

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över Privatkopieringsersättningen i framtiden (SOU 2022:20)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk samt förslag till förordning med instruktion för privatkopieringsnämnden.

Utredningens förslag innebär nya regler för hur avgränsningen av vilka som är ersättningsberättigade och ersättningsskyldiga ska göras samt att ett visst ansvar för att fastställa ersättningen ska flyttas till staten. Vidare föreslås att det inte längre ska anges några ersättningsnivåer i lag. I stället föreslås att en ny myndighet ska inrättas som, med beaktande av vissa i lag angivna förhållanden, i en föreskrift varannat år ska precisera vilka anordningar som ska medföra ersättningsskyldighet och ersättningsnivåerna för dessa. Därutöver föreslås vissa övergångsbestämmelser.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i betänkandet att i upphovsrättslagen finns en inskränkning av upphovsrätten som innebär att var och en för privat bruk får framställa ett eller några få exemplar av offentliggjorda verk. Vid en sådan inskränkning ska upphovsmännen och innehavare till vissa närstående rättigheter ha rätt till s.k. privatkopieringsersättning. Vidare anges att utredningens uppdrag är att göra en översyn av det nuvarande systemet för privatkopieringsersättning.

Enligt den nu gällande regleringen för privatkopieringsersättning är näringsidkare skyldiga att betala ersättning om de i sin yrkesmässiga verksamhet tillverkar eller till landet inför vissa anordningar. De anordningar det är fråga om är sådana som kan användas för att ta upp ljud och rörlig bild och som är särskilt ägnade för privatkopiering. Ersättningsberättigade är de upphovsmän och rättighetshavare vars skyddade verk därefter har sänts ut på radio eller tv eller som har getts ut på anordningar genom vilka de kan återges. Nivån på den ersättning som ska betalas anges i lag och är kopplad till lagringsutrymmet som finns hos anordningarna, med en möjlighet till nedsättning under vissa förutsättningar. Den snabba tekniska utvecklingen har dock medfört att lagringsutrymmet hos de anordningar som

används för att framställa privatkopior numera är mycket större än vad som förutsågs när bestämmelserna infördes. Dessutom är anordningarna numera vanligtvis multifunktionella.

Vidare anges att det har fått till konsekvens att den i lagen angivna beräkningsgrunden för ersättningens storlek inte längre framstår som aktuell. Detta har i sin tur lett till att de i lagen angivna ersättningsnivåerna inte fullt ut har tillämpats. Vilken privatkopieringsersättning som ska betalas har i stället behövt fastställas efter långdragna förhandlingar mellan å ena sidan upphovsmän och rättighetshavare och å andra sidan ersättningsskyldiga näringsidkare och genom domstolsavgöranden. Även frågan om vilka anordningar som ska anses särskilt ägnade för privatkopiering har orsakat tvister mellan marknadens aktörer. Nuvarande ordning har således blivit ineffektiv, kostsam och processdrivande. Härutöver har det också ifrågasatts om den hittillsvarande ordningen är för snäv när det gäller vilka som omfattas av rätten till ersättning.

För att komma till rätta med detta föreslår utredningen dels nya regler för hur avgränsningen av vilka som är ersättningsberättigade och ersättningsskyldiga ska göras, dels att ett visst ansvar för att fastställa ersättningen ska flyttas till staten. Utredningen föreslår att det inte längre ska anges några ersättningsnivåer i lag. I stället föreslås att en ny myndighet ska inrättas som, med beaktande av vissa i lag angivna förhållanden, i en föreskrift vartannat år ska precisera vilka anordningar som ska medföra ersättningsskyldighet och ersättningsnivåerna för dessa. På så sätt kan ett system skapas som gör att privatkopieringsersättningen kan anpassas utifrån gällande privatkopieringsbeteende samt den tekniska, ekonomiska och rättsliga utvecklingen på området, vilket minskar risken för motsättningar och diskussioner mellan marknadens aktörer. Dessutom kan det säkerställas att rättighetshavare får en rimlig ersättning.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen redogör för sina överväganden och effekter av om ingen reglering kommer till stånd i konsekvensutredningen. Det anges bland annat att i stället för att inrätta en myndighet är ett alternativ som utredningen övervägt att föreskriva en möjlighet till medling mellan marknadens aktörer genom att låta lagen (2017:322) om medling i vissa upphovsrättstvister omfatta även tvister om privatkopieringsersättning. Vidare anges att en sådan lösning skulle visserligen vara billigare för det allmänna på så sätt att ansvaret att bestämma ersättningen i första hand inte skulle ligga hos staten. I stället skulle det alltså vara upp till parterna att försöka nå överenskommelser om ersättning. Utredningen anser dock inte att en möjlighet till medling utgör någon garanti för att en avtalslösning nås, utan risken finns att tvister ändå kommer att belasta domstolarnas verksamhet med långa processer som följd och med komplicerade frågor att avgöra. Utredningen anser därför inte att det är något alternativ att införa en möjlighet till medling för parterna. Det är inte heller något alternativ att behålla regelverket som det ser ut i dag, inte ens med en justering av ersättningsnivåerna

Elektronikbranschen, som är en branschorganisation för leverantörer och handlare inom konsumentelektronik, lyfter i ett särskilt yttrande i betänkandet att de beklagar att utredningen inte förordar den nordiska lösningen och ansluter till Finland, Norge och Island. Vidare anges att ett system där staten tar ansvar för att man tillåter privatkopiering av annars upphovsrättsligt skyddat material hade varit att föredra. Elektronikbranschen förordar en ersättningsmodell med en statlig avgift likt den nuvarande public service-skatten. Systemet som förespråkas bygger på en offentligrättslig avgift och inte en allmän skattelösning. Det

anges att det finns såväl praktiska som principiella fördelar med ett sådant system. Det skulle skapa en större förutsebarhet och eftersom staten skulle vara den beslutande parten för nivåerna, ombesörja indrivningen av avgifterna och utgöra en objektiv part, skulle det sannolikt skapa en högre acceptans för systemet. Därutöver finns det principiella argument till varför en avgiftslösning är att föredra. Det möjliggör att betalningsansvaret hamnar på rätt part direkt, utan mellanled, dvs. hos privatpersoner. Dessutom undviks stora administrativa kostnader samt de osäkerhetsfaktorer som följer av dagens system med en civilrättslig organisation som driver in avgifter från företag som sedan ska ta ut dessa på konsumenterna. Därutöver anges att även om utredningens förslag i grunden kommer att skapa en bättre reglering för privatkopieringsersättningen än den reglering som råder i dag, saknar Elektronikbranschen viktiga komponenter för en fullt ut välfungerande lösning.

Utredningen konstaterar i betänkandet att en offentligrättslig avgift som förutsätter till exempel köp eller innehav av vissa anordningar skulle kunna vara ett annat tänkbart alternativ. Som konstaterades i samband med att radio- och TV-avgiften ersattes med en skatt kräver dock ett sådant system i praktiken en komplicerad och kostnadskrävande uppbördsmodell. För att en fysisk person ska kunna faktureras måste någon form av kontroll eller anmälan göras av köp eller innehav av avgiftspliktig utrustning. Det finns en uppenbar risk för att en sådan avgiftskontroll kommer att möta samma kritik från allmänheten som radio- och TV-avgiften. Kontrollfunktionen riskerar att bli omfattande och att uppfattas som integritetskränkande av många, vilket också skulle skada förtroendet för nuvarande ordning som innebär att det finns en rätt för privatpersoner att kopiera för privat bruk. Även i förhållande till en sådan avgift uppstår frågan om vilka anordningar som i så fall skulle medföra avgiftsskyldighet. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte är lämpligt att ersätta det nuvarande regelverket med en statlig ersättningsordning.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i betänkandet att tanken med den föreslagna ordningen är att näringsidkarna ska övervältra sina kostnader för privatkopieringsersättningen på konsumenterna. Vidare anges att EU domstolen har konstaterat att ett sådant system är väl förenligt med EU-rätten och motsvarande lösning tillämpas också i praktiskt taget alla andra länder. Regelrådet har inte i övrigt kunnat finna någon redovisning om förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det finns en viss beskrivning av om förslaget stämmer överens med EU-rätten. Regelrådet anser dock att en ökad tydlighet i beskrivningen hade varit önskvärt men i det här fallet kan det ändå anses vara tillräckligt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i betänkandet att det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. De nya bestämmelserna bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2023. Detta innebär att den nya myndigheten direkt vid ikraftträdandet kan påbörja det förberedande arbetet inför sitt beslut genom att undersöka det aktuella privatkopieringsbeteendet och genom kontakter med marknadens aktörer. Myndighetens första beslut kan därefter meddelas vid halvårsskiftet 2024. Vidare anges att enligt föreslagna reglerna i 26 k § är det näringsidkare som tillverkar,

inför eller från utlandet säljer sådana anordningar som i betydande utsträckning används för privatkopiering som ska vara skyldiga att betala privatkopieringsersättning. Vilka särskilda anordningar som för tiden bedöms användas i betydande utsträckning och som därför ska medföra ersättningsskyldighet ska preciseras i myndighetens beslut. Detsamma gäller ersättningsnivåerna för dessa anordningar. Vilka näringsidkare som organisationen ska rikta betalningsanspråk till är alltså beroende av vad som framgår av beslutet.

De nya bestämmelserna om vilka som är ersättningsskyldiga kan därför inte tillämpas på tillverkning, införsel eller utlandsförsäljning av anordningar som skett innan myndigheten första gången meddelat sitt beslut enligt den föreslagna 26 l §. Vilka som är ersättningsskyldiga får, fram till dess att myndighetens första beslut meddelas, bedömas enligt nu gällande bestämmelser. Detsamma gäller rätten till nedsättning av ersättningsskyldigheten för dessa näringsidkare och organisationens rätt att träffa avtal om nedsättning enligt 26 m §. När det gäller vilka rättighetshavare som har rätt till ersättning föreslår utredningen i 26 k § bestämmelser som påverkar kretsen av ersättningsberättigade. Nu gällande bestämmelser, både när det gäller vilka som är ersättningsskyldiga och vilka som är ersättningsberättigade, bör ersättas av de föreslagna nya reglerna vid samma tidpunkt. De nu gällande bestämmelserna ska därför tillämpas också när det gäller att bedöma vilka som har rätt till privatkopieringsersättning fram till dess att myndigheten meddelat sitt första beslut. Utredningen redogör därutöver utförligt för andra övergångsbestämmelser som föreslås i betänkandet. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser emellertid att det saknas en beskrivning av behov av speciella informationsinsatser. Det hade varit motiverat med en beskrivning av hur utredningen ser på behovet av informationsinsatser. Med anledning av förslagets karaktär kan dock en utelämnad beskrivning godtas i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i betänkandet att de aktörer som direkt berörs av utredningens förslag är upphovsmän, innehavare av närstående rättigheter och de ersättningsskyldiga näringsidkarna som i sin yrkesmässiga verksamhet tillverkar eller till landet inför vissa anordningar exempelvis för att ta upp ljud och rörlig bild och som är särskilt ägnade för privatkopiering.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det finns en viss beskrivning av berörda företag utifrån bransch. Däremot har ingen beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek återfunnits. Regelrådet har dock förståelse för att det är svårt att ange detta eftersom de anordningar som ska medföra ersättningsskyldighet ännu inte har beslutats. Med anledning av förslagets karaktär kan Regelrådet godta en ofullständig beskrivning i denna del.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i betänkandet att utredningens förslag innebär att ansvaret för att bestämma ersättningens storlek flyttas från parterna till staten. Det kommer därmed inte längre att finnas någon anledning för parterna att diskutera huruvida en viss anordning ska medföra ersättningsskyldighet eller ersättningsnivån för olika anordningar. Detta kommer i stället att framgå direkt av myndighetens föreskrift. Vidare anges att upphovsmän och rättighetshavare företräds av en organisation som samlar in och vidarefördelar ersättningen. I dag är det Copyswede som i praktiken ansvarar för detta. Att inte behöva lägga ned tid på förhandlingar och domstolstvister innebär rimligen minskade kostnader avseende arbetstid och eventuella ombudskostnader för alla berörda parter. Den nya ordningen medför en bättre förutsebarhet när det gäller vilka belopp som ersättningsskyldiga näringsidkare ska betala, eftersom det inte längre förutsätts att parterna träffar överenskommelser om nedsättning av ersättningen. Ersättningen ska i stället betalas efter de nivåer som följer av myndighetens beslut.

För de enskilda rättighetshavarna innebär utredningens förslag en förändring på så sätt att det inte längre kommer vara en förutsättning att ett verk har sänts ut på radio eller tv eller getts ut på anordning genom vilket det kan återges för att rätt till ersättning ska uppkomma. I stället är det upphovsmän och rättighetshavare vars verk eller prestationer har privatkopierats på ett sådant sätt att det påverkar dem ekonomiskt som ska få rätt till rimlig ersättning. Rätten till rimlig ersättning begränsas dock genom utredningens förslag så att rättighetshavare som endast påverkas ekonomiskt i obetydlig omfattning av privatkopieringen inte har rätt till någon ersättning enligt lag. Så kan vara fallet när en rättighetshavare redan erhållit kompensation eller endast har lidit ett obetydligt förlång. Förslaget kommer få till effekt att fler grupper av rättighetshavare kan vara aktuella för att få privatkopieringsersättning – till exempel även rättighetshavare till text och bild samt utsändande radio- och TV-företag.

Det finns också skäl att tro att ett större antal rättighetshavare inom ramen för dessa grupperingar kommer anses vara ekonomiskt påverkade av privatkopieringen. Samtidigt kan förutses att den ersättning som ska betalas ut måste förhålla sig till om den enskilde rättighetshavaren endast har påverkats ekonomiskt av privatkopieringen i obetydlig omfattning. Det kan komma att medföra att vissa grupper av rättighetshavare får mindre privatkopieringsersättning. Detta gäller främst rättighetshavare vars verk numera tillgängliggörs och konsumeras via innehållstjänster. Det anges dock att detta inte är möjligt att beräkna med någon exakthet, eftersom ersättningen ska fastställas mot bakgrund av framtida privatkopieringsbeteenden och i framtiden rådande förhållanden.

Beträffande ersättningsskyldiga näringsidkare anges att utredningens förslag innebär att de anordningar som kan medföra ersättningsskyldighet inte längre begränsas till anordningar på vilka ljud eller rörliga bilder kan tas upp och som är särskilt ägnade för framställning av exemplar av verk för privat bruk. I stället föreslår utredningen att alla anordningar som i betydande utsträckning används för privatkopiering ska kunna medföra ersättningsskyldighet. Förslaget innebär i och för sig att fler anordningstyper som utgångspunkt kan omfattas av ersättningsordningen. Antalet anordningstyper som slutligen belastas med en avgift begränsas dock på ett balanserat sätt, genom att det endast ska vara de anordningar som för tillfället är vanligast förekommande när människor privatkopierar som avgiftsbeläggs. Systemet kommer därmed enligt utredningens bedömning att kunna anpassas efter ett förändrat privatkopieringsbeteende över tid – utan att för den sakens skull inkludera fler och fler anordningar, vilket riskerar att bli fallet med den hittillsvarande lösningen. Vidare anges att som en konsekvens av förslaget blir att den administrativa börda det innebär att redovisa uppgifter om anordningar till organisationen minskar. I och med att färre antal anordningstyper kan förutses omfattas av ersättningssystemet, kommer detta även att påverka redovisningsskyldigheten för näringsidkarna.

Det anges att tanken med både den hittillsvarande och föreslagna ordningen är att näringsidkarna ska övervältra sina kostnader för privatkopieringsersättningen på konsumenterna. EU-domstolen har konstaterat att ett sådant system är väl förenligt med EU-rätten och motsvarande lösning tillämpas också i praktiskt taget alla andra länder. Mot den bakgrunden kan det konstateras att ordningen inte i praktiken ska innebära några ekonomiska konsekvenser för näringsidkarna. För en organisation som ansvarar för att samla in och fördela ersättningen innebär utredningens förslag inte några större praktiska förändringar vare sig när det gäller arbetsuppgifter eller arbetsmetod. Redan i dag utförs marknadsundersökningar och inhämtning av statistik för att organisationen ska kunna utföra sitt arbete och fördela ersättningen. Mot bakgrund av utredningens förslag, som innebär att fler typer av verk och grupper av rättighetshavare kan vara aktuella för ersättning, kan underlagen som organisationen inhämtar dock behöva breddas. Fler rättighetshavarorganisationer kan behöva involveras i arbetet, till exempel även sådana som företräder rättighetshavare som skapar bild och text. Utredningens förslag innebär dessutom att organisationen behöver fastställa nya fördelningsprinciper. Detta får dock anses ligga inom ansvaret som följer av uppgiften att förvalta ett stort antal rättighetshavares intressen. Det måste också mätas mot de fördelar som förslaget innebär för organisationen i form av att det inte längre kommer finnas samma skäl att förhandla och diskutera anordningar och ersättningsnivåer med näringsidkare inom elektronikbranschen.

Utredningens sammantagna bedömning när det gäller vilka konsekvenser utredningens förslag får för berörda aktörer är att det inte kan förutses att de nya reglerna medför några ökade kostnader på totalen varken för rättighetshavare, näringsidkare eller den organisation som ansvarar för att samla in och vidarefördela privatkopieringsersättningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av påverkan på berörda företags verksamhet är tillräckligt tydlig. Däremot saknas det en fullständig beskrivning av påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång. Regelrådet har dock förståelse för att det är svårt att uppskatta detta eftersom ersättningsnivåerna ska fastställas mot bakgrund av framtida privatkopieringsbeteenden och i framtiden rådande förhållanden. Med anledning av förslagets karaktär kan Regelrådet godta en ofullständig beskrivning i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Med anledning av förslagets karaktär kan dock en utelämnad beskrivning godtas i denna del.

Regelrådet finner avsaknaden av redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i konsekvensutredningen, och har heller inte för egen del kunnat se någon sådan påverkan. En utelämnad beskrivning kan därför godtas i denna del.

Regelrådet finner avsaknad av redovisning av regleringens påverkan på företag i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Med anledning av förslaget karaktär kan dock en utelämnad beskrivning godtas i denna del.

Regelrådet finner avsaknad av redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Redovisningen av förslaget överensstämmelse med EU-rätten, behov av informationsinsatser, berörda företag utifrån antal och storlek, påverkan på berörda företags kostnader och konkurrensförhållandena samt särskilda hänsyn till små företag hade med fördel kunnat vara tydligare med det hindrar inte att den befintliga redovisningen i alla delar är tillräckligt väl beskrivna.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 31 augusti 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av: Steven Wall.



Claes Norberg
Ordförande



Steven Wall
Föredragande