

Stockholm den 23 september 2022

Till Justitiedepartementet

Diarienummer Ju2022/01441

Endast via e-post

Remissvar avseende Privatkopieringsersättningen i framtiden (SOU 2022:20)

Bildupphovsrätt i Sverige ek. för. ("Bildupphovsrätt") är en förening som har som mål att främja bildskapares ekonomiska och upphovsrättsliga intressen. Bildupphovsrätt representerar fler än 9 000 direktanslutna upphovspersoner i Sverige samt organisationerna Konstnärernas Riksorganisation, Svenska Fotografers Förbund, Svenska Tecknare, Journalistförbundet, Svenska konstnärsförbundet och BLF_Fotograferna. Dessutom företräder Bildupphovsrätt cirka 90 000 utländska bildskapare genom de systerorganisationer Bildupphovsrätt samarbetar med. Bildupphovsrätt följer utvecklingen inom svensk och internationell upphovsrättslagstiftning.

BLF_Fotograferna – tidigare Bildleverantörernas Förening – ("BLF") är en yrkesorganisation, för fotografer eller filmare som arbetar redaktionellt, som bildades 1950. BLF bedriver rådgivning och ger årligen ut guider som säljare och beställare av bild/film har nytta av.

Konstnärernas Riksorganisation ("KRO") är en yrkesorganisation som företräder drygt 3 400 professionella bildkonstnärer, konsthantverkare och formgivare i Sverige. KRO, som bildades 1937, arbetar för konstnärlig frihet och goda villkor för bild- och formkonstnärer samt sluter avtal för sina medlemmars räkning och är den enda organisation som företräder den här gruppen i fackliga, yrkesmässiga, ekonomiska och sociala intressen samt i kulturpolitiska sammanhang och det offentliga samtalet.

Svenska Fotografers Förbund ("SFF") är en yrkesorganisation för fotografer, bildbehandlare och övriga bildskapare samt förvaltare av upphovsrätt efter avlidna fotografer. SFF främjar utvecklingen av fotografien, samt bevakar och befordrar fotografien och dess utövares intressen. SFF startades 1895 och är därmed en av Sveriges äldsta yrkesorganisationer. Med dagens drygt 1 800 medlemmar är SFF det största fotografförbundet i Norden.

Svenska Tecknare ("ST") är en facklig organisation som organiserar och representerar illustratörer, grafiska formgivare, animatörer och serieskapare. ST:s främsta uppgift är att som facklig förening tillvarata medlemmarnas yrkesintressen i juridisk, ekonomiskt och ideellt hänseende. ST har idag drygt 1 400 medlemmar.

Bildupphovsrätt, BLF, KRO, SFF och ST ("**Bildorganisationerna**") lämnar härmed sitt gemensamma remissvar som ger en tydlig bild av Bildorganisationernas samlade bedömning av betänkandet.

Bildupphovsrätt i Sverige

Fredrik Lomäng, VD

BLF_Fotograferna

Putte Salminen, Ordförande

Konstnärernas Riksorganisation

Sara Edström, Ordförande
Katarina Renman Claesson, Förbundsjurist

Svenska Fotografers Förbund

Angelica Månsson-Gerde, Verksamhetsledare

Svenska Tecknare

Sandra Nolgren, Verksamhetsledare

Privatkopieringsersättningen i framtiden (SOU 2022:20)

Inledning

Undantaget för privatkopiering är en inskränkning i upphovspersonens ensamrätt och det är av stor ekonomisk betydelse för dessa upphovspersoner att de kompenseras för den skada som inskränkningen åsamkar.

Undersökningen som utredaren har låtit utföra visar att just bilder är den mest frekvent privatkopierade verkskategorin. En övervägande stor andel av befolkningen (71%) kopierar upphovsrättsligt skyddade bilder för privat bruk. Bildskaparna har inte erhållit någon ersättning för denna användning trots att det i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (**"Infosoc-direktivet"**) är angivet att medlemsländerna, för det fall de väljer att föreskriva en inskränkning för privatkopiering, måste garantera att upphovspersonerna får en rimlig kompensation för kopieringen. Att lämna bildskaparna utanför har förutom den uppenbara förlusten av ersättning även skapat en undanträngningseffekt som medfört en nedvärdering av bildskaparnas arbete eftersom deras verk har kopierats utan ersättning.

För bildskaparna är ersättning för privatkopiering, och därmed den nya lagtexten, av mycket stor betydelse eftersom, som enkäten visar, privatkopiering av bilder sker i stor omfattning vilket påverkar marknaden för bilder.

Utifrån Bildorganisationernas verksamhetsområde har vi följande kommentarer på betänkandet.

Sammanfattning

Bildorganisationerna anser sammanfattningsvis

- att den föreslagna utvidgningen av kretsen ersättningsberättigade, innefattande att samtliga verk som offentliggjorts ger rätt till privatkopieringsersättning, är en nödvändig justering av lagtexten i enlighet med EU-rätten;
- att den totala ersättningen måste bli högre eftersom fler upphovsmannakategorier får rätt till privatkopieringsersättning;

- att de anordningar som utlöser ersättningsskyldighet ska spegla fastställd rättspraxis, se vidare sid 6;
- att ersättningsnivåerna ska anges i lagtext;
- att myndighetens uppdrag bör klargöras genom tydligt angivna ramar; samt
- att det är av yttersta vikt att utökningen av kretsen av ersättningsberättigade träder i kraft då lagen träder i kraft.

Nedan redogörs för Bildorganisationernas synpunkter på de förslag vi närmare berörs av och som vi finner särskilt angelägna att kommentera.

Närmare om förslagen

Rättighetshavarnas skada och bedömningen av den rimliga ersättningens storlek (avsnitt 7.1)

Som framgår av den undersökning som utredningen låtit utföra är den privatkopieringen som sker av bilder den mest omfattande. Det är därmed, som utredaren också funnit, rimligt att den totala compensationens storlek blir högre.

Vilka ytterligare faktorer bör beaktas vid bedömningen av vad som kan utgöra rimlig ersättning till rättighetshavarna (avsnitt 7.2)

Utredaren anger på sid 76 att den totala privatkopieringsersättningen per år bör uppgå till 150–300 miljoner kronor. Denna ersättningsnivå kan inte Bildorganisationerna ställa sig bakom av följande skäl. Det totala ersättningsbeloppet är beroende av faktorer som kan ändras över tid. Ersättningen bör som utgångspunkt utgå med ett bestämt belopp per anordning. Det är då inte lämpligt, som utredaren gör, att ange ett totalt belopp avseende vad den rimliga ersättningen bör uppgå till, se vidare sid 9 nedan. Totalbeloppet ska istället huvudsakligen styras av försäljningen av relevanta anordningar. Eftersom väsentligt fler verk kommer att träffas av den föreslagna lagstiftningen bör också ett framtida totalt ersättningsbelopp vara högre än de belopp som genereras av nuvarande ordning.

Det bör inte längre vara en förutsättning för ersättningsrätt att verk har sänts ut i radio eller tv eller har getts ut på anordning (avsnitt 9.1.1)

Bildorganisationerna tillstyrker utredningens förslag om att inkludera samtliga verk, inklusive bilder, som offentliggjorts. Som utredningen anger på sid 41, 45 och 77 måste en

medlemsstat som väljer att föreskriva en inskränkning för privatkopiering garantera att upphovspersonerna får rimlig kompensation för kopieringen. Detta har inte genomförts i svensk rätt eftersom bland andra bildskaparna har lämnats utanför det nuvarande systemet (med undantag för bilder som förekommer i en utsänd rörlig bild). Och detta trots att det är uppenbart av den undersökning som gjorts i samband med utredningen att bilder är en av de verkskategorier som privatkopieras mest. Att bilder nu inkluderas krävs för att Sverige ska uppfylla de krav som EU-rätten ställer på medlemsstaterna rörande säkerställandet av rimlig kompensation enligt Infosoc-direktivets artikel 5.2.b. Bildskaparna har sedan 2005, då Infosoc-direktivet implementerades i svensk rätt, gått miste om den ersättning de egentligen tillförsäkrats av direktivet i fråga.

Upphovsmän som påverkas ekonomiskt av att deras verk privatkopierats ska ha rätt till rimlig ersättning (avsnitt 9.1.2)

Bildorganisationerna tillstyrker utredningens förslag om att det endast är de upphovspersoner som påverkas ekonomiskt av privatkopieringen som ska få ta del av ersättningen för densamma. Däremot finns det inte anledning att knyta skyldigheten att erlagga betalning för privatkopiering till ekonomisk påverkan, utan den omständigheten bör i stället ligga till grund för fördelningen av privatkopieringsersättning. Utredningens lagförslag i 26 k § kan dock tolkas som att skyldigheten att erlagga privatkopieringsersättning är beroende av huruvida upphovspersonerna påverkas ekonomiskt eftersom det sker en hänvisning från andra stycket till första stycket i paragrafen. Att det är tillverkning, införande eller försäljning från utlandet av anordningar (och inte den ekonomiska påverkan hos upphovspersonerna) som ensamt utlöser ersättningsskyldighet bör förtydligas i lagförslaget.

På sid 89 ger utredaren ett exempel avseende privatkopiering av bilder från en persons privata sociala mediaplattformar. Exemplet är inte korrekt. Som framkommer av de föreslagna 12 och 26 k §§ knyts rätten till privatkopiering till offentliggjorda verk. På vilken plattform eller konto verket har offentliggjorts är irrelevant för skyldigheten att erlagga privatkopieringsersättning. Det ska dessutom påpekas att det i princip alltid sker en ekonomisk påverkan när det kommer till privatkopiering av bilder eftersom möjligheten för privatpersoner att, på annat sätt än genom privatkopiering, få tillgång till bilder är mer begränsad jämfört med tillgången till musik och film där det finns större etablerade licensieringstjänster¹.

¹ Se till exempel Konstnär – oavsett villkor? (SoU 2018:23), sid 120

Ersättningsskyldigheten ska knytas till anordningar (avsnitt 9.2.1)

Bildorganisationerna tillstyrker förslaget att ersättningsskyldigheten inte längre ska vara begränsad till anordningar som kan ta upp ljud och bild. Däremot ifrågasätter Bildorganisationerna förslaget om att begränsa ersättningen till anordningar som i "*betydande utsträckning*" används för privatkopiering. Denna formulering riskerar att utesluta anordningar som inte i en obetydlig omfattning används till privatkopiering i strid med EU-rättspraxis på området. Bildorganisationerna anser det därför lämpligare att ange "*i inte obetydlig utsträckning*" i lagtexten vilket i förarbetena bör klargöras spegla redan fastställd rättspraxis, det vill säga att anordningar som kan användas till privatkopiering (i linje med EUD:s dom i C-467/08, Padawan SL) och som i någon utsträckning kan antas komma till användning till privatkopiering (se NJA 2016 s.490) ska utlösa ersättningsskyldighet.

Undantag ska alltså gälla och möjligheten till återbetalning ska bestå (avsnitt 9.2.3)

Bildorganisationerna delar utredningens bedömning att skyldigheten att betala privatkopieringsersättning alltså inte bör gälla för anordningar som ska föras ut ur landet eller användas till framställning av exemplar av verk till personer med funktionsnedsättning.

Vad gäller undantaget avseende sådana anordningar som ska användas till annat än framställning för privat bruk bör det i undantaget tydliggöras att det endast gäller anordningar där det är *uppenbart* att de *uteslutande* ska användas till annat än privat bruk. Detta ligger i linje med uttalandet från EUD:s dom i C-467/08, Padawan SL. Ett sådant tydliggörande är av extra vikt nu när bild och text kommer att omfattas av rätten till ersättning. Det nämns på sid 107 i utredningen att till exempel kopiatorer, scanners och skrivare kan komma att ingå i anordningar för vilka ersättningsskyldighet kan komma att föreligga. Få enskilda har i dagsläget kopiatorer hemma och en stor del av den typen av kopiering sker på kopiatorer som finns på arbetsplatser. Inkluderingen av denna typ av anordningar kan komma att bli tandlös om inte undantaget preciseras i enlighet med EU-rätten. Som tidigare anförts bör alla anordningar som *kan* användas till privatkopiering och i någon utsträckning används för privatkopiering omfattas.

Ersättningsnivåerna bör inte preciseras i lag (avsnitt 9.3.1)

Utredaren gör bedömningen att vilka specifika anordningar som ska medföra ersättningsskyldighet inte uttryckligen bör anges i lag. Bildorganisationerna delar denna

bedömning. Det finns en lång och viktig tradition att formulera upphovsrättslig lagtext teknikneutralt. Så bör strävan också vara i denna lagtext som annars riskerar att snabbt bli föråldrad och svårtillämpad. Det är därför av vikt att ha en öppen definition av vilka anordningar som ska omfattas förutsatt att definitionen inte är för snäv, se kommentar till avsnitt 9.2.1 och 9.2.3 ovan.

Bildorganisationerna ifrågasätter lämpligheten i att inte ange ersättningsnivåerna i lag. Undantaget för privatkopiering är en inskränkning i upphovspersonernas ensamrätt och det är av stor ekonomisk betydelse för upphovspersonerna att de kompenseras för den skada som inskränkningen innebär. Att inte ha ersättningsnivåerna angivna i lag riskerar att på sikt leda till lägre, eller i värsta fall obefintliga, ersättningsnivåer för upphovspersonerna. För att rätten till ersättning ska vara rättssäker och förutsägbar, samt för att säkerställa att Sverige uppfyller kraven på rimlig compensation enligt Infosoc-direktivet bör ersättningsnivåerna anges i lagtext. Det är dock viktigt att ett sådant system säkerställer att ersättningen inte förlorar i värde över tid. Detta skulle kunna åtgärdas genom en KPI-uppräknings vilken genomförs årligen av regeringen eller en myndighet under förutsättning att ramarna är tillräckligt tydligt utformade i lagtexten.

Såsom lagförslaget nu är utformat kan det dessutom ifrågasättas om det är förenligt med regeringsformen att låta ersättningsnivåerna fastställas genom verkställighetsföreskrifter, se vidare kommentaren avseende avsnitt 9.3.3 nedan. Bildorganisationerna föreslår därför att ersättningsnivåerna anges i lag samt att rekvisiten för nedsättning av de samma även tydligt anges.

En myndighet ska bestämma ersättningen för en bestämd period (avsnitt 9.3.2)

Bildorganisationerna stödjer som utgångspunkt en ordning som undanröjer långdragna förhandlingar och domstolstvister när det kommer till att fastställa vilka anordningar som ska omfattas av rätten till ersättning samt vilka ersättningsnivåer som ska gälla.

Bildorganisationerna avstyrker dock förslaget att en myndighet ska bestämma ersättningen på det sätt som föreslås, men kan tillstyrka en ordning där en myndighet fastställer vilka anordningar som omfattas enligt lagen samt vilka ersättningsnivåer som ska gälla för dessa under förutsättning att myndighetens uppdrag klagörs inom tydligt angivna ramar som redogörs för närmare nedan. Som anförts ovan bör ersättningsnivåerna som ska tillämpas som utgångspunkt och även rekvisiten för nedsättning av de samma anges i lag för att säkerställa att upphovspersonerna erhåller en rimlig ersättning för den inskränkning i upphovsrätten som privatkopiering innebär.

Den nuvarande utformningen av myndighetens uppdrag fråntar helt möjligheten för upphovspersonerna att delta i förhandlingar eller genom rättsliga åtgärder påverka sin kompensation. Bildorganisationerna förordar därför en ordning där representanter för aktörerna tillförsäkras partsställning i förberedelsen inför myndighetens beslut och där dessa ges möjlighet till insyn i myndighetens arbete samt rätt att inkomma med information och argument som myndigheten ska beakta inför ett beslut. Bildorganisationerna stödjer även en ordning där parterna ges tillfälle att komma överens och att myndigheten därefter fastställer överenskommelsen. Skulle parterna inte nå en överenskommelse bör det ankomma på myndigheten att, utifrån parternas inlagor, fastställa ersättningsnivåer och vilka anordningar som omfattas.

Föreskrifter om privatkopieringsersättning i förhållandet till regeringsformen (avsnitt 9.3.3)

Utredaren föreslår att en myndighet ska besluta om vilka anordningar som ska ingå samt vilka ersättningsnivåer som ska gälla och att detta ska meddelas av myndigheten genom verkställighetsföreskrifter. Som anges i betänkandet får inte verkställighetsföreskrifter tillföra något väsentligt nytt eller innebära nya åligganden för den enskilde eller nya ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Bildorganisationerna ifrågasätter om fastställandet av ersättningsnivåerna kan göras i verkställighetsföreskrifter då ersättningsnivåerna skulle kunna ses som nya åligganden för den enskilde eller nya ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Vidare anges det i betänkandet att för att verkställighetsföreskrifterna ska vara förenliga med grundlag krävs att det noga anges i lag hur myndigheten ska gå till väga, samt vad myndigheten ska beakta, när den meddelar föreskrifterna. Det kan ifrågasättas om lagförslaget innehåller tillräckligt noggranna instruktioner för att verkställighetsföreskrifterna ska vara förenliga med grundlagen.

Vad ska myndigheten beakta (avsnitt 9.3.4)

Bildorganisationerna anser att instruktionen till myndigheten avseende hur beredningsarbetet ska gå till inför myndighetens beslut är bristfällig. Därtill lämnas otillräcklig information om hur det underlag som ska läggas till grund för myndighetens beslut ska redovisas till berörda parter. Instruktionen till myndigheten behöver därför förtydligas. Som tidigare anförts bör även utgångspunkterna för ersättningsnivåerna samt eventuella nedsättningsrekvisit anges i lagtext. De ramar som nu anges i lagtexten för myndigheten är för vaga för att kunna utgöra grunden till en rättssäker ordning.

Därtill ifrågasätter Bildorganisationerna den föreslagna ordningen innebärande att myndigheten ska 1) beakta i vilken utsträckning upphovspersonerna påverkas ekonomiskt av privatkopieringen och därefter 2) göra en uppskattning av vad den totala rimliga ersättningen till upphovspersonerna bör uppgå till (baserat på ekonomisk påverkan). Dessa beslut ska sedan läggas till grund för bestämmandet av vilka ersättningsnivåer som ska gälla för olika anordningar. Detta framstår som en bakvänd och därtill olämplig ordning när det kommer till att avgöra ersättningen, eftersom den ekonomiska påverkan kan vara olika för skilda kategorier av upphovspersoner. I vilken utsträckning upphovspersonerna påverkas ekonomiskt av privatkopieringen kan däremot läggas till grund för fördelningen av ersättningen. Som tidigare anförts förordar Bildorganisationerna att ersättningsnivåerna ska anges i lagtext och att myndigheten därefter, inom vissa tydligt angivna ramar, ges möjlighet att besluta om ersättningsnivåer med beaktande av nedsättningsgrunder och information från aktörer.

Myndighetens beslut (avsnitt 9.3.6)

Som angivits ovan är Bildorganisationerna för en ordning där det på ett effektivt och rättssäkert sätt anges vilka anordningar som ska utlösa ersättningsskyldighet samt ersättningsnivåerna för dessa.

Att beslutet inte går att överklaga bygger dock på förutsättningen att beslutet utgör ett normbeslut. Utredaren gör bedömningen att så är fallet. I praktiken träffas dock endast ett fåtal rättssubjekt av besluten. Bildorganisationerna hade gärna sett en grundligare analys i hela denna del av utredningen.

Fördelningen till rättighetshavarna (avsnitt 9.4.2)

Bildorganisationerna ifrågasätter kraftigt utredarens uttalande på sid 141 där det anges att bilder ofta är mindre omfattande verk i jämförelse med verk i form av rörlig bild vilka också som regel är mer omfattande och kostsamma att skapa. Uttalandet är inte underbyggt och det anges inte heller varför detta skulle inverka på den ekonomiska skada som drabbar upphovspersonerna på grund av inskränkningen i deras ensamrätt. Det framstår som ett uttalande utredaren gör i förbifarten utan att närmare reflektera över vad ett sådant uttalande kan få för konsekvenser för diskussionerna inför en fördelning av privatkopieringsersättningen. Bildskapare av stillbild har i regel svårare att få betalt utifrån användning av deras verk eftersom det i större utsträckning saknas kanaler för nyttjande

av deras verk mot ersättning jämfört med tillgången till musik och film där det finns större etablerade licensieringstjänster.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 10)

Bildorganisationerna vill framhålla vikten av att lagförslaget avseende utvidgningen av kretsen av ersättningsberättigade genomförs snarast. Kretsen ifråga är inte avhängig myndighetens beslut om vilka anordningar som ska utlösa ersättningsskyldighet. Därmed bör det vara tydligt i övergångsbestämmelserna att kretsen ersättningsberättigade ska utökas till de ersättningsberättigade som framgår av lagförslaget, samtidigt som detta träder i kraft. Detta är nödvändigt för att säkerställa att Sverige uppfyller de krav på rimlig kompensation som Infosoc-direktivet uppställer. Bildskaparna har sedan 2005 lidit betydande ekonomiska förluster på grund av Sveriges felaktiga implementering av Infosoc-direktivet i denna del. Bildskaparna kan inte acceptera att behöva vänta ytterligare tid på ersättning som de *de facto* har rätt till.

Övrigt

Bildorganisationerna instämmer även i det yttrande som lämnats in av KLYS och Copyswede.
