit fram till efter att ha tagit del av ett flertal av de årsredovisningar som företagen i branschen har sänt in till Patent- och registreringsverket.

Det norska företaget Kunsthuset A.S ger årligen ut ett prisindex som noterar försäljningspriser från auktioner vid bl.a. de flesta svenska auktionshusen. I den senaste utgåvan av indexet - Kunsthuset Prisindex, Skandinavisk Kunst 1996/97 - finns en redovisning av försäljningspriser från omkring 40 skandinaviska auktionshus, däribland elva svenska. Den innehåller också vissa noteringar av försäljningspriser på nordisk konst som har sålts i bl.a. Tyskland och Schweiz.

För att en försäljning skall tas med i redovisningen krävs det dels att konstnären är medborgare i ett nordiskt land, dels att försäljningspriset överstiger 3 000 kr. De priser som refereras är s.k. tillslagspriser, dvs. priset exkl. offentliga skatter och avgifter samt provision. År 1996 uppgick de svenska auktionshusens försäljning av bildkonst av detta slag, enligt indexet, till omkring 130 miljoner kr. Omkring 64 procent av försäljningen, dvs. ca 83 miljoner kr, avsåg vidareförsäljning av upphovsrättsligt skyddad bildkonst och återstoden, ca 36 procent eller 47 miljoner kr, gällde vidareförsäljning av bildkonstverk som inte omfattades av den upphovsrättsliga skyddstiden.

Av detta kan man dra slutsatsen att huvuddelen av den nordiska bildkonst som omsätts på den svenska konstmarknaden utgörs av verk där den upphovsrättsliga giltighetstiden gäller. Detta överensstämmer också med vad som har sagts från konsthandelns sida. En 5-procentig avgift på värdet av den vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddad nordisk bildkonst som anges i Kunsthusets index skulle ha gett en intäkt till en fond av nu tänkt slag på omkring 2,3 miljoner kr. Som har framgått omfattar redovisningen i indexet emellertid inte de vidareförsäljningar som avser bildkonstverk där upphovsmannen inte är medborgare i ett nordiskt land. Enligt vad vi har erfarit omsätter denna kategori av konstverk högre belopp än vidareförsäljningen av

nordisk bildkonst. Man kan därför försiktigtvis göra antagandet att vidareförsäljningen av sådan konst i vart fall skulle ha inbringat tre miljoner kr till fonden. Dessutom måste värdet av vidareförsäljningen av äldre bildkonstverk i skiktet 1 850-3 000 kr beaktas. Vidareförsäljningen av konstföremål i denna priskategori omsätter, enligt vad vi har inhämtat, inte obetydliga belopp. Beträffande denna kategori gör vi det försiktiga antagandet att vidareförsäljningen skulle ha inbringat omkring en miljon kr till fonden. Till detta skall läggas den vidareförsäljning av äldre bildkonstverk som sker inom den övriga konsthandeln. Enligt vad vi har erfarit är omsättningen av sådan konst därvid mindre än vid auktionshusen. Även beträffande denna kategori av vidareförsäljningar görs därför uppskattningen att intäkterna skulle ha uppgått till en miljon kr. Totalt sett skulle en beräkning utifrån dessa, grovt uppskattade belopp, innebära att omkring 7-7,5 miljoner kr skulle flyta in till fonden.

Ett annat sätt att få en bild av värdet av vidareförsäljningen på den svenska konstmarknaden är att utgå från de uppgifter om konstmarknaden som Konstnärsnämnden hänvisade till i den tidigare nämnda utredningsrapporten (se avsnitt 2.2.3). I rapporten utgick man från en år 1984 av Statens pris- och kartellnämnd gjord undersökning. I denna gjordes en kartläggning som omfattade vidareförsäljningar av originalkonst i gallerier och annan konsthandel samt hos antikvitets- och auktionsföretag. Enligt rapporten omfattades inte brukskonst av kartläggningen. Av rapporten framgår emellertid att undersökningen, förutom bildkonstverk inkl. tredimensionella verk, omfattade glas- och keramikarbeten, vilka många gånger ses som brukskonst. Enligt undersökningen uppgick det beräknade värdet av vidareförsäljningen för år 1983 till 150-250 miljoner kr. En avgift på fem procent på all vidareförsäljning beräknades i rapporten inbringa 9,5-16 miljoner kr. Hur stor del av försäljningen

som avsåg skyddade resp. oskyddade verk framgår inte av redogörelsen i rapporten.

Om man med utgångspunkt från konsumentprisernas utveckling antar att värdet på omsättningen av bildkonstverk åtminstone har fördubblats till dags dato, dvs. i dag uppgår till 300-500 miljoner kr, och att de äldre verkens andel av detta är 30 procent, kan intäkterna med en 5-procentig avgift grovt räknat bli i storleksordningen 4,5-7,5 miljoner kr. Dessutom måste det beaktas att den föreslagna avgiften inte enbart skall tas ut på vidareförsäljning av originalkonstverk. Till det skall också läggas värdet på vidareförsäljningen inom den övriga konsthandeln.

Sammanfattningsvis uppskattar vi, mycket grovt räknat, att avgiftsordningen årligen skulle kunna inbringa mellan sju och tio miljoner kr till fonden.

2.6.11 En fråga för fortsatta överväganden

Upphovsrättsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande Översyn av upphovsrättslagstiftningen (SOU 1990:30 s. 546) att, om upphovsmannen inte efterlämnar några arvingar och inte heller har disponerat över rätten genom testamente, ersättningen bör tillfalla den organisation som inkasserar och distribuerar droit de suite-ersättningar i stället för Allmänna arvsfonden.

Vi har i avsnitt 2.2.7 nämnt dels att den upphovsrättsliga ersättningsrätten är personlig och inte kan överlåtas, dels att rätten, efter upphovsmannens död, övergår till efterlevande make och arvingar och att den kan testamenteras bort enligt vanliga regler. Detta innebär alltså att varje enskild ersättning skall vidarebefordras till den konstnär som har skapat det konstverk som har sålts vidare. Om konstnären är död, och denne inte har disponerat över ersättningsrätten genom

testamente, skall ersättningen i stället distribueras till hans efterlevande make och arvingar.

Vid 1995/96 års riksmöte behandlade Lagutskottet, i sitt av riksdagen godkända betänkande (bet. 1995/96:LU1), bl.a. regeringens proposition om droit de suite (prop. 1994/95:151). Samtidigt behandlades bl.a. två motioner (1994/95:L35 och 1994/95:L36), vilka båda innehöll yrkanden om att ersättningen, i de fall arvingar inte finns eller inte kan nås, skall få användas av den administrerande organisationen för utdelning i form av stipendier till behövande konstnärer. Lagutskottet inhämtade yttrande från Kulturutskottet (1994/95:KrU5y). I yttrandet (bet. 1995/96:LU1 s. 54 f.) uttalades att frågan om ett genomförande av utredningens förslag i denna del hade ett nära samband med frågan om en offentligrättslig avgift på vidareförsäljning av konst som inte omfattades av något upphovsrättsligt skydd. Det anfördes vidare att i båda fallen skulle de inflytande beloppen användas till kollektiva ändamål inom bildkonstområdet. Utskottet utgick därför från att de i motionerna framförda förslagen, vilka ansågs överensstämma med utredningens förslag, skulle komma att övervägas i samband med frågan om införande av en offentligrättslig avgift som komplement till droit de suite.

I betänkandet (s. 23) uttalade Lagutskottet att det delade Kulturutskottets uppfattning.

Enligt ärvdabalkens regler (5 kap. 1 §) skall ett arv, i de fall andra arvingar inte finns, tillfalla Allmänna arvsfonden. Fondens rätt är därvid att betrakta som en arvsrätt (se Walin, Kommentar till Ärvdabalken, Del I [1-17 kap.], Arv och testamente, fjärde upplagan, 1993, s. 125 och rättsfallet NJA 1957 s. 764). Detta innebär att Allmänna arvsfonden är arvsberättigad i de fall andra arvingar eller testamentstagare saknas. Av detta följer alltså att i de fall konstnären inte har några andra arvingar eller i testamente förordnat om rätten

till ersättning, rätten skall tillfalla Allmänna arvsfonden. Någon rätt för de distribuerande organisationerna att i fall som dessa ta hand om pengarna för t.ex. kollektiv fördelning föreligger således inte.

Det skulle kunna finnas skäl att överväga en annan ordning för dessa situationer. En möjlighet som man då kan tänka sig är att ersättningarna tillfaller den fond som vi föreslår skall inrättas. En sådan lösning skulle emellertid innebära ett visst avsteg från de principer som bär upp den upphovsrättsliga ersättningen. Det förtjänar dock att påpekas att lösningar av detta slag förekommer i bl.a. dansk, finländsk och isländsk rätt (se avsnitten 2.4.1, 2.4.2 och 2.4.3).

Den nu nämnda frågeställningen tas inte upp i våra direktiv och den ryms inte inom vårt uppdrag. Vi har därför inte ansett att vi närmare bör överväga och ta ställning till hur denna fråga bör regleras. Vi föreslår att den tas upp i annat lämpligt sammanhang, t.ex. vid en kommande översyn med anledning av ett eventuellt EG-direktiv om följerrätt.

3 Generella direktiv

3.1 Inledning

Enligt våra direktiv gäller för vårt arbete de generella kommittédirektiv som regeringen har utfärdat om att redovisa de regionalpolitiska konsekvenserna av framlagda förslag (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

3.2 De olika direktiven

3.2.1 Regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50)

Detta direktiv innebär att vi från ett antal olika utgångspunkter skall belysa de regionalpolitiska konsekvenserna av våra förslag till lagstiftning. Om vi lägger fram förslag till omorganisationer eller bildandet av nya myndigheter skall vi redovisa överväganden om decentralisering och lokalisering utanför Stockholm.

De lagstiftningsförslag som vi lägger fram medför i viss begränsad utsträckning att ett antal befintliga myndigheter får nya uppgifter. De verksamhetsförändringar som därvid

blir aktuella torde dock inte vara av den omfattningen att de innebär att myndigheterna behöver organiseras om. Några regionalpolitiska överväganden krävs därför inte.

I sammanhanget kan nämnas att ett av målen med kulturpolitiken är att alla skall ha möjlighet att uppleva kultur och ägna sig åt eget skapande oberoende av var de bor (se prop. 1996/97:3 s. 29). När det gäller fördelningen av avgiftsmedel förutsätter vi därför att de fördelande organen strävar efter att uppnå en proportionellt sett jämn geografisk spridning av de olika bidragen.

3.2.2 Offentliga åtaganden (dir. 1994:23)

Enligt detta direktiv skall vi förutsättningslöst pröva om det offentliga åtagande som är föremål för vårt uppdrag bör vara en offentlig angelägenhet. Om förslagen innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar för staten, skall vi redovisa hur dessa skall finansieras samt analysera möjligheter till besparingar och effektiviseringar.

Ett enskilt organ kan i och för sig med stöd av lag anförtros en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Detta innebär i förevarande fall att ett sådant organ skulle kunna ges i uppdrag att ombesörja avgiftsuppbörden. I avsnitt 2.6.5 har vi emellertid slagit fast att detta inte är en lämplig lösning när det gäller den nu aktuella avgiften.

Även uppgifterna att förvalta och fördela de uppburna avgifterna skulle kunna hanteras av enskilda organ. Som framgått (se avsnitten 2.6.6 och 2.6.8) har vi dock valt att lägga dessa uppgifter på statliga myndigheter. Eftersom vi därvid föreslår att kostnaderna för utförandet av dessa uppgifter bör täckas av fondmedel, innebär dessa åtaganden inte några utgiftsökningar för staten.

De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag behandlas i avsnitt 4.1.

3.2.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)

Enligt direktivet om jämställdhetspolitiska konsekvenser skall de förslag som vi lägger fram föregås bl.a. av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen, direkt eller indirekt, kan förväntas påverka kvinnors resp. mäns villkor och därmed förutsättningarna för jämställdhet mellan könen.

De lagstiftningsförslag som vi lägger fram kan inte bedömas ha några direkta jämställdhetspolitiska effekter.

När det gäller fördelningen av avgiftsmedel är det givetvis mycket viktigt att de fördelande organen strävar efter att fördela bidragen rättvist mellan kvinnor och män. Några särskilda regler om detta torde inte behövas.

3.2.4 Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49)

Enligt detta direktiv skall de förslag som vi lägger fram föregås bl.a. av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen, direkt eller indirekt, kan förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Som har framgått tidigare (se avsnitt 2.6.5) föreslår vi att skattebrottslagen skall vara tillämplig på avgiften. Självfallet går det inte att undvika att enstaka avgiftsskyldiga, i likhet med vad som sker när det gäller andra skatter och avgifter, kommer att försöka undgå att betala avgift genom att t.ex. lämna oriktiga uppgifter till skattemyndigheten. Vilka effekter detta kan förväntas få för brottsligheten är det dock omöjligt att uttala sig om med tillräcklig grad av säkerhet. Sannolikt kommer det att röra sig om mycket få fall.

4 Genomförandet av förslaget

4.1 Kostnader

Vår bedömning: Den föreslagna avgiftsordningen torde inte annat än marginellt ge upphov till några kostnader som kräver ökade anslag.

Den föreslagna avgiftsordningen innebär att de frågor som rör uppbörden kommer att regleras enligt punktskattelagens bestämmelser med Skattemyndigheten i Dalarnas län som ansvarig myndighet. Det framgår vidare av 1 kap. 7 a § punktskattelagen att det är Riksskatteverket som leder och har det övergripande ansvaret för skatteförvaltningens arbete enligt lagen. För myndigheterna uppstår i ett initialskede vissa kostnader, t.ex. för förändringar i befintliga dataprogram. Dessutom innebär det en viss kostnad att ta fram deklaraionsblanketter för avgiften. Dessa kostnader är dock av engångskaraktär och bör genom ett särskilt beslut kunna betalas av fondmedel.

Ett införande av den nu aktuella avgiften leder naturligtvis till ytterligare en arbetsuppgift för de två myndigheterna. För dessa myndigheter torde dock förslagen sammantaget inte innebära annat än marginella förändringar i fråga om resursåtgång. Förslagen bedöms därför inte få några nämnvärda statsfinansiella effekter i detta avseende.

De myndigheter som skall ombesörja förvaltningen av fonden och fördelningen av fondmedel får också nya arbetsuppgifter. Det föreslås att deras kostnader skall täckas av fondmedel. Förslaget i denna del kommer därför inte att medföra några kostnader för det allmänna.

4.2 Ikraftträdande

Vår bedömning: De föreslagna författningarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 1999.

Utgångspunkten för vårt arbete har varit att förslagen skulle föreligga i sådan tid att riksdagen kan fatta beslut under våren 1998. Detta bör vara möjligt. De berörda myndigheterna och de blivande avgiftsskyldiga bör därefter ges en rimlig tid att utarbeta administrativa rutiner för hanteringen av avgiften. Mot bakgrund av det sagda gör vi bedömningen att tidpunkten för ikraftträdandet kan sättas till den 1 januari 1999.

5 Författningskommentar

I författningskommentaren till förslagen om lag om Konstnärnsfonden och förordning om Konstnärnsfonden återges först under varje paragraf den föreslagna lydelsen av författningstexten. Detta har underlåtits såvitt avser förslaget till lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

5.1 Förslaget till lag om Konstnärnsfonden

Förslaget innebär att en särskild lag skall reglera systemet med en offentlighetsavgift på vidareförsäljning av icke upphovsrättsligt skyddade bildkonstverk och att en förordning skall komplettera lagen.

1 §

Konstnärnsfonden bildas av de avgifter som skall betalas in enligt denna lag. Fondens medel skall användas för ändamål som gagnar bildkonstnärer.

Av paragrafen framgår att de avgifter som tas ut enligt lagen skall tillföras en särskild fond, som benämns Konstnärnsfonden. Motiven till att avgiftsmedlen skall avsättas till en

särskild fond har i allmänmotiveringen behandlats i avsnitt 2.6.6. Fondens ändamål framgår av bestämmelsen i 2 § förordningen om Konstnärsfonden (se avsnitt 5.2).

2 §

Avgift skall betalas vid försäljning av exemplar av konstverk som har överlåtit och som inte omfattas av upphovsrättens giltighetstid enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Avgiftsskyldighet föreligger inte i de fall exemplaret är ett alster av brukskonst eller byggnadskonst. Avgiftsskyldighet föreligger inte heller i de fall försäljningspriset exklusive mervärdesskatt inte överstiger en tjugonedel av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

I paragrafens *första stycke* anges tillämpningsområdet för vidareförsäljningsavgiften. En närmare avgränsning av vilka typer av konstverk som omfattas finns i andra stycket. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.6.3 i allmänmotiveringen. Som har framhållits i den allmänna motiveringen innebär det en första självklar avgränsning att avgift endast skall tas ut vid de vidareförsäljningar där skyddstiden enligt upphovsrätten har löpt eller aldrig har gällt. Bestämmelserna rörande den upphovsrättsrättsliga giltighetstiden finns i 43-44 a §§ upphovsrättslagen.

För att avgiftsskyldighet skall föreligga krävs det vidare att det är fråga om en försäljning av ett exemplar av ett konstverk. Som framgår av allmänmotiveringen täcker begreppet "konstverk" i detta sammanhang bildkonstverk, t.ex. målningar, teckningar och grafik. Det omfattar också tredimensionella verk, t.ex. skulpturer, och även fotografiska verk. Däremot föreligger, till skillnad från den upphovs-

rättsliga regleringen, inte avgiftsskyldighet vid försäljning av vanliga fotografiska bilder. I andra stycket undantas också alster av brukskonst och alster av byggnadskonst från avgiftsskyldighet. Något krav på att försäljningen avser ett original exemplar av ett konstverk föreligger inte.

Det krävs dessutom att konstverksexemplaret har överlåtits tidigare, dvs. exemplaret skall ha övergått till en ny ägare genom köp, byte eller gåva. Detta innebär bl.a. att, om förvärvet av exemplaret har skett på annat sätt, t.ex. genom arv eller testamente, den första överlåtelsen inte skall vara avgiftspliktig.

I det *andra stycket* anges fall där avgiftsskyldighet inte föreligger trots att förutsättningarna i första stycket är uppfyllda. Även denna del av förslaget har behandlats i avsnitt 2.6.3. För det första skall avgift inte tas ut i de fall det är fråga om en vidareförsäljning av ett alster av brukskonst eller byggnadskonst. Vad som avses med dessa typer av konstverk har utvecklats i avsnitt 2.2.7. Motiven till ställningstagandet att utesluta dessa två typer av konstverk från avgiftsplikten framgår, som har nämnts, av våra överväganden i avsnitt 2.6.3. För det andra skall avgift inte betalas i de fall försäljningspriset inte överstiger en tjugondedel av gällande basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

3 §

Avgiftsskyldig är den näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet säljer eller förmedlar en försäljning av ett exemplar av ett sådant konstverk som anges i 2 §.

Avgiftsskyldigheten inträder vid leveransen till köparen.

Med yrkesmässig verksamhet avses detsamma som i 4 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200).

Av *första stycket* framgår dels att inte alla former av försäljningar, eller förmedlingar av försäljningar, omfattas av avgiftsskyldigheten, dels vem som är skyldig att betala in avgiften. Skälen för de föreslagna lösningarna har utvecklats i avsnitt 2.6.3.

I likhet med vad som gäller beträffande ersättningskyldigheten enligt den upphovsrättsliga regleringen omfattas inte rent privata försäljningar. För att avgiftsskyldighet skall föreligga krävs det alltså att det är fråga om en näringsidkare som säljer exemplaret av konstverket i sin yrkesmässiga verksamhet. Avgiften skall då betalas av näringsidkaren.

Också den näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet har förmedlat en försäljning, t.ex. som agent eller mäklare, skall betala avgift.

Om näringsidkaren handlar som kommissionär, vilket är vanligt vid auktioner, föreligger inte något förmedlingsfall. I dessa fall skall näringsidkaren i stället ses som säljare och betala avgift av det skälet (se prop. 1994/95:151 s. 37).

I paragrafens *andra stycke* anges att avgiftsskyldigheten inträder vid leverans till en köpare. Leveransbegreppet stämmer därvid överens med reglerna i köplagen (1990:931) om äganderättens övergång.

Beträffande yrkesmässighetsbegreppet görs i *tredje stycket* en hänvisning till vad som gäller i fråga om mervärdesskatten. Med begreppet avses således verksamhet som utgör näringsverksamhet enligt 21 § kommunalskattelagen (1928:370) eller verksamhet som bedrivs i former som är jämförliga med en till sådan näringsverksamhet hänförlig rörelse och ersättningen för omsättningen i verksamheten under beskattningsåret överstiger 30 000 kr.

4 §

Avgift tas ut med ett belopp som motsvarar fem procent av försäljningspriset exklusive mervärdesskatt.

Bestämmelsen, som reglerar avgiftens storlek, har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 2.6.4.

Avgiften skall vara fem procent av försäljningspriset efter avdrag för mervärdesskatt.

5 §

Regler för förfarandet vid uttag av avgift finns i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Den som är avgiftsskyldig skall vara registrerad hos den myndighet som i första instans skall besluta om uttag av avgift enligt lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter.

I *första stycket* anges att förfarandebestämmelserna i punktskattelagen skall tillämpas på avgiften. Motiven till detta ställningstagande har i allmänmotiveringen behandlats i avsnitt 2.6.5.

Av det *andra stycket* framgår att de avgiftsskyldiga skall vara registrerade hos den s.k. beskattningsmyndigheten, dvs. Skattemyndigheten i Dalarnas län. Att den avgiftsskyldige själv skall anmäla sig till myndigheten framgår av 2 § förordningen (1984:247) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

6 §

Vad som i skattebrottslagen (1971:69) föreskrivs om skatt gäller även i fråga om avgift enligt denna lag.

Avgiften omfattas även av lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. och lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att skattebrottslagen skall vara tillämplig på avgiften. Skälen för förslaget i denna del har behandlats i avsnitt 2.6.5.

I det *andra stycket* föreskrivs till en början att lagen om förmånsberättigade skattefordringar m.m. skall tillämpas på avgiften, vilket leder till att en fordran på avgift är förenad med förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen (1970:979). Dessutom föreskrivs att lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter skall tillämpas på avgiften.

Det kan i sammanhanget nämnas att de i paragrafen upptagna lagarna år 1996 (se prop. 1995/96:170) fick den nu gällande lagtekniska utformningen. Denna innebär, när det gäller lagarnas tillämpningsområde, att det inte krävs någon uppräkningslista av de skatte- och avgiftsförfattningar som resp. lag är tillämplig på, utan att det i ett fall som detta skall göras en särskild hänvisning i avgiftslagen.

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förvaltningen av fonden och om fördelningen av avgiftsmedel.

Regeringen får besluta att kostnaderna för förvaltningen av fonden och för fördelningen av avgiftsmedel skall betalas av fondens medel.

I paragrafens *första stycke* överlämnas till regeringen att föreskriva om närmare riktlinjer för förvaltningen av fonden och för fördelningen av avgiftsmedel. I avsnitt 5.2 lämnas ett förslag till en förordning med en sådan reglering.

Som har framgått skall fondens medel användas till vissa särskilt angivna ändamål och därför inte tillföras statsbudgeten. De uppburna avgifterna är därmed undandragna regeringens förfogande, varför det i *andra stycket* anges att det krävs en särskild föreskrift om att fondmedel efter beslut från regeringen får tas i anspråk för att täcka förvaltnings- och fördelningskostnaderna. I 2 § andra stycket i vårt förslag till förordning (se avsnitt 5.2) finns en sådan föreskrift.

5.2 Förslaget till förordning om Konstnärsfonden

Förslaget till förordning innehåller föreskrifter om fondens ändamål och dess förvaltning. Vidare finns bestämmelser om fördelningen av fondmedel. Det finns också bestämmelser om att kostnaderna för förvaltningen och fördelningen får täckas av fondmedel. Avslutningsvis finns en bestämmelse om att de fördelande myndigheterna årligen skall lämna en årsberättelse till regeringen.

1 §

Denna förordning innehåller föreskrifter i anslutning till lagen (1998:00) om Konstnärsfonden.

I paragrafen anges att förordningen innehåller bestämmelser om Konstnärsfonden.

2 §

Konstnärsfondens medel skall användas till

1. bidrag till sammanslutningar som ägnar sig åt verksamhet som stöder grupper av bildkonstnärer, och
2. individuella bidrag åt yngre eller i övrigt mindre etablerade bildkonstnärer som har sin huvudsakliga konstnärliga verksamhet i Sverige eller som är stadigvarande bosatta i landet.

Regeringen beslutar för ett år i taget om fördelningen av tillgängliga medel mellan dessa ändamål.

I *första stycket* anges fondens ändamål i stora drag. Vad gäller skälen till vårt ställningstagande i denna del hänvisas till redogörelsen i avsnitt 2.6.7. Av stycket framgår vidare att möjligheten att erhålla individuella bidrag är förbehållen bildkonstnärer som har anknytning till landet.

Av det *andra stycket* framgår att det är regeringen som för ett år i taget beslutar hur fördelningen skall ske mellan de olika ändamålen (se avsnitt 2.6.8).

3 §

Konstnärsfondens medel skall förvaltas av Kammarkollegiet. För förvaltningen gäller förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning.

Kostnaderna för förvaltningen av fonden får betalas ur fondens medel.

I paragrafens *första stycke* anges att ansvaret för fondens förvaltning skall ligga på Kammarkollegiet. Förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 2.6.6.

De placeringsregler som föreskrivs i förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning gäller för fondförvaltningen. Detta innebär bl.a. att börsnoterade aktier och därmed jämställda placeringar får utgöra högst 60 procent av de förvaltade tillgångarnas bokförda värde.

Det *andra stycket* innehåller en föreskrift om att kostnaderna för Kammarkollegiets arbete får betalas med fondmedel. För skälen till föreskriften hänvisas till kommentaren till 7 § andra stycket i förslaget till lag om Konstnärsfonden (se avsnitt 5.1).

4 §

Frågor om bidrag som avses i 1 § 1 prövas av Statens Kulturråd och i 1 § 2 av Konstnärsnämnden. Ett beslut om bidrag får förenas med villkor att bidragstagaren skall redovisa användningen av bidraget till den bidragsbeviljande myndigheten.

Beslut i frågor om bidrag från fonden får inte överklagas.

Paragrafens *första stycke* innehåller en föreskrift om vilka myndigheter som skall besluta beträffande bidrag från fonden. Förslaget har i allmänmotiveringen behandlats i avsnitt 2.6.8.

Den närmare fördelningen av avgiftsmedel mellan de två fördelande organen bör inte regleras på förordningsnivå, utan i stället årligen bestämmas av regeringen i särskilda beslut.

I det första stycket ges de fördelande organen en möjlighet att besluta att mottagaren av bidraget skall redovisa hur medlen har använts. Eftersom de två myndigheterna lämpligen bör följa användningen av de bidrag som de har beslutat om, bör ett sådant villkor regelmässigt ställas.

Av *andra stycket* följer att ett beslut i en fråga om bidrag inte får överklagas.

5 §

Kostnaderna för fördelningen av fondmedel får betalas ur fondens medel.

I paragrafen föreskrivs att kostnaderna för de fördelande myndigheternas arbete får ersättas av fondmedel. För skälen till föreskriften hänvisas till kommentaren till 7 § andra stycket i förslaget till lag om Konstnärsfonden.

6 §

Statens kulturråd och Konstnärsnämnden skall varje år före den 15 oktober lämna en gemensam rapport till regeringen om användningen av Konstnärsfondens medel under det senaste budgetåret.

I paragrafen ges en föreskrift om att de fördelande myndigheterna årligen skall ge in en gemensam rapport till regeringen. Eftersom vi ser en fördel i att det skall vara en gemensam rapport skall redovisningen inte ske i anslutning till myndigheternas årsredovisning. Revision av myndigheternas hantering av fonden skall ske i samband med revisionen av deras ordinarie verksamhet.

7 §

Skattemyndigheten i Dalarnas län skall varje månad redovisa inbetalda avgifter till Kammarkollegiet.

En ordning som innebär att influtna avgiftsbelopp redovisas månadsvis till Kammarkollegiet torde leda till att det administrativa förfarandet vid de två myndigheterna inte blir kostsamt och svårhanterligt.

5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter

Den föreslagna lagen om konstnärsfond föranleder en följdändring i 1 kap. 1 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Kommittédirektiv

Översyn av vissa offentligrättsliga
ersättningsordningar

Dir. 1996:81

Beslut vid regeringssammanträde den 17 oktober 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift
- att utarbeta ett förslag till regelsystem avseende en
offentligrättslig avgift på vidareförsäljning av konst som
inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd,

:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:~::~:=:

Bakgrund

Offentligrättslig avgift på vidareförsäljning av konst

Den 1 januari 1996 infördes regler om upphovsrättslig ersättning vid vidareförsäljning av exemplar av konstverk, s.k. droit de suite. De innebär att upphovsmannen har rätt att få ersättning inom upphovsrättens giltighetstid med fem procent av försäljningspriset. Ersättningen skall betalas av säljaren eller av den som förmedlat försäljningen vid yrkesmässig försäljning av hans konstverk. Endast en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området har rätt att kräva in ersättningen.

Bakgrunden till dessa regler är följande.

Upphovsrätten består av en ekonomisk rätt och en ideell rätt. Den ekonomiska rätten består av två delar, nämligen rätten att framställa exemplar av verket och rätten att göra verket tillgängligt för allmänheten.

Genom rätten att göra verk tillgängliga för allmänheten kan upphovsmän bestämma om och på vilka villkor som exemplar av deras verk skall spridas till allmänheten. Detta brukar man kalla för upphovsmannens spridningsrätt. När ett exemplar av ett verk med upphovsmannens samtycke väl har överlåtit, kan upphovsmannen emellertid inte hindra att exemplaret sprids vidare (19 § lagen [1960:729] om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk). Det innebär att ett exemplar av ett verk - t.ex. ett konstverk - fritt kan spridas bland allmänheten genom försäljning, om upphovsmannen en gång har överlåtit exemplaret. Principen gäller visserligen för alla upphovsmän men reglerna slår hårdare mot bildkonstnärer än mot andra grupper av upphovsmän. För en författare är det främst rätten att framställa exemplar som är av ekonomisk betydelse; spridningsrätten är inte lika betydelsefull. Om allmänheten uppskattar hans litterära verk, kan han ju begära kompensation i form av royalty när verket skall ges ut i nya upplagor.

Riksdagen har vid en rad tillfällen behandlat frågan om införande av droit de suite. Hösten 1988 behandlade kulturutskottet, efter hörande av lagutskottet, frågan om ett ersättnings- och avgiftssystem vid vidareförsäljning av konst (bet. 1988/89:KrU7, rskr. 1988/89:78). Utskottet konstaterade att kulturarbetarnas ekonomiska villkor inte är tillfredsställande trots de insatser som gjorts av stat, landsting och kommun. Det fanns enligt utskottets mening tungt vägande argument för ståndpunkten att konstnärerna genom ett ersättnings- eller avgiftssystem skulle få del i det ekonomiska utbytet av yrkesmässig försäljning av konst.

Våren 1993 förordade kulturutskottet i ett yttrande till lagutskottet att Upphovsrättsutredningens förslag om droit de suite skulle genomföras (yttr. 1992/93:12y). Starka skäl talade enligt utskottet också för att ersättningssystemet skulle kombineras med en offentligrättslig avgift på vidareförsäljning av konst som inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd. Avgiften skulle användas till kollektiva ändamål inom området. Kulturutskottet föreslog att ett sådant avgiftssystem skulle införas och att regeringen snarast möjligt borde återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning om ett ersättnings- och avgiftssystem vid vidareförsäljning av konst. Lagutskottet fann dock att det var motiverat att avvakta det pågående arbetet inom EG (bet. 1992/93:LU44).

Våren 1994 behandlades frågan om införande av droit de suite åter i riksdagen (bet. 1993/94:LU16). Lagutskottet konstaterade att frågan inte synes få en lösning inom EG inom en nära framtid och att någon form av system för ersättning vid vidareförsäljning av konst redan gäller i flera västeuropeiska länder, inklusive Norden. Tiden var därför mogen för ett ställningstagande till frågan, om en ordning med droit de suite bör införas även i Sverige ansåg lagutskottet. Utskottet utgick från att regeringen skulle arbeta vidare med frågan och göra de överväganden som kunde anses nödvändiga.

Vid flera tillfällen har motioner väckts i riksdagen om att ett system med droit de suite bör kombineras med en offentligrättslig avgift på vidareförsäljning av konst som inte skyddas av den upphovsrättsliga lagstiftningen och att avgiften skall användas till kollektiva ändamål inom området (se bl.a. bet. 1992/93:LU44, 1993/94:LU16). Argumenteringen bakom införandet av en sådan avgift har i huvudsak gått ut på att den upphovsrättsliga ersättningen till största delen går till dem som är i minst behov av den. Genom en sådan avgift skulle större "fördelningspolitiska" effekter

bedömningen av dessa frågor men även andra lösningar är tänkbara.

Utredaren skall även komma med förslag hur bevakningen av avgiften bör ske och vem som bör kräva in avgiften och betala ut pengarna. Det måste vara ett smidigt och effektivt system. Utredaren skall även överväga vad avgiften skall användas till. Utgångspunkten bör här vara att den skall användas till kollektiva ändamål.

Island har en upphovsrättslig avgift på vidareförsäljning kombinerad med ett offentligrättsligt system medan Norge enbart har det sistnämnda. Utredaren skall titta närmare på dessa modeller.

En offentligrättslig avgift av detta slag får karaktär av skatt. Utredaren skall undersöka en sådan avgifts förenlighet med EG:s regler i rådets sjätte direktiv (77/388/EEG) om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter m.m.

:~:

Ekonomiska ramar

I budgetpropositionen för år 1997 anges ramarna för statens insatser på det konstnärspolitiska området för perioden 1997-1999. Förslag som ej ryms inom dessa ramar skall åtföljas av förslag till annan finansiering inom utgiftsområdet.

Arbetets bedrivande

För utredaren gäller regeringens direktiv att redovisa de regionalpolitiska konsekvenserna av framlagda förslag (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Utredningsarbetet skall vara avslutat före den 15 augusti 1997.

(Kulturdepartementet)