



Kommittédirektiv

Ersättning till rättighetshavare vid privatkopiering

Beslut vid regeringssammanträde den 20 augusti 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av ersättningen till rättighetshavare vid privatkopiering. Syftet med översynen är att åstadkomma en modern och effektiv ersättningsordning vid privatkopiering. Utredaren ska kartlägga i vilken omfattning kopiering för privat bruk förekommer på den svenska marknaden och bedöma vad som kan anses utgöra rimlig kompensation till rättighetshavarna. Utredaren ska med denna utgångspunkt göra en fullständig översyn av det nuvarande regelverket och föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska därutöver särskilt analysera förutsättningarna för att ersätta det nuvarande regelverket med en statlig ersättningsordning och bedöma om det är lämpligt. I sådana fall ska utredaren föreslå nödvändiga lagändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 februari 2022.

Behovet av en utredning

I lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) finns bestämmelser om den upphovsrätt som författare, kompositörer, konstnärer och andra upphovsmän har till sina verk.

Upphovsrätten innefattar bl.a. en ensamrätt att förfoga över ett verk genom att framställa exemplar av det (2 §). I upphovsrättslagen finns också bestämmelser som innebär att var och en för privat bruk får framställa ett eller några få exemplar av offentliggjorda verk (12 §). Denna inskränkning i

upphovsrätten gäller också i förhållande till andra rättigheter som ges skydd i upphovsrättslagen, de s.k. närstående rättigheterna. Upphovsrättslagens bestämmelser om privatkopieringsersättning (26 k–26 m §§) syftar till att kompensera upphovsmän och andra rättighetshavare för denna, i och för sig tillåtna, exemplarframställning.

Regler om privatkopieringsersättning infördes i svensk rätt 1999 och innebär att tillverkare och importörer av vissa produkter som kan användas för att framställa kopior för privat bruk under vissa förutsättningar ska betala en ersättning till upphovsmännen och övriga berörda rättighetshavare. Bestämmelserna ändrades 2005 i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (direktivet om upphovsrätten i informationssamhället, EGT L 167, 22.6.2001 s. 10, Celex 32001L0029). Redan i det sammanhanget angav den dåvarande regeringen att det fanns anledning att följa utvecklingen och att en snar utvärdering av systemet var behövlig (prop. 2004/05:110 s. 132, 144–146).

Från företrädare från den bransch som ska betala ersättning, men också från organisationer som företräder upphovsmän och andra rättighetshavare, har det framhållits att det finns ett behov av en översyn av regelverket. Under våren 2018 tillkännagav också riksdagen att regeringen bör tillsätta en utredning med inriktningen att ersätta det nuvarande regelverket med ett mer ändamålsenligt system som genererar en rimlig ersättning till upphovsmännen för den privatkopiering som faktiskt förekommer (bet. 2017/18:NU14 punkt 2, rskr 2017/18:278).

De senaste 15 åren har det skett en betydande teknisk utveckling, och beteendemönstren när det gäller konsumtion av film, musik och annat upphovsrättsligt skyddat innehåll har påtagligt förändrats. Det kan antas att denna utveckling har påverkat vilken typ av verk och andra prestationer som kopieras för privat bruk, men också i vilken omfattning kopior framställs och på vilket sätt kopieringen sker. I förhållande till de anordningar som används för att lagra kopior kan det dessutom konstateras att lagringskapaciteten har ökat i mycket stor omfattning samtidigt som det nuvarande ersättningssystemet – för beräkningen av ersättningens storlek – tar sin utgångspunkt i anordningens kapacitet att lagra en viss mängd innehåll. Också förekomsten av multifunktionella anordningar, dvs. anordningar som

kan användas såväl för att framställa kopior för privat bruk som för andra syften, har ökat väsentligt.

Inom ramarna för den översyn av upphovsrätten inom EU som pågått under ett flertal år fanns länge indikationer på att också frågan om ersättning vid privatkopiering skulle kunna komma att bli föremål för harmoniseringsåtgärder. Det kan konstateras att några sådana initiativ inte har kommit från EU-kommissionen och inte heller förväntas i närtid.

Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen nu anledning att låta en utredare se över reglerna om ersättning vid privatkopiering.

Uppdraget att göra en översyn av ersättningen till rättighetshavare vid privatkopiering

Upphovsmän och andra rättighetshavare ska ha rimlig kompensation

Även om den närmare ordningen för hur ersättningen vid privatkopiering ska utformas inte har varit föremål för harmonisering inom EU har den EU-rättslig anknytning. Enligt direktivet om upphovsrätten i informations-samhället får medlemsstaterna inskränka ensamrätten och tillåta kopiering för privat bruk under förutsättning att rättighetshavarna får rimlig kompensation för det förfång de lider (artikel 5.2 b och skäl 38). En viktig utgångspunkt för beräkningen av den rimliga kompensationen är den skada som upphovsmännen lider till följd av inskränkningen. I vissa situationer när förfånget för rättsinnehavaren är obetydligt, behöver det inte uppkomma någon betalningsskyldighet (skäl 35). EU-domstolen har i ett antal avgöranden prövat frågor med anknytning till direktivets reglering om rimlig kompensation.

De möjligheter som upphovsrättslagen i dag ger till kopiering för privat bruk utgör en i grunden bra ordning och en rimlig avvägning mellan upphovsmännens och den breda allmänhetens intressen. Det ingår därför inte i utredningsuppdraget att överväga förändringar av de bestämmelserna.

Med utgångspunkten att privatkopiering är tillåten i viss utsträckning följer det alltså av EU-rätten att det måste finnas en ordning för att kompensera rättighetshavarna för det förfång det innebär för dem. Oavsett hur en sådan ordning i övrigt utformas bör kompensationen stå i proportion till den faktiska kopiering som förekommer.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken omfattning kopiering för privat bruk förekommer på den svenska marknaden, och
- med utgångspunkt från kartläggningen uppskatta den skada som rättighetshavarna lider till följd av inskränkningen och bedöma vad som kan anses utgöra rimlig kompensation till rättighetshavarna.

En reformerad privatkopieringsersättning

Även om EU-rätten kräver att det finns en ordning som tillförsäkrar rättighetshavare en rimlig kompensation för privatkopiering, har medlemsstaterna viss frihet att bestämma ersättningsordningens utformning. Många medlemsstater har – i likhet med Sverige – valt en ordning som på ett övergripande plan innebär att en ersättning betalas för anordningar som används för att framställa kopior för privat bruk.

Ett alternativ när ett modernare regelverk för rimlig kompensation till rättighetshavarna ska utformas är att behålla den nuvarande ordningen, men anpassa den till den utveckling som skett sedan ordningen infördes och även i övrigt göra de förändringar som det finns anledning till och som är förenliga med EU-rätten. Det bör därför göras en översyn av den nuvarande ordningen med en sådan inriktning.

En vägledande princip för utredarens arbete ska vara att regelverket ska utformas på ett sådant sätt att det finns en tydlig koppling mellan den ersättning som betalas och den privatkopiering som sker. Det ska säkerställas att upphovsmän och andra rättighetshavare får rimlig kompensation. Översynen ska därför ta sin utgångspunkt i den kartläggning av förekomsten av privatkopiering som ska göras och bedömningen av vad som ska anses utgöra rimlig kompensation till rättighetshavarna. Utredaren bör därutöver eftersträva ett teknikneutralt regelverk som säkerställer en effektiv och långsiktigt hållbar tillämpning också i förhållande till nya kopieringstekniker och förändrade konsumtionsmönster.

Utredaren ska därför

- göra en fullständig översyn av regelverket om privatkopieringsersättning, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma de frågor som anges nedan.

Bör den ersättningsberättigade kretsen utvidgas?

I samband med genomförandet av direktivet om upphovsrätten i informationssamhället pekade den dåvarande regeringen ut ett antal frågeställningar som skulle omfattas av en kommande utvärdering av privatkopieringsersättningen. En av dessa var huruvida den ersättningsberättigade kretsen borde utvidgas.

Enligt den nuvarande ordningen ska näringsidkare som tillverkar eller importerar vissa anordningar betala ersättning till de upphovsmän vars verk därefter sänds ut i radio eller tv eller ges ut på anordningar genom vilka de kan återges. Att den ersättningsberättigade kretsen har avgränsats på det sättet skulle kunna innebära att upphovsmän till verk som mer sällan sänds ut eller ges ut på det sätt som krävs, men som ändå är föremål för privatkopiering, får en oproportionerligt liten andel av ersättningen.

Ersättningsbestämmelserna gäller också i förhållande till de närstående rättigheter som tillkommer utövande konstnärer, framställare av ljud- och bildupptagningar och framställare av fotografiska bilder (45, 46 och 49 a §§ upphovsrättslagen). De gäller däremot inte i förhållande till radio- och tv-företag eller framställare av kataloger (48 respektive 49 §).

I takt med den tekniska utvecklingen har det skett stora förändringar när det gäller hur olika typer av verk görs tillgängliga för allmänheten. Det kan inte uteslutas att motsvarande förändringar föreligger också när det gäller i vilken omfattning olika typer av verk är föremål för privatkopiering.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om bestämmelserna bör ändras i fråga om vilken krets av upphovsmän och närstående rättighetshavare som är berättigade till ersättning.

Hur bör ersättningen bestämmas?

Enligt nuvarande ordning ska ersättning betalas för sådana 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 upphovsrättslagen anges

vissa beräkningsgrunder för ersättningen, där anordningens kapacitet att lagra en viss mängd innehåll är styrande för ersättningens storlek.

Det finns också en möjlighet till nedsättning av ersättningsbeloppen. Ersättningen ska sättas ned om upphovsmännen på annat sätt kompenseras för privatkopieringen eller om ersättningen är oskäligt hög med hänsyn till omständigheter som rör anordningen eller i övrigt till förhållandena på marknaden.

Ordningen med en särskild ersättning vid privatkopiering är civilrättslig. I praktiken bygger den på att marknads parter kan enas om vilka anordningar som ger rätt till ersättning och om rimliga ersättningsnivåer. Kan parterna inte komma överens kan dessa frågor avgöras i domstol. Det kan konstateras att det de senaste åren har förekommit ett flertal sådana tvister om såväl vilka anordningar som ska anses medföra ersättnings-skyldighet som ersättningens storlek. Företrädare för de aktörer som på båda sidor deltar i förhandlingarna har framhållit att det kan finnas anledning att överväga alternativ till dagens förhandlingsmodell.

Redan i samband med genomförandet av direktivet om upphovsrätten i informationssamhället bedömdes också frågorna om ersättningsnivåer och möjligheten till nedsättning behöva omfattas av en kommande utvärdering. Den tekniska utvecklingen har därefter fört med sig att de anordningar som möjliggör lagring av innehåll fått allt större kapacitet, samtidigt som visst innehåll numera kräver mer lagringsutrymme än tidigare. Bestämmelserna om ersättningens storlek bör mot denna bakgrund ses över.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur bestämmelserna om ersättningens storlek bör utformas, särskilt om andra utgångspunkter än anordningarnas lagringskapacitet kan läggas till grund för beräkningen, och
- om utredaren bedömer att den närmare ersättningen alltfjämt bör kunna bli föremål för förhandlingar mellan parterna: undersöka om det finns anledning att skapa bättre förutsättningar för parterna att nå överenskommelser, t.ex. genom att införa en lagreglerad möjlighet för parterna att få hjälp av en medlare.

En helt ny ersättningsordning?

Medlemsstaterna har som tidigare konstaterats viss frihet att bestämma hur kompensationsordningen för privatkopiering ska utformas. Inom EU förekommer det att rättighetshavarna kompenseras genom en statlig ersättning, dvs. att staten har finansierings- och utbetalningsansvaret för ersättningen. EU-domstolen har i ett fall bedömt att ett system som innebär att den rimliga kompensationen finansieras via statsbudgeten, utan att det är möjligt att säkerställa att kostnaden för ersättningen bärs av användarna av privatkopior, inte är förenligt med bestämmelserna i direktivet om upphovsrätten i informationssamhället (mål C-470/14 [EGEDA m.fl.]).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att det finns ett behov av att ersätta det nuvarande regelverket med ett mer ändamålsenligt system som genererar en rimlig ersättning till upphovsmännen för den privatkopiering som faktiskt sker och att regeringen därför bör tillsätta en utredning med en sådan inriktning, där möjligheten att införa ett system där staten har det övergripande ansvaret särskilt bör beaktas (bet. 2017/18:NU14 punkt 2, rskr. 2017/18:278). Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för att införa en statlig ersättningsordning och då särskilt beakta de EU-rättsliga begränsningar som finns för hur privatkopieringsersättning och motsvarande system kan utformas, och
- om utredaren bedömer att det är möjligt att införa en statlig ersättningsordning, ta ställning till om det är lämpligt att ersätta det nuvarande regelverket med en sådan ordning och i så fall lämna förslag på nödvändiga lagändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, företag och andra enskilda, exempelvis konsumenter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också ange om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I den omfattning utredaren behöver det ska synpunkter inhämtas från berörda branscher, myndigheter och organisationer.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms befogade och i den utsträckning som det anses lämpligt redovisa och beakta gällande rätt och lagstiftningsarbete i Norden och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 februari 2022.

(Justitiedepartementet)