

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 Upphovsrätten på den digitala inre marknaden (Ds 2021:30)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I den remitterade promemorian föreslås författningsändringar som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/790 om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden och om ändring av direktivet 96/9/EG och 2001/29/EG, i det följande benämnt direktivet. Det föreslås nya och ändrade regler i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, lagen (2016:977) om kollektiv förvaltning av upphovsrätt, och lagen (2017:322) om medling i vissa upphovsrättstvister.

Följande föreslås i promemorian:

-Inskränkningar i upphovsrättslagen för syften som rör text- och datautvinning, undervisning och bevarande av kulturarvsinstitutioners samlingar. Den som har lovlig tillgång till ett verk ska få framställa exemplar av verket för text- och datautvinningsändamål, om inte upphovsmannen på lämpligt sätt har förbehållit sig den rätten. Forskningsorganisationer, sådana bibliotek som är tillgängliga för allmänheten, arkiv, samt institutioner för film- eller ljudarvet ska alltid få framställa exemplar av sådana verk, med undantag för datorprogram, för att utföra text- och datautvinning för forskningsändamål. Deras rätt ska dock inte hindra upphovsmannen från att vidta proportionerliga åtgärder för att säkerställa säkerhet och integritet i nätverk och databaser som innehåller verk. Exemplaren ska inte få användas för andra ändamål än text- och datautvinning eller forskning, och de ska inte få behållas längre än vad som är nödvändigt för respektive ändamål. Exemplar framställda för forskningsändamål ska lagras på ett sätt som hindrar obehörig användning. Vidare ska lärare och elever vid utbildningsanstalter ha rätt att i illustrativt syfte återge verk i samband med undervisning. Vid undervisning på distans ska verk endast få återges i en säker elektronisk miljö.

-Undantag från den rätt fotografer har till sina fotografier för att underlätta spridningen av bildkonstverk som inte längre är upphovsrättsligt skyddade.

-En ny avtalslicens för att underlätta för kulturarvsinstitutioner att digitalisera och tillgängliggöra verk som finns i deras samlingar men inte i handeln och generella regler om informationsplikt för de organisationer som ingår avtal med avtalslicensverkan. Avtalslicensen ska inte gälla användning som sker i förvärvssyfte eller om upphovsmannen hos någon av

parterna meddelat förbud mot utnyttjandet. Det är en kollektiv förvaltningsorganisation som ska kunna ingå licensavtal och de ska på grundval av sitt mandat vara tillräckligt representativ i fråga om rättsinnehavare avseende den typ av verk som avses och de rättigheter som är föremål för licensen. Den kollektiva förvaltningsorganisationen ska vara skyldig att tillhandahålla rättighetshavare information om de möjligheter organisationen har att träffa avtal med avtalslicensverkan och om de avtal som ingås. Organisationen ska också tillhandahålla information om möjligheten för upphovsmän som inte företräds av organisationen att meddela förbud mot användning.

-Utgivare av presspublikationer föreslås få en ny till upphovsrätten närstående rättighet till sina publikationer. Rätten ska gälla på internet och i förhållande till nyttjanden av leverantörer av informationssamhällets tjänster. Den ska inte hindra privatpersoners användning, länkning till tidningars webbsidor eller användning av mycket korta utdrag. Rätten ska gälla till utgången av det andra året efter det är då presspublikationen offentliggjordes. Rätten ska också vara föremål för i huvudsak samma undantag och inskränkningar som övriga till upphovsrätten närstående rättigheter. De upphovsmän vars verk ingår i en presspublikation ska ha rätt till en lämplig andel av de intäkter som utgivaren av presspublikationen får från tjänsteleverantörerna. Upphovsmannens rätt till ersättning ska vara föremål för kollektiv förvaltning.

-Stora leverantörer av onlinetjänster för delning av innehåll får ett upphovsrättsligt ansvar för det innehåll deras användare laddar upp på tjänsten. Leverantörerna ska dock inte hållas ansvariga om de agerar på visst sätt för att ingå avtal med rättsinnehavare och för att hålla olovligt material borta från tjänsten. Leverantörerna åläggs också skyldigheter i förhållande till användarna så att inte laglig användning ska hindras. Av promemorian framgår att onlinemarknaden för innehåll har blivit alltmer komplex de senaste åren. Onlinetjänster som ger tillgång till en stor mängd upphovsrättsskyddat innehåll som laddas upp av användarna har blivit viktiga källor för tillgång till innehåll online och är ett sätt att skapa bredare tillgång till kulturella och kreativa verk. Onlinetjänsterna erbjuder även goda möjligheter för de kulturella och kreativa branscherna att utveckla nya affärsmodeller, tjänsterna möjliggör mångfald och gör innehåll lättillgängligt men skapar även utmaningar när upphovsrättsskyddat innehåll laddas upp utan tillstånd från rättsinnehavarna. I direktivet finns därför bestämmelser om att vissa leverantörer av onlinetjänster, som möjliggör för sina användare att ladda upp och dela med sig av innehåll, ska ha ett upphovsrättsligt ansvar för det innehåll som tillgängliggörs på tjänsten. De nya bestämmelserna ska tillämpas på sådana informationssamhällets tjänster som har som ett huvudsyfte att lagra och ge allmänheten tillgång till en stor mängd verk som laddats upp online av tjänsternas användare – om tjänsteleverantören ordnar och marknadsför verken i vinstsyfte och tjänsten spelar en viktig roll på innehållsmarknaden genom att konkurrera med andra slags onlinetjänster för innehåll.

-Rätt till skälig ersättning för upphovsmän, utövande konstnärer och fotografer som avtalsparter. Detta syftar till att stärka nämnda verksamhetsutövare som avtalsparter och de ska ha rätt till skälig ersättning när de överlåter sina rättigheter till någon som avser att utnyttja rätten i förvärvsverksamhet. Om det i efterhand visar sig att en erhållen ersättning är oproportionerligt låg i förhållande till förvärvarens intäkter, ska de ha rätt till ytterligare skälig ersättning. Upphovsmän, utövande konstnärer och fotografer föreslås också få rätt till viss information om hur deras verk och prestationer används och en rätt att häva avtal om förvärvaren inte utnyttjar ett verk eller en prestation.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian anges att direktivet huvudsakligen syftar till att anpassa och komplettera unionens upphovsrättsliga regelverk till den senaste tekniska utvecklingen. Vidare framgår av promemorian att medlemsstaterna skulle ha genomfört direktivet senast den 7 juni 2021. Det upphovsrättsliga regelverket och direktivet beskrivs i promemorian¹.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att förslagen i promemorian syftar till att genomföra ett EU-direktiv som i många avseenden inte lämnar något utrymme för andra nationella lösningar än de som följer av direktivets bestämmelser. Förslagsställaren har därför inte funnit någon anledning att överväga ytterligare utredning av förslagets konsekvenser än det som framgår av konsekvensutredningen.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Med anledning av förslagets karaktär kan den relativt kortfattade beskrivningen godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I promemorian framgår, som anges ovan, att direktivet skulle ha varit genomfört av medlemsstaterna senast den 7 juni 2021. Vidare anges att det i promemorian endast föreslås de ändringar som föranleds av de bestämmelser som nu måste genomföras i svensk rätt².

Enligt Regelrådet framgår det inte på ett tydligt sätt vilka ändringar som är, respektive inte är, direkt föranledda av EU-rätten. Det hade varit önskvärt med tydligare beskrivningar i denna del. Regelrådet kan dock godta beskrivningen för detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

¹ Promemorian avsnitt 3 och 4.

² Promemorian s 57.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av promemorian framgår att förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2022. De nya bestämmelserna ska tillämpas även på verk och prestationer som har tillkommit före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för åtgärder som har vidtagits eller rättigheter som har förvärvats före ikraftträdandet. Den nya bestämmelsen om upphovsmäns, utövande konstnärers och fotografers rätt till ytterligare skälig ersättning ska gälla även avtal som har ingåtts före ikraftträdandet men tidigast den 1 juli 2012. I fråga om sådana avtal ska upphovsmannen, den utövande konstnären eller fotografen ha samma rätt till information som en upphovsman vars bidrag till ett verk inte är betydande. Som även framgår ovan skulle direktivet ha varit genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 7 juni 2021, varför lagändringarna i upphovsrättslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Ett tidigare ikraftträdande än den 1 juni 2022 bedöms dock inte möjligt.

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av om det finns behov av speciella informationsinsatser, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av om det finns behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att olika verksamheter och verksamhetsutövare påverkas av förslagen i promemorian. Förslaget påverkar dem som har upphovsrätt till ett visst verk. Förslaget påverkar även mer specifikt fotografer, utgivare av presspublikationer och leverantörer av informationssamhällets tjänster.

Det framgår vilka branscher och verksamhetsutövare som påverkas av förslaget. Regelrådet har dock inte kunnat utläsa en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Följande anges i konsekvensutredningen.

Förslaget om avtalslicenser innebär marginella kostnader för de organisationer som ingår avtal med avtalslicensverkan. Det anges att förslagen om att införa nya inskränkningar för text- och datautvinning, undervisning och bevarande ger nya möjligheter för såväl användare som tillhör det allmänna som enskilda användare att utnyttja upphovsrättsligt skyddat material. Det anges att användarna avgör själva om de vill utnyttja inskränkningarna och förslagen i sig medför inte några kostnadsökningar för användarna. För rättsinnehavarna

innebär förslagen begränsningar i de ekonomiska ensamrättigheter som de har enligt upphovsrättslagen. De ekonomiska konsekvenserna förväntas bli begränsade eftersom inskränkningarna främst möjliggör användning som är icke-kommersiell (användning för forsknings- respektive bevarandeändamål). I de fall inskränkningarna möjliggör kommersiell användning gäller de inte om rättighetshavarna har förbehållit sig användningen (allmän text- och datautvinning) eller om motsvarande användning kan ske med stöd av ett avtal med avtalslicensverkan som finns lätt tillgängligt på marknaden (undervisning).

Förslaget om en ny avtalslicens när det gäller vissa kulturarvsinstitutioners användning av verk som finns i de egna samlingarna och som inte finns i handeln innebär i första hand utrymme för nya licensavtal för användning av upphovsrättsligt skyddade verk. Den nya möjligheten kan öka utnyttjandet av verk och därmed ge upphov till ökade intäkter för upphovsmän och andra rättighetshavare. Detta innebär samtidigt ökade kostnader för berörda kulturarvsinstitutioner. Om parterna väljer att ingå avtal med den verkan som följer av avtalslicensen så beror det på att de ser fördelar med det. Den nya avtalslicensen påverkar däremot inte nuvarande möjligheter att ingå andra typer av avtal. Ändringen bedöms därför inte medföra några ökade kostnader.

Förslaget om att organisationer som ingår avtal med avtalslicensverkan ska tillhandahålla viss information om sådana avtal kan bidra till att utanförstående rättighetshavare i än större utsträckning än hittills tillförsäkras möjligheter att tillvarata sina rättigheter. I ett större perspektiv kan det också bidra till att den kollektiva rättighetsförvaltningen av upphovsrätt fungerar väl. Förslaget innebär kostnader för organisationerna men de bedöms bli marginella.

De föreslagna bestämmelserna om inskränkningar och begränsningen av fotografirätten medför ett visst intäktsbortfall för rättsinnehavarna. Att ensamrätten för fotografier begränsas så att vissa fotografier, vars huvudsakliga motiv utgörs av bildkonstverk vars skyddstid har gått ut, inte längre är skyddade ger bättre möjligheter för var och en att förfoga över sådana bildkonstverk. Det anges att det också kan få påverkan på rättsinnehavarens möjligheter att licensiera och få ersättning för användning av sådana fotografier. Det anges gälla oavsett om rättsinnehavaren är en enskild aktör eller företräder det allmänna. Det konstateras att bestämmelserna inte hindrar försäljning av till exempel vykort eller annat material som återger sådana äldre bildkonstverk. Aktörer som ägnar sig åt sådan verksamhet kan därmed fortsätta med det men kan samtidigt komma att behöva förhålla sig till att andra aktörer fritt kan tillhandahålla samma material. De närmare ekonomiska konsekvenserna anges vara svårbedömda, men kan inte förväntas vara betydande.

De föreslagna bestämmelserna om en ny rättighet för utgivare av presspublikationer kan medföra ökade intäkter för utgivarna och upphovsmännen och motsvarande kostnadsökningar för leverantörer av informationssamhällets tjänster. Rättigheten syftar till att utgivarna ska få möjlighet att förhandla om ersättning för den användning av deras presspublikationer som leverantörer av informationssamhällets tjänster står för. I vilken utsträckning, och i så fall till vilka belopp, ersättning kommer att utgå är en fråga för marketens parter och någon prissättning finns ännu inte. Även upphovsmannens rätt till ersättning kommer att vara avhängig dessa förhandlingar. Om utgivare ingår avtal med leverantörer av informationssamhällets tjänster kommer de intäktsökningar det ger upphov till också komma upphovsmännen till del.

De föreslagna bestämmelserna om upphovsrättsligt ansvar för leverantörer av vissa innehållstjänster medför kostnadsökningar för leverantörerna. De förväntas också leda till ökade intäkter för rättsinnehavare. Det anges att de förslag som lämnas innebär att vissa leverantörer av informationssamhällets tjänster åläggs ett relativt långtgående ansvar att se till att den verksamhet de bedriver respekterar såväl användarnas möjligheter att fritt tillgängliggöra material som rättsinnehavarnas intresse av att få ersättning för användningen av deras verk och andra prestationer eller att dessa inte används på tjänsten. Vidare anges att det i praktiken bedöms svårt att uppfylla direktivets krav på något annat sätt än att använda sig av olika tekniska lösningar för automatisk identifiering av material. Vilka kostnader detta – och skyldigheten att inhämta licenser avseende innehållet – medför är i hög grad beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Också skyldigheten att hantera klagomål på ett effektivt sätt kan medföra ökade kostnader för leverantörerna. Vidare anges att det under arbetet med promemorian inte har kunnat identifieras någon svensk leverantör som träffas av de nya bestämmelserna i dessa delar. De utländska leverantörer som är verksamma i Sverige anges typiskt sett redan ha tekniska lösningar på plats och erbjuder också möjligheter för sina användare att klaga på felaktiga borttagningar av innehåll. Dessa rutiner kan behöva ses över och anpassas till de regler som nu föreslås och det kommer att medföra kostnader för leverantörerna.

Vidare anges att för rättsinnehavarnas del innebär de nya bestämmelserna ett tydligt regelverk att förhålla sig till. Det kan förväntas förbättra möjligheterna att ingå avtal med leverantörer av de aktuella tjänsterna och i högre grad än i dag få ersättning för den användning som sker på dessa. Det anges att skyddet för användarna på de aktuella tjänsterna stärks, bland annat på så sätt att de ges en uttrycklig rätt att tillgängliggöra lagligt material på tjänsterna. I förhållande till de skyldigheter leverantörerna åläggs ges också användarorganisationer i vissa fall en möjlighet att agera för att se till att leverantörerna följer de nya bestämmelserna. Förslagen förbättrar användarnas möjligheter att i praktiken göra sina rättigheter gällande i förhållande till såväl rättsinnehavare som leverantörer. Att göra sina rättigheter gällande enligt regelverket kan vara förenat med kostnader för användarna. Förslagen i sig anges inte leda till några kostnadsökningar för användarna.

De föreslagna bestämmelserna om upphovsrättsliga överlåtelser kommer att leda till kostnadsökningar för framför allt de aktörer som förvärvar upphovsrätt och har intäkter från den verksamheten. För upphovsmän, utövande konstnärer och fotografer kan det leda till ökade intäkter. Det anges att genom förslagen i denna del stärks kulturskaparnas ställning och de ges bättre förutsättningar att hävda sin rätt i avtalsförhandlingar. Bland förslagen anges det främst vara den nya rätten till information som omedelbart kan förväntas leda till kostnadsökningar för de aktörer som förvärvar rättigheter. Förslaget innebär att informationsskyldigheten i första hand begränsas till de som förvärvar och utnyttjar upphovsrätt på kommersiella grunder och att det ges möjligheter att anpassa informationsnivån utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Inom vissa sektorer finns redan system för rapportering på plats och de behöver nu anpassas till den nya skyldigheten. I andra fall anges att det kan bli fråga om att ta fram nya rutiner. Många enskilda kommer att beröras av förslagen och de närmare ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda. Alternativa lösningar, som innebär en mer begränsad skyldighet att lämna information, finns det inte utrymme för inom de ramar som direktivet ställer upp. När det gäller övriga förslag om upphovsrättsliga överlåtelser bedöms konsekvenserna bli mindre långtgående. I enskilda fall och sektorer kan förslagen om skälig ersättning och ytterligare skälig ersättning komma

att leda till höjda ersättningar, vilket gynnar upphovsmännen, de utövande konstnärerna och fotograferna, men leder till kostnadsökningar för förvärvarna. Förslaget om att ett överlåtelseavtal under vissa förutsättningar ska kunna hävas bedöms endast få begränsade ekonomiska följder, även om det för den enskilda kulturskaparen kan skapa bättre förutsättningar för att nå ut med sitt skapande.

Regelrådet vill framföra följande i denna del. Beskrivningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet kan godtas för detta ärende. Vad gäller beskrivningen av förslagets effekter på företagets kostnader har Regelrådet förståelse för att dessa är svåra att uppskatta. Om det hade varit möjligt att i någon del göra en närmare uppskattning av kostnaderna hade det varit att föredra. Utelämnande av sådan information medför att det är svårt att få en samlad bild av förslagets påverkan på företagets kostnader.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets kostnader och tidsåtgång är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon beskrivning i konsekvensutredningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon beskrivning i konsekvensutredningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon beskrivning i konsekvensutredningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Som framgår ovan saknas det en beskrivning av berörda företag utifrån storlek. Det är därmed inte utrett om det finns sådana företag att ta hänsyn till, vilket är en brist i redovisningen. Såvitt Regelrådet förstår förslaget kan det påverka såväl större som mindre företag, men en närmare beskrivning hade varit behövlig. Enligt Regelrådet saknas det alltför mycket information för att kunna ta ställning till om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har Regelrådet funnit brister i ett flertal beskrivningar som är behövliga för att få en samlad bild av förslaget effekter för berörda företag. Regelrådet kan inte bortse från bristerna i den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte 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 24 november 2021.

I beslutet deltog Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Samuel Engblom
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande