

Frågor om följerätt och om museernas kopiering

Betänkande av Följerättsutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:36

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24124-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 30 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor om följerätt m.m.

Till särskild utredare utsågs samma dag hovrättsrådet Ulrika Ihrfelt. På nästa sida framgår vilka sakkunniga och experter som har medverkat i utredningens arbete. Hovrättsassessorn Peter Krikström har varit utredningens sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Följerättsutredningen (Ju 2013:09).

Utredningen är ett uppdrag för Ulrika Ihrfelt som särskild utredare, men arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Experterna och de sakkunniga står också bakom de förslag och bedömningar som redovisas i betänkandet. I fråga om minimibeloppet för rätten till följerättsersättning (se avsnitt 2.7.7) har åsikterna dock gått isär. I den frågan är förslaget ytterst mitt eget. Betänkandet är därför i den delen formulerat i jag-form.

Härmed överlämnas betänkandet *Frågor om följerätt och om museernas kopiering* (SOU 2014:36). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2014

Ulrika Ihrfelt

/Peter Krikström

Sakkunniga och experter som har deltagit i utredningens arbete

Om inte annat anges nedan har förordnandena gällt från och med den 4 juli 2013.

Sakkunniga

Rättssakkunniga Linda Kullberg
Departementssekreteraren Thorbjörn Öström

Experter

Advokaten Jan-Mikael Bexhed (fr.o.m. den 10 oktober 2013)
Ekonomichefen Anders Brushammar (t.o.m. 10 oktober 2013)
Advokaten Karin Cederlund
Konsthandlaren Bo Knutsson
Verkställande direktören Mats Lindberg
Chefsjuristen Anne Nordlander
Professorn Jan Rosén
Verkställande direktören Gunhild Stensmyr

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
Författningsförslag	23
1 Utredningens uppdrag och arbete	29
1.1 Vårt uppdrag.....	29
1.2 Hur utredningen har arbetat	29
1.3 Hur betänkandet är disponerat	30
2 En översyn av vissa frågor om följerätt	31
2.1 Vårt uppdrag.....	31
2.2 Marknaden för modern och samtida konst	32
Vad är modern och samtida konst?.....	32
Den internationella marknaden.....	33
Den svenska marknaden	34
2.3 Det upphovsrättsliga regelverket	35
2.4 Bestämmelserna om följerätt.....	37
2.4.1 Lagregleringen	37
2.4.2 Bakgrunden till dagens regler.....	38
2.4.3 Bestämmelsernas närmare innebörd	44
2.4.4 Hur förvaltas följerättsersättningen?	52
2.4.5 Arbetet på europeisk nivå	56

2.5	Fler förhållanden av betydelse för frågan om behovet av ändringar	57
2.5.1	Uppgifter från Bildkonst Upphovsrätt i Sverige (BUS)	57
2.5.2	Hur har bestämmelserna om handräckning och vitesföreläggande tillämpats i praktiken?	66
2.5.3	Uppgifter från Sveriges Auktionsföretagsförening	71
2.5.4	Uppgifter från SKAF	78
2.5.5	Utredningens enkätundersökning	86
2.5.6	Vilka regler gäller för privatkopieringsersättningen?	89
2.5.7	Uppgifter från Copyswede	93
2.5.8	Kriterier för kriminalisering	99
2.6	Vilka regler gäller i andra länder?	102
2.6.1	Danmark	104
2.6.2	Erfarenheter av de danska bestämmelserna	106
2.6.3	Finland	107
2.6.4	Erfarenheter av de finska bestämmelserna	109
2.6.5	Norge	111
2.6.6	Erfarenheter av de norska bestämmelserna	113
2.6.7	Island	116
2.6.8	Erfarenheter av de isländska bestämmelserna	117
2.6.9	Tyskland	118
2.6.10	Storbritannien	119
2.6.11	Beloppsgränsen för rätten till följerättsersättning	120
2.6.12	Hur beräknas och betalas ersättningen?	121
2.7	Överväganden och förslag	123
2.7.1	Behovet av en reform	123
2.7.2	Närmare utgångspunkter för en reform	126
2.7.3	En mer ändamålsenlig redovisningsskyldighet	127
2.7.4	Behövs ytterligare åtgärder?	149
2.7.5	Hur bör följerätten betalas?	159
2.7.6	Hur ska följerättsersättningen beräknas?	161
2.7.7	Bör den nedre beloppsgränsen för rätten till följerättsersättning ändras?	164

3	Framställning och spridning av exemplar inom vissa institutioner.....	171
3.1	Vårt uppdrag.....	171
3.2	Inskränkningar i upphovsrätten.....	172
3.3	Framställning och spridning av exemplar inom vissa institutioner.....	173
3.3.1	Lagregleringen	173
3.3.2	Bakgrunden till dagens regler.....	174
3.3.3	Bestämmelsens närmare innebörd	175
3.3.4	Direktivet om upphovsrätten i informationssamhället	180
3.3.5	Pågående lagstiftningsarbete.....	185
3.4	Fler förhållanden av betydelse för behovet av ändringar.....	186
3.4.1	Museernas behovsbeskrivning	186
3.4.2	Möjligheten för arkiv och bibliotek att göra materialet tillgängligt för allmänheten	191
3.5	Nordisk utblick.....	192
3.5.1	Danmark.....	192
3.5.2	Finland.....	193
3.5.3	Island	193
3.5.4	Norge.....	194
3.6	Våra överväganden och förslag.....	194
3.6.1	Bör inskränkningen omfatta museer?	194
3.6.2	En ny inskränkning ska införas	205
3.6.3	En begränsning i inskränkningen förtydligas	206
3.6.4	Bör museer omfattas av avtalslicensbestämmelsen i 42 d § URL?	207
3.6.5	Bör rätten att fritt framföra filmverk och sceniska verk utvidgas till att gälla museer?	209
3.6.6	Vilket behov finns hos övriga institutioner?.....	211
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	213
	Skälen för förslaget	213

5	Konsekvenser	215
5.1	Inledning	215
	Vårt uppdrag	215
	Vilka konsekvenser får förslagen?	216
5.2	Förslagen till skärpt och utvidgad redovisningsskyldighet.....	217
	Skälen för bedömningen	217
5.2.1	Konsekvenser för företag och andra enskilda	218
5.2.2	Konsekvenser för det allmänna	222
5.3	Förslaget att höja minimipriset för rätten till följerättsersättning	223
	Skälen för bedömningen	223
5.4	Konsekvenserna av alternativa lösningar i fråga om följerätten.....	226
5.5	Framställning och spridning av exemplar inom vissa institutioner	228
	Skälen för bedömningen	228
6	Författningskommentar	229
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk	229

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:63	241
Bilaga 2	Uppgifter från BUS	251
Bilaga 3	Utredningens enkätundersökning	259
Bilaga 4	Enkät och sändlista.....	267

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag kan delas in i två delar. Den första delen handlar om den rätt till ersättning som upphovsmannen i vissa fall har när ett exemplar av ett originalkonstverk säljs vidare efter den första överlåtelsen (följerätt). Bakgrunden är att riksdagen har tillkännaggett att vissa frågor som rör följerrätten bör övervägas på nytt. Vi ska således analysera och ta ställning till om det bör införas en utvidgad skyldighet för den som ska betala följerrättsersättning att redovisa försäljning av konstverk och om det bör införas nya kontroll- eller sanktionsmöjligheter för att säkerställa betalning av följerrättsersättning. I uppdraget ingår att analysera om nuvarande regler om följerrätt påverkar konkurrensen på konstmarknaden samt ta ställning till om följerrättsersättningen bör beräknas eller betalas på något annat sätt än i dag.

Den andra delen av uppdraget gäller en inskränkning i upphovsrätten. Vissa frågor om bl.a. inskränkningens omfattning uppmärksammades i samband med genomförandet av ett EU-direktiv på upphovsrättsområdet. Eftersom det vid genomförandet saknades beredningsunderlag ansågs det att dessa frågor borde övervägas senare. Vi ska överväga om den möjlighet som arkiv och bibliotek har att framställa och sprida exemplar av verk för vissa särskilda ändamål bör utvidgas till att även omfatta andra institutioner än arkiv och bibliotek. Flera följd- och detaljfrågor pekas också ut i kommittédirektiven.

Våra förslag och bedömningar

Nedan följer en sammanfattning av våra förslag och bedömningar. Först presenteras våra ställningstaganden i frågor som gäller följerätten, därefter går vi över till de frågor som gäller framställning och spridning av exemplar inom vissa institutioners verksamhet.

Följerätten

Det finns ett reformbehov

Vi har följt upp och undersökt hur följerättsbestämmelserna fungerat i praktiken. Erfarenheterna av den praktiska tillämpningen visar att följerätten är etablerad på den svenska konstmarknaden och att bestämmelserna har bidragit till att förverkliga syftet med lagen på ett förhållandevis bra sätt. I vissa delar gör vi dock bedömningen att lagstiftningen kan bli mer effektiv och ändamålsenlig. För det första finns det behov av att den inkasserande organisationen får tillgång till mer effektiva rättsliga verktyg för att få in redovisning. För det andra behöver det göras tydligare vilken rätt organisationen har att få tillgång till underlag för redovisningen. För det tredje finns det behov av att förbättra möjligheterna för organisationen att identifiera de aktörer mot vilka den ska rikta sina anspråk på redovisning. Dessutom bör minimibeloppet för rätten till följerättsersättning övervägas på nytt.

En skärpt redovisningsskyldighet

Följerätten förvaltas kollektivt av en organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Sverige använda verk på området. I lagen finns regler om redovisningsskyldighet som innebär att den som är skyldig att betala följerättsersättning på begäran av organisationen ska redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren. I praktiken har emellertid rätten till redovisning kunnat göras gällande endast i begränsad omfattning. Vi föreslår flera åtgärder för att utvidga och skärpa redovisningsskyldigheten.

En utvidgad redovisningsskyldighet

Nuvarande regler innebär att förutsättningarna för redovisnings- och betalningsskyldighet sammanfaller. Ett problem med detta är att organisationen oftast inte kan bevisa att någon ersättningsgrundande försäljning har ägt rum utan tillgång till redovisningen. Då kan organisationen i praktiken inte heller göra sin rätt till redovisning gällande. Vi föreslår att skyldigheten att redovisa utvidgas på så sätt att kravet på betalningsskyldighet tas bort. Den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare ska redan på den grunden vara skyldig att redovisa till organisationen, oavsett om han eller hon har deltagit i någon försäljning som medför skyldighet att betala följerättsersättning eller inte.

Försäljning av konstverk ska redovisas utan uppmaning

Enligt gällande rätt ska redovisning ske på begäran av organisationen. Den ersättningsskyldige kan således vänta med att redovisa en försäljning till dess att organisationen begär det, hur många konstverk han eller hon än säljer, köper eller förmedlar. Organisationens känsla som regel inte till att en försäljning av ett konstverk har ägt rum. Vi föreslår att den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare senast den 1 april varje år ska vara skyldig att redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under föregående kalenderår. Har någon ersättningsgrundande försäljning inte ägt rum ska detta anges i en sådan redovisning.

Det förtydligas att organisationen har rätt att få tillgång till underlag för redovisningen

Vi föreslår att organisationen får rätt att granska verifikationer och andra underlag för redovisningen. På så sätt blir det tydligare hur långt uppgiftsskyldigheten sträcker sig enligt redan gällande unionsrätt. Om organisationen i ett enskilt fall visar omständigheter som ger anledning att anta att redovisningen inte rätt återger de försäljningar som förekommit, eller det av någon annan anledning är nödvändigt för att säkerställa betalning av följerätts-

ersättningen, ska organisationen ha rätt granska de handlingar som ligger till grund för redovisningen.

Skyldigheten att redovisa begränsas i tiden

Vi föreslår att skyldigheten att redovisa ska upphöra om organisationen inte begär redovisning inom tre år efter utgången av det kalenderår som redovisningen skulle avse. Samma begränsning ska gälla, om organisationen begär att få tillgång till underlagshandlingar.

Hur utredningen ser på andra kontroll- och sanktionsmöjligheter

Under utredningens arbete har andra kontroll- och sanktionsmöjligheter övervägts. Som exempel kan nämnas regler om straff för den som inte redovisar ersättningsgrundande försäljningar och kontrollalternativ som bygger på medverkan av en revisor. Vår bedömning är att det för närvarande inte är motiverat med så ingripande åtgärder.

Den nedre beloppsgränsen för rätten till följerättsersättning höjs

Utredaren föreslår att den nedre beloppsgränsen för rätt till följerättsersättning höjs. Rätt till ersättning ska endast finnas om försäljningspriset exklusive mervärdesskatt överstiger en tiondel av ett prisbasbelopp. För år 2014 motsvarar detta 4 400 kronor.

Hur utredningen ser på två konkurrensfrågor

Den första konkurrensfrågan gäller hur ersättningen betalas. Enligt nuvarande regler kan vissa yrkesmässiga handlare bli tvungna att betala två följerättsersättningar för samma konstverk; först när verket köps in och sedan när det säljs vidare. Enligt vår bedömning ger detta dem som säljer i kommission en viss konkurrensfördel jämfört med återförsäljare. En utvärdering från Europeiska kommissionen bör dock inväntas innan man tar ställning till om lagstiftningen bör ändras för att skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på området.

Den andra konkurrensfrågan gäller hur följerättsersättningen beräknas. Frågan gäller, mer konkret, det förhållandet att auktionshusen betalar följerättsersättning beräknad på inköpspriset för köparen exklusive provision (hammarslagspriset) medan konst- och antikhandlarna betalar följerättsersättning beräknad på hela försäljningspriset. Vår bedömning är att den nuvarande tillämpningen av bestämmelserna ger auktionsföretagen en viss konkurrensfördel jämfört med konst- och antikhandlarna. Frågan om hur det relevanta begreppet i unionsrätten ska tolkas är dock en fråga för rättstillämpningen. Saken bör inte regleras i nationell lagstiftning.

Framställning och spridning av exemplar inom vissa institutioners verksamhet

Vi går nu över till de frågor som gäller vissa institutioners rätt att framställa och sprida exemplar. De relevanta bestämmelserna finns i bl.a. 16 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, fortsättningsvis URL. Våra förslag är sammanfattningsvis följande.

Inskränkningen i 16 § URL ska även omfatta vissa museer

Enligt gällande rätt får statliga och kommunala arkivmyndigheter, vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna samt folkbibliotek framställa exemplar av verk för vissa ändamål, nämligen (1) bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål, (2) för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original, eller (3) för användning i läsapparater. Vi föreslår att inskränkningen i 16 URL utvidgas till att omfatta centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna.

En ny inskränkning införs

Förslaget att låta museerna fritt få företa de förfoganden som nu anges i 16 § URL möter emellertid inte ett av museernas grundläggande behov, nämligen att avbilda konstverk i digitala kataloger som behövs

bl.a. för att överblicka och förvalta samlingarna. Vi föreslår därför att en ny inskränkning ska införas i 16 § andra stycket URL. Inskränkningen ger centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna, rätten att framställa exemplar för interna dokumentationsändamål.

Det förtydligas att förfogandena inte får ske i förvärvssyfte

Vi föreslår att det förtydligas att framställning och spridning av exemplar med stöd av 16 § URL inte får ske i förvärvssyfte. På så sätt blir det klarare vilka krav som redan gäller på grund av unionsrätten.

Avtalslicensbestämmelsen i 42 d § URL utvidgas

Vi föreslår att avtalslicensbestämmelsen i 42 d § URL utvidgas till att omfatta centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna.

Möjligheten för museer att framföra filmverk och sceniska verk utökas

Vi föreslår att centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna, fritt ska kunna framföra filmverk och sceniska verk som ingår i de egna samlingarna genom tekniska hjälpmedel avsedda för enstaka besökare.

Ikraftträdande m.m.

Vi föreslår att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2015. De ska vara tillämpliga på verk och prestationer som har kommit till före ikraftträdandet. Om en vidareförsäljning av ett originalkonstverk har skett före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser fortfarande gälla. De nya reglerna om redovisningsskyldighet ska tillämpas även när det gäller en vidareförsäljning som har skett före ikraftträdandet.

Summary

Our remit

Our remit can be divided into two parts. The first part deals with the right to royalties that authors have in certain cases when a copy of an original work of art is resold after the first transfer (resale right). The background to this is that the Riksdag has announced that certain issues concerning resale rights should be reconsidered. Accordingly, we have been instructed to analyse and decide whether an expanded obligation to report the sale of a work of art should be introduced for persons who are required to pay royalties, and whether new control and penalty measures should be introduced to ensure payment of royalties. The remit includes analysing whether the present regulations on resale rights affect competition in the art market, and determining whether a different way of calculating or paying the royalty should be used, compared with today.

The second part of the remit pertains to a provision concerning copyrights. Certain issues, such as the scope of the provision, were highlighted in connection with the implementation of an EU directive in the area of copyrights. Since, when implementing the directive, there was a lack of preparatory material, it was decided that these issues should be considered at a later date. We have been instructed to consider whether the opportunity available to archives and libraries to produce and disseminate copies of works for certain special purposes should be expanded to also include institutions other than libraries and archives. The terms of reference also identify a number of consequential and specific issues.

Our proposals and assessments

Below is a summary of our proposals and assessments. Our positions on issues concerning resale rights are presented first, after which we turn to the issues concerning production and dissemination of copies within the activities of certain institutions.

Resale rights

There is a need for reform

We have followed up and examined how the provisions on resale rights have worked in practice. Experiences of the practical application show that resale rights are established in the Swedish art market and that the provisions have contributed to realising the aim of the act in a relatively positive way. However, in certain areas we consider that the legislation could be more effective and appropriate. Firstly, there is a need for the collecting organisation to have access to more effective legal tools to obtain reports. Secondly, the right of the organisation to access records underlying reports must be clarified. Thirdly, there is a need to improve the opportunities for the organisation to identify the actors towards whom it is to direct its claims concerning reports. Furthermore, the minimum amount for the right to royalties should be reconsidered.

Stricter accountability

Resale rights are managed collectively by an organisation that represents a number of authors whose works in the area are used in Sweden. The act therefore contains regulations concerning accountability under which the person obliged to pay royalties must, at the request of the organisation, report sales on which royalties are due that were made during the last three calendar years. However, in practice it has only been possible to assert the right to receive reports to a limited degree. We propose several measures to expand and tighten up accountability.

Expanded accountability

Under current regulations, the requirements concerning reporting and payment obligations coincide. One problem with this is that the organisation usually cannot show that a sale on which royalties are due has occurred without access to the records. Therefore, in practice, the organisation cannot assert its right to access the records. We propose that the reporting obligation be expanded by removing the requirement concerning an obligation to pay. This will mean that those who operate professionally in the art market as sellers, purchasers or intermediaries will be obliged to report to the organisation on the basis of their professional capacity, regardless of whether or not they have participated in a sale that entails an obligation to pay a royalty.

Sales of works of art are to be reported without the need for a request

Under current law, reports are to be provided at the organisation's request. Accordingly, the person obliged to pay royalties can wait to report a sale until the organisation requests they do so, regardless of how many works of art he or she sells or purchases, or for which he or she acts as an intermediary. However, the organisation is not usually aware that a work of art has been sold. We propose that a person who is professionally active in the art market as a seller, purchaser or intermediary be obliged to report sales on which royalties are due made during the previous calendar year by 1 April each year. If no sales on which royalties were due were made, information to this effect is to be stated in the report.

Clarifying the right of the organisation to access records underlying reports

We propose that the organisation be entitled to examine receipts and other records underlying reports. This will help clarify the extent to which the reporting obligation extends under current EU law. If, in an individual case, the organisation shows circumstances that give reason to assume that the report does not correctly represent the sales that have occurred, or if for some other reason it is necessary to ensure payment of the royalties, the organisation

is to have the right to examine the documents upon which the report is based.

The obligation to report will be limited in time

We propose that the obligation to report is to cease if the organisation does not request a report within three years after the end of the calendar year that the report was to cover. The same limit is to apply if the organisation requests access to background documents.

The Inquiry's view of other control and penalty measures

During the course of its work, the Inquiry has considered other control and penalty measures. Examples include regulations concerning penalties for those who do not report sales on which royalties are due and control options based on the participation of an auditor. We consider that there is currently no need of such intrusive measures.

The threshold for the right to royalties will be raised

The Inquiry proposes raising the threshold for the right to royalties. A right to royalties will only exist if the sale price excluding value added tax exceeds one tenth of the price base amount. In 2014, this corresponds to SEK 4 400.

The Inquiry's view of two issues concerning competition

The first issue concerning competition pertains to how the royalty is paid. Under current regulations, certain professional dealers may be forced to pay two royalties for the same work of art; first when the work is purchased and then when it is resold. We consider that this gives those who sell on commission a certain competitive advantage compared with dealers. However, we should wait for an evaluation by the European Commission before deciding whether legislation should be changed to create better conditions for effective competition in the area.

The second issue concerning competition pertains to how the royalty is calculated. More precisely, the issue deals with the fact that auction houses pay royalties based on the purchase price for the purchaser excluding commission (hammer price), while art and antique dealers pay royalties based on the full sale price. Our assessment is that the current application of the provisions give auction houses a certain competitive advantage compared with art and antique dealers. However, the issue of how the relevant concept in EU law should be interpreted is a question of application of the law. This matter should not be regulated in national legislation.

Production and dissemination of copies within the activities of certain institutions

We now move on to the issues concerning the right of certain institutions to produce and disseminate copies. The relevant provisions are found in Section 16 of the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Below is a summary of our proposals.

The provision in Section 16 of the Act on Copyright in Literary and Artistic Works should also cover certain museums

Under current law, state and municipal archive authorities, research libraries and technical libraries that are operated by public authorities, as well as public libraries, may produce copies of works for certain purposes, namely (1) for preservation, supplementation or research, (2) to meet borrowers' requests for individual articles, short excerpts or other material which, for security reasons, should not be made available in the original, or (3) for use in reading devices. We propose that the provision in Section 16 of the Act on Copyright in Literary and Artistic Works be expanded to cover the central museums, the regional and municipal museums, and other museums if these are operated by public authorities.

A new provision should be introduced

However, the proposal to allow the museums to freely carry out the acts now specified in Section 16 of the Act on Copyright in Literary and Artistic Works does not meet one of the museums' basic needs, namely to reproduce works of art in digital catalogues which are needed to maintain an overview and to manage the collections. We therefore propose introducing a new provision in Section 16, second paragraph of the Act on Copyright in Literary and Artistic Works. The provision will give the central museums, the regional and municipal museums, and other museums if these are operated by public authorities, the right to produce copies for the purpose of internal documentation.

Clarifying that copies may not be made for the purpose of making a profit

We propose that it be clarified that producing and disseminating copies pursuant to Section 16 of the Act on Copyright in Literary and Artistic Works may not occur for the purpose of making a profit. This will clarify the existing requirements under EU law.

The collective licence provision in Section 42d of the Act on Copyright in Literary and Artistic Works should be expanded

We propose expanding the collective licence provision in Section 42d of the Act on Copyright in Literary and Artistic Works to cover the central museums, the regional and municipal museums, and other museums if these are operated by public authorities.

Greater opportunities for museums to present film or stage works

We propose that the central museums, the regional and municipal museums, and other museums if these are operated by public authorities, should be able to freely present film or stage works that are part of their own collections using technical aids intended for individual visitors.

Entry into force, etc.

We propose that the new provisions enter into force on 1 July 2015. They are to apply to works and performances that originated prior to the entry into force. If a resale of an original work of art has occurred prior to the entry into force, older provisions shall still apply. The new regulations concerning accountability shall be applied even in the case of a resale that occurred prior to the entry into force.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Härigenom föreskrivs att 16, 21, 26 n, 26 p och 42 d §§ samt rubrikerna närmast före 16 och 42 d §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Framställning och spridning av exemplar inom vissa arkiv *och bibliotek*

Föreslagen lydelse

Framställning och spridning av exemplar inom vissa arkiv, *bibliotek och museer*

16 §¹

De arkiv *och bibliotek* som avses i *tredje* och *fjärde* styckena har rätt att framställa exemplar av verk, dock inte datorprogram,

De arkiv, *bibliotek och museer* som avses i *fjärde* och *femte* styckena har rätt att framställa exemplar av verk, dock inte datorprogram,

1. för bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål,
2. för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original, eller
3. för användning i läsapparater.

¹ Senaste lydelse 2013:691

Exemplar som framställs på papper med stöd av första stycket 2 får spridas till lånesökande.

Rätt till exemplarframställning och spridning enligt denna paragraf har

- 1. de statliga och kommunala arkivmyndigheterna,*
- 2. de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna, och*
- 3. folkbiblioteken.*

Regeringen får i enskilda fall besluta att vissa andra arkiv och bibliotek än de som anges i tredje stycket ska ha rätt till exemplarframställning enligt denna paragraf.

De museer som avses i fjärde stycket har också rätt att framställa exemplar av verk, dock inte datorprogram, för interna dokumentationsändamål.

Exemplar som framställs på papper med stöd av första stycket 2 får spridas till lånesökande.

Rätt till exemplarframställning och spridning enligt första och tredje styckena har

- 1. de statliga och kommunala arkivmyndigheterna,*
- 2. de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna,*
- 3. folkbiblioteken, och*
- 4. centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och även andra museer, om dessa drivs av det allmänna.*

Regeringen får i enskilda fall besluta att vissa andra arkiv och bibliotek än de som anges i fjärde stycket ska ha rätt till exemplarframställning enligt första stycket.

Framställning och spridning av exemplar med stöd av denna paragraf får inte ske i förvärvssyfte.

21 §²

Var och en får, med undantag för filmverk och sceniska verk, framföra offentliggjorda verk offentligt

1. vid tillfällen där framförandet av sådana verk inte är det huvudsakliga, tillträdet är avgiftsfritt och anordnandet sker utan förvärvssyfte samt

2. vid undervisning eller gudstjänst.

² Senaste lydelse 2013:691

Riksdagen *samt statliga och kommunala myndigheter* får i fall som avses i första stycket 1 även framföra offentliggjorda filmverk och sceniska verk. Verken får framföras endast genom en uppkoppling till ett externt nätverk som tillhandahålls i syfte att tillgodose ett allmänt informationsintresse och, beträffande arkiv *och bibliotek* som avses i 16 § tredje stycket, genom ett tekniskt hjälpmedel avsett för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk som ingår i de egna samlingarna. Framförandet får ske endast i riksdagens *eller myndigheternas* egna lokaler.

Riksdagen, *statliga och kommunala myndigheter samt museer som avses i 16 § fjärde stycket* får i fall som avses i första stycket 1 även framföra offentliggjorda filmverk och sceniska verk. Verken får framföras endast genom en uppkoppling till ett externt nätverk som tillhandahålls i syfte att tillgodose ett allmänt informationsintresse och, beträffande arkiv, *bibliotek och museer* som avses i 16 § fjärde stycket, genom ett tekniskt hjälpmedel avsett för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk som ingår i de egna samlingarna. Framförandet får ske endast i riksdagens, *myndigheternas eller museernas* egna lokaler.

Första stycket 2 ger inte rätt att i förvärvssyfte framföra sammanställningar vid undervisning.

26 n §³

Om ett exemplar av ett originalkonstverk som har överlåtitits säljs vidare inom upphovsrättens giltighetstid har upphovsmannen rätt till ersättning (följerätt) om någon som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden är säljare, förmedlare eller köpare vid försäljningen. Med originalkonstverk avses

1. konstverk som har utförts av konstnären själv, eller
2. exemplar av konstverk som har framställts i ett begränsat antal av konstnären själv eller med hans eller hennes tillstånd.

Upphovsmannen har inte rätt till ersättning om

1. försäljningspriset exklusive mervärdesskatt inte överstiger en *tjugondel* av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

Upphovsmannen har inte rätt till ersättning om

1. försäljningspriset exklusive mervärdesskatt inte överstiger en *tiondel* av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

³ Senaste lydelse 2010:1206

2. försäljningen avser ett alster av byggnadskonst, eller

3. försäljningen sker från en privatperson till ett museum som är öppet för allmänheten och som bedriver verksamhet utan vinstsyfte, om försäljningen skett utan att en förmedlare som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden medverkat.

Om endast en person som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare deltar vid försäljningen, ska ersättningen betalas av denne. Har fler än en sådan person deltagit vid försäljningen ska ersättningen betalas av säljaren. Om säljaren inte är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden ska ersättningen i stället betalas av förmedlaren.

2. försäljningen avser ett alster av byggnadskonst, eller

3. försäljningen sker från en privatperson till ett museum som är öppet för allmänheten och som bedriver verksamhet utan vinstsyfte, om försäljningen skett utan att en förmedlare som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden medverkat.

26 p §⁴

Endast en organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Sverige använda verk på området har rätt att kräva in ersättningen. Organisationen ska kräva in ersättningen och betala beloppet till den ersättningsberättigade, efter avdrag för skälig ersättning till organisationen för dess omkostnader. Om organisationen inte kräver den ersättningsskyldige på ersättningen inom tre år efter utgången av det kalenderår då försäljningen ägde rum, är fordringen preskriberad.

Den som är ersättningsskyldig ska på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren.

Den ersättningsberättigades fordran på organisationen preskriberas tio år efter tillkomsten,

Den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare ska senast den 1 april till organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under föregående kalenderår. Har någon ersättningsgrundande försäljning inte ägt rum ska detta anges i en sådan redovisning.

Om organisationen i ett enskilt fall visar omständigheter som ger anledning att anta att

⁴ Senaste lydelse 2013:691

dock endast om organisationen har vidtagit rimliga åtgärder för att finna den ersättningsberättigade.

redovisningen inte rätt återger de ersättningsgrundande försäljningar som förekommit, eller det av någon annan anledning är nödvändigt för att säkerställa betalning, omfattar redovisningsskyldigheten enligt andra stycket även uppgifter i underlagshandlingar och andra uppgifter som krävs. Detta gäller dock endast om organisationen särskilt begär att sådana uppgifter ska lämnas.

Skyldigheten att redovisa enligt andra stycket upphör om organisationen inte begär redovisning inom tre år efter utgången av det kalenderår som redovisningen skulle avse.

Den ersättningsberättigades fordran på organisationen preskriberas tio år efter tillkomsten, dock endast om organisationen har vidtagit rimliga åtgärder för att finna den ersättningsberättigade.

Avtalslicens för vissa arkiv och bibliotek

Avtalslicens för vissa arkiv, bibliotek och museer

42 d §⁵

De arkiv och bibliotek som avses i 16 § tredje och fjärde styckena får framställa exemplar av verk som ingår i de egna samlingarna och tillgängliggöra offentliggjorda sådana verk för allmänheten, om avtalslicens gäller enligt 42 a §.

De arkiv, bibliotek och museer som avses i 16 § fjärde och femte styckena får framställa exemplar av verk som ingår i de egna samlingarna och tillgängliggöra offentliggjorda sådana verk för allmänheten, om avtalslicens gäller enligt 42 a §.

⁵ Senaste lydelse 2013:691

Första stycket gäller inte, om upphovsmannen hos någon av de avtalsslutande parterna har meddelat förbud mot exemplarframställningen eller tillgängliggörandet, eller om det av andra skäl finns särskild anledning att anta att upphovsmannen motsätter sig förfogandet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Med det undantag som anges i 3 ska de nya bestämmelserna även tillämpas på verk och prestationer som har kommit till före ikraftträdandet.
 3. Har en vidareförsäljning av ett konstverk skett före ikraftträdandet gäller fortfarande äldre bestämmelser. Bestämmelserna i 26 p § andra, tredje och fjärde styckena ska dock tillämpas även när det gäller en vidareförsäljning av ett konstverk som har skett före ikraftträdandet.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Vårt uppdrag

Vårt uppdrag kan, som nämnts, delas in i två delar. Den första delen avser den lagstiftning som reglerar följerrätten, dvs. den rätt till ersättning som upphovsmannen eller rättighetshavaren i vissa fall har när ett exemplar av ett originalkonstverk säljs vidare efter den första överlåtelsen. Den gemensamma nämnaren mellan de olika frågorna som gäller följerrätten är att riksdagen har tillkännagett att de bör övervägas ytterligare. I betänkandet besvaras de frågor som riksdagen har ställt i tillkännagivandet. Den andra delen handlar om en inskränkning i upphovsrätten där vissa frågor om bl.a. inskränkningens omfattning har uppmärksammats i samband med genomförandet av ett EU-direktiv på upphovsrättsområdet. Frågeställningarna gäller om den möjlighet som vissa arkiv och bibliotek har att för bl.a. bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål framställa och sprida exemplar av verk bör utvidgas till museer och andra institutioner.

Kommittédirektiven (2013:63) bifogas som bilaga 1.

1.2 Hur utredningen har arbetat

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Sedan arbetet inleddes den 31 maj 2013 har utredningen hållit åtta sammanträden. I avsnitt 2.1 och 3.1 redogör vi för hur utredningen har arbetat och vilket material som hämtats in från bl.a. berörda branscher och intressegrupper. De kontakter med departement, ministerier och organisationer som utredningen har haft redovisas i avsnitt 2.6 och 3.4.

Under arbetets gång har vi beaktat det pågående lagstiftningsarbetet i vissa näraliggande frågor. Detta gäller bl.a. arbetet med förbättrade möjligheter till licensiering av upphovsrätt (prop. 2012/13:141, bet. 2012/13:NU21, rskr. 2012/13:282), upphovsrättsliga tillståndsärenden (SOU 2013:4) och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/28/EU av den 25 oktober 2012 om viss tillåten användning av anonyma verk (EUT L 299, 27.10.2012, s. 5, Celex 32012L0028, jfr prop. 2013/14:206).

1.3 Hur betänkandet är disponerat

Efter detta inledande kapitel följer våra egentliga överväganden och förslag. Kapitel 2 ägnas åt följerrätten, medan förslagen som gäller inskränkningen till förmån för arkiv och bibliotek behandlas i kapitel 3. De avslutande kapitlen (kapitel 4–6) innehåller ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, författningskommentar samt en analys av vilka konsekvenser som förslagen väntas medföra.

2 En översyn av vissa frågor om följerätt

2.1 Vårt uppdrag

I detta kapitel behandlas den del av utredningsuppdraget som rör följerätten. Kapitlet handlar alltså om den rätt till ersättning som upphovsmannen eller rättighetshavaren i vissa fall har när ett exemplar av ett originalkonstverk säljs vidare efter den första överlåtelsen. Den gemensamma nämnaren mellan de olika frågorna är att riksdagen har tillkännagett att de bör övervägas ytterligare.

Vi har fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om det bör införas en utvidgad skyldighet för den som ska betala följerättsersättning att redovisa försäljning av konstverk och om det bör införas nya kontroll- eller sanktionsmöjligheter för att säkerställa betalning av följerättsersättning. Vi ska också analysera om nuvarande regler om följerätt påverkar konkurrensen på konstmarknaden och ta ställning till om följerättsersättningen bör beräknas eller betalas på annat sätt än i dag. I detta kapitel överväger vi dessa frågor närmare.

Frågorna måste sättas in i sitt sammanhang. Vi beskriver därför först marknaden för sådana konstverk där följerätten kan bli aktuell (avsnitt 2.2). Därefter redogör vi för de grundläggande dragen i det upphovsrättsliga regelverket (avsnitt 2.3). I avsnitt 2.4 redogör vi för den rättsliga regleringen av följerätten och bestämmelsernas närmare innebörd. Där lyfts också bakgrunden till reglerna och den relevanta unionsrätten fram.

Flera av frågorna kräver ett bredare källmaterial än de traditionella rättskällorna. I avsnitt 2.5 redovisas därför erfarenheter hos dem som arbetar med följerätten i praktiken. Till en början rör det sig om en organisation – Bildkonst Upphovsrätt i Sverige (BUS) – som företräder bildkonstnärer och inkasserar följerättsersättningen. Vidare redovisas erfarenheter hos dem som kan vara skyldiga att redovisa och betala följerättsersättningen och

bli föremål för kontroll och sanktioner, nämligen auktionsföretag och konsthandlare. I avsnitt 2.5 berörs också vilka regler som gäller för den rättssystematiskt snarlika privatkopieringsersättningen och uttalanden i andra lagstiftningssammanhang. En utblick över utländsk rätt görs i avsnitt 2.6. I anslutning till detta presenterar vi de uppgifter som har hämtats in från departement och inkasserande organisationer i andra nordiska länder. Kapitlet avslutas med våra överväganden och förslag, se avsnitt 2.7.

2.2 Marknaden för modern och samtida konst

Som vi snart återkommer till gäller följerrätten när exemplar av originalkonstverk säljs vidare inom upphovsrättens giltighetstid, det vill säga i 70 år efter upphovsmannens död. I praktiken handlar det alltså bara om modern och samtida konst. De frågor som utredningen ska analysera kan inte ses isolerade från hur marknaden för sådana konstverk ser ut. En av de mest omfattande undersökningarna för att beskriva tendenser och förändringar i den globala marknaden för konst och antikviteter genomförs årligen av konstekonomen Clare McAndrew och publiceras av organisationen The European Fine Art Foundation. Den senaste undersökningen, som detta avsnitt i huvudsak bygger på, gäller förhållandena år 2012 och grundar sig bl.a. på data som samlats in från auktionshus och konsthandlare i ett flertal länder, se McAndrew, *The Global Art Market, with a focus on China and Brazil*, TEFAF: Helvoirt 2013. Rapporten tar i vissa delar upp svenska förhållanden. Vi har också hämtat in information om den svenska konstmarknaden från praktiskt verksamma aktörer, se avsnitt 2.5.1, 2.5.3 och 2.5.4 nedan.

Vad är modern och samtida konst?

Det finns ingen enhetlig definition av begreppen modern konst och samtida konst. Med modern konst avser McAndrew verk av upphovsmän födda mellan 1875 och 1910. Samtida konst och efterkrigskonst är verk av upphovsmän födda efter 1910. Det segment av konstmarknaden som kan beröras av följerrätten gäller (1) verk av nu levande europeiska upphovsmän och (2) verk av europeiska upphovsmän som har avlidit inom 70 år före överlåtelsen. Någon formell begränsning till europeiska upphovsmän

finns förstås inte. I praktiken rör det sig dock främst om europeiska upphovsmän eftersom följerrätten är en utpräglad europeisk företeelse och då de internationella instrumenten på följerrättsområdet tillåter skydd på grundval av reciprocitet, se t.ex. Bernkonventionen artikel 14 ter 2. De svenska bestämmelserna om följerrätt tillämpas således på verk av den som är medborgare eller har sin vanliga vistelseort i ett annat unionsland än Sverige, om det andra unionslandet har genomfört en sådan ersättningsordning som avses i artikel 14 ter i Bernkonventionen, se 2 § tredje stycket internationella upphovsrättsförordningen (1994:193).

Den internationella marknaden

Den internationella konsthandeln är enligt McAndrew koncentrerad till ett fåtal länder. Sett till värdet av transaktionerna domineras handeln av USA (33 %), Kina (25 %) och Storbritannien (23 %). Kinas andel har vuxit de senaste åren. De inhemska marknaderna i de flesta länder kännetecknas ofta av lägre priser och ett större antal transaktioner, medan handeln med de allra dyraste objekten är koncentrerad till ett fåtal internationella marknadsplatser. Modern konst, samtida konst och efterkrigskonst svarar för mer än hälften av marknaden för s.k. fine art, dvs. konst som inte är brukskonst. Marknaden för samtida konst och efterkrigskonst är i sin tur större än marknaden för modern konst, se McAndrew (a.a.).

Den globala försäljningen av konstverk och antikviteter är uppdelad mellan två slags kommersiella mellanhänder: konst- och antikhandlare respektive auktionshus. Av den globala försäljningen av konst stod enligt McAndrew konst- och antikhandeln för 52 % och auktionssektorn för 48 %. Det påpekas dock i rapporten att uppdelningen kan variera mellan olika länder och sektorer. På vissa nya marknader kan konsthandelns andel vara 20 %, medan den på mer mogna marknader kan vara 80 % eller större. Konsthandelns andel av vissa typer av försäljningar är över 55 % på stora och mogna marknader som t.ex. Storbritannien, Frankrike och USA. Konsthandlarnas andel av marknaden är dock, enligt McAndrew, i hög grad fragmenterad. Nästan hälften av alla konsthandlare är, å ena sidan, mikroföretag med en omsättning som är mindre än 500 000 euro. Å andra sidan står en liten andel av konsthandlarna för mer än hälften av värdet av hela sektorns försäljning. Konsthandelns bruttovinstmarginal är omkring 37 % och har minskat

något de senaste åren. Uppgiften avser medianvärdet. Rapporten innehåller inte några uppgifter om svenska förhållanden i dessa avseenden, se McAndrew (a.a.).

Den svenska marknaden

Sverige är ett litet land i den internationella konsthandeln. Enligt McAndrew har den svenska auktionsförsäljningen en global marknadsandel på cirka en procent. Liksom på andra inhemska marknader säljs de flesta verk i de lägre prisskikten. Enligt rapporten var genomsnittspriset år 2012 för den konst (fine art) som såldes på auktion i Sverige 11 673 euro. Medianpriset var dock betydligt lägre, 2 820 euro. Endast en mycket liten andel (3,3 %) av de svenska auktionsförsäljningarna gjordes i prinsnivån över 50 000 euro, men dessa utgjorde samtidigt mer än hälften av försäljningsvärdet. I en äldre rapport – som avser förhållandena år 2010 – redovisas också hur många auktionsförsäljningar i Sverige som kunnat ge rätt till följerrättsersättning, hur stort värdet av dessa försäljningar varit och i vilken utsträckning förmånstagaren varit upphovsmannen själv eller hans eller hennes arvingar. Uppgifterna presenteras i tabell 2.1–2.2 nedan. Motsvarande uppgifter för EU och USA har tagits med som jämförelsematerial. Rapporten innehåller inte några motsvarande uppgifter för konsthandeln, se McAndrew, *The Global Art Market in 2010: Crisis and Recovery*, TEFAF: Helvoirt 2011.

Tabell 2.1 Auktionsförsäljning 2010 (volym) av verk som kan beröras av följerrätten

Land	Antal försäljningar	Arvingar	Upphovsmän
Sverige	4 440	66,3 %	33,7 %
EU	65 050	71,3 %	28,7 %
USA	13 014	77 %	23 %

Källa: McAndrew (a.a.)

Tabell 2.2 Auktionsförsäljning 2010 (värde) av verk som kan beröras av följerrätten

Land	Försäljningsvärde	Arvingar	Upphovsmän
Sverige	32 miljoner euro	70,5 %	29,5 %
EU	1 256,3 miljoner euro	82,1 %	17,9 %
USA	792 miljoner euro	87,7 %	12,3 %

Källa: McAndrew (a.a.)

2.3 Det upphovsrättsliga regelverket

Upphovsrätt är den rätt som författare, kompositörer, konstnärer och andra upphovsmän har till sina litterära eller konstnärliga verk (1 § URL). Till de litterära verken räknas beskrivande framställningar i skrift och tal som t.ex. artiklar, dikter och böcker. Konstnärliga verk är verk skapade med en konstnärlig ambition och i syfte att nå en konstnärlig verkan som exempelvis bildkonst, byggnadskonst eller brukskonst. Rättigheterna uppkommer formlost när verket har skapats och varar normalt i 70 år efter upphovsmannens död.

Lagens utgångspunkt är att den som har skapat ett verk också ska ha vissa rättigheter till verket. Dessa rättigheter är dels ekonomiska, dels ideella. De ekonomiska rättigheterna innebär en rätt att förfoga över verket i två hänseenden. För det första har upphovsmannen en ensamrätt att framställa exemplar av verket. För det andra har upphovsmannen en ensamrätt att göra verket tillgängligt för allmänheten (2 § URL). Ett verk görs tillgängligt för allmänheten när det överförs till allmänheten, när det framförs offentligt, när exemplar av det visas offentligt och när exemplar av det sprids till allmänheten. Som huvudregel får ingen annan använda verket på dessa sätt utan samtycke från upphovsmannen.

Den ideella rätten innebär att upphovsmannen har rätt att i den omfattning och på det sätt god sed kräver bli angiven som upphovsman när exemplar av verket framställs eller verket görs tillgängligt för allmänheten (3 § URL). Upphovsmannen har även rätt att motsätta sig att verket ändras eller görs tillgängligt för allmänheten i en sådan form eller i ett sådant sammanhang att hans eller hennes litterära eller konstnärliga anseende eller egenart kränks.

Ett syfte med den ekonomiska rätten är att upphovsmannen ska ha ensamrätt att ekonomiskt tillgodogöra sig den användning av verket som har praktisk betydelse. En sådan betydelsefull rättighet

är spridningsrätten. Den innebär att upphovsmannen ensam bestämmer om och på vilka villkor ett exemplar av hans eller hennes verk får spridas till allmänheten (2 § tredje stycket 4 URL). I de flesta fall krävs därför tillstånd från upphovsmannen för att ett exemplar av ett verk ska få bjudas ut till försäljning, lånas ut eller hyras ut. Det finns dock flera praktiskt viktiga begränsningar i spridningsrätten. Upphovsmannen kan exempelvis inte hindra att exemplaren sprids vidare sedan de med hans eller hennes samtycke väl har överlåtits inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (19 § URL). Rätten att sprida det överlåtna exemplaret har, annorlunda uttryckt, konsumerats.

Regeln om att spridningsrätten konsumeras, så att det är tillåtet att sälja exemplar av verk vidare, gäller för alla upphovsmän men påverkar vissa grupper i högre grad än andra. Principen slår särskilt hårt mot dem vars möjlighet till ekonomiskt utbyte av sitt skapande främst ligger i att sälja originalexemplar. Kompositörer eller författare kan exempelvis få ersättning för senare utnyttjanden när ett musikstycke framförs för en ny publik eller en bok ges ut i nya upplagor. Andra grupper, exempelvis bildkonstnärer, kan däremot i många fall bara utnyttja den ekonomiska delen av upphovsrätten genom att sälja originalexemplaret eller en begränsad upplaga. När exemplaren senare säljs vidare eller visas för en ny publik har upphovsmannen inte någon rätt till ersättning.

Såväl kulturpolitiska skäl som upphovsrättsliga argument har därför anförts för att bildkonstnärerna genom en särskild ersättningsrätt – följerrätten – ska få del av det ekonomiska utbytet som handeln med deras verk skapar. Syftet är att stärka bildkonstnärernas ställning och att återställa den ekonomiska jämvikten mellan dem som får och dem som inte får ersättning för senare utnyttjanden av sina verk.

I detta kapitel och bl.a. i författningskommentaren används ordet "bildkonstnärer" som samlingsuttryck för dem som har skapat sådana originalkonstverk som omfattas av följerrätten. Uttrycket "bildkonstnärer" avser här dem som följerrätten gäller till förmån för, dvs. upphovsmän vars verk omsätts i original. I formell mening kan naturligtvis även andra än bildkonstnärer ha rätt till följerrättsersättning. Alla bildkonstnärer omfattas inte heller av följerrätten. Från andra utgångspunkter än de upphovsrättsliga kan det också vara svårt att definiera och att avgränsa bildkonsten i förhållande till andra konstarter. Begreppet har dock använts i

tidigare lagstiftningsarbeten såväl i Sverige som i andra nordiska länder. Det bör därför användas även här.

2.4 Bestämmelserna om följerätt

Följerätten är en individuell ersättningsrätt som gäller vid vidareförsäljning av originalkonstverk. Den gäller till förmån för upphovsmannen eller hans eller hennes rättighetshavare. På så sätt har konstnären, som själva termen antyder, rätt att ekonomiskt "följa" sitt konstverk även efter att det sålts vidare.

2.4.1 Lagregleringen

Om ett exemplar av ett originalkonstverk som har överlåtits säljs vidare inom upphovsrättens giltighetstid har upphovsmannen rätt till ersättning om någon som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden är säljare, förmedlare eller köpare vid försäljningen (26 n § första stycket URL). Med originalkonstverk avses konstverk som har utförts av konstnären själv eller exemplar av konstverk som framställts i ett begränsat antal av konstnären själv eller med hans eller hennes tillstånd. Rätten omfattar, förutom originalkonstverk, även fotografiska bilder (49 a § fjärde stycket URL).

Regler om vem som ska betala ersättningen finns i 26 n § tredje stycket URL. Om endast en person som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare deltar vid försäljningen, ska ersättningen betalas av denne. Har fler än en sådan person deltagit vid försäljningen ska ersättningen betalas av säljaren. Om säljaren inte är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden ska ersättningen i stället betalas av förmedlaren.

Ersättningen beräknas på försäljningspriset exklusive mervärdesskatt och tas ut med fem procent av den del av försäljningspriset som inte överstiger 50 000 euro. För den del av försäljningspriset som är högre än så gäller andra, lägre, procentsatser. Ersättning får tas ut med högst 12 500 euro (26 o § URL).

I 26 n § andra stycket URL finns en uppräkningslista av tre situationer när upphovsmannen inte har rätt till ersättning trots att förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda. För det första har upphovsmannen inte rätt till ersättning om försäljningspriset exklusive mervärdesskatt är lägre än en tjugondel av prisbasbeloppet enligt

2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. För år 2014 motsvarar detta 2 200 kronor. Ersättning ska, för det andra, inte tas ut om försäljningen avser ett alster av byggnadskonst. Slutligen undantas också försäljning som sker från en privatperson till ett museum som är öppet för allmänheten och som bedriver verksamhet utan vinstsyfte, om försäljningen har skett utan att en förmedlare som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden medverkat.

Följerrättsersättningen förvaltas kollektivt av en organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Sverige använda verk på området. Den organisation som för närvarande företräder bildkonstnärerna i detta sammanhang är BUS. Som vi snart återkommer till kan dock fler än en organisation vara behöriga att kräva in följerrättsersättning, se avsnitt 2.4.4 och 2.5.1. Organisationen ska kräva in ersättningen och – efter skäligt avdrag för egna omkostnader – betala beloppet till den ersättningsberättigade (26 p § första stycket URL).

Den som är ersättningsskyldig ska på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren (26 p § andra stycket URL).

2.4.2 Bakgrunden till dagens regler

Regler om följerrätt har inte funnits så länge i den svenska upphovsrättslagstiftningen. Som vi snart återkommer till så infördes de i svensk rätt 1996. Saken har dock övervägts vid flera tillfällen. När vi nu på nytt ska se över vissa följerrättsfrågor och granska argumenten för gällande reglering är det av intresse hur frågorna har analyserats i tidigare lagstiftningsärenden. Innan vi går in på motiven till den nuvarande lagstiftningen är det lämpligt att först redogöra för detta.

Den tidigare uppfattningen: Följerrätt borde inte införas

I slutet av 1920-talet övervägde en utredning – de s.k. 1929 års sakkunniga – om bestämmelser om följerrätt skulle införas i den då gällande lagen (1919:382) om rätt till verk av bildande konst. Utredningen lade dock inte fram något förslag till lagstiftning (SOU 1929:37 s. 69). Utredningen ansåg nämligen att regler om följerrätt skulle få praktisk betydelse i ganska få fall. Utredningen såg också

framför sig att det skulle krävas invecklade och dyra kontrollbestämmelser för att systemet skulle bli effektivt. Sett från ett principiellt perspektiv ansåg de sakkunniga också att följerrätt bara kunde vara motiverat om konstverket ökar i värde, vilket inte alltid är fallet. I andra fall ansågs det inte finnas skäl att ge konstnären rätt till någon del av försäljningspriset. Eftersom utredningen inte föreslog att det skulle införas bestämmelser om följerrätt gick de sakkunniga inte heller närmare in på frågan, hur försäljningarna av konstverk skulle kontrolleras, hur redovisningen skulle gå till och vilka sanktioner som skulle drabba den som inte redovisar.

Inte heller i samband med URL:s tillkomst infördes regler om följerrätt. Auktoritetskommittén, vars betänkande låg till grund för den nya lagen, lade inte fram något förslag om att sådana bestämmelser skulle införas (SOU 1956:25 s. 109–112). Till stöd för sin ståndpunkt pekade kommittén bl.a. på de praktiska problem som en ordning med följerrätt skulle innebära. I många fall skulle det vara omöjligt att kontrollera försäljningen och göra ersättningsrätten gällande. Reglerna bedömdes bli lätta att kringgå. Systemet bedömdes också bli administrativt krävande och konstnärernas nettoersättning skulle därför bli liten. Enligt kommittén kunde man inte heller bortse från att avgift skulle hämma omsättningen av konst och därmed drabba konstnärerna själva. Den effekten ansågs visserligen bli mindre framträdande om ersättningen sattes ganska lågt, men då skulle ersättningen till konstnärerna också bli lägre. Frågorna berördes inte i propositionen till URL eller under riksdagsbehandlingen (prop. 1960:17, bet. 1960:1LU41).

Utredningsförslaget om att införa regler om följerrätt

Frågan om det borde införas regler om följerrätt väcktes på nytt under 1988/89 års riksmöte. Kulturutskottet påtalade då, med anledning av motioner i ämnet, att det finns tungt vägande argument för ståndpunkten att konstnärerna genom ett ersättnings- eller avgiftssystem ska få del i det ekonomiska utbytet som uppkommer när konst säljs vidare yrkesmässigt. Utskottet valde dock att avvakta till dess att en utredning hade tagit ställning till frågan. Därefter skulle frågan tas upp till bedömning igen (bet. 1988/89:KrU7, rskr. 1988/89:78).

Den utredning som utskottet valde att invänta var 1976 års upphovsrättsutredning, som hade till uppdrag att göra en allmän översyn av den upphovsrättsliga lagstiftningen. I sitt slutbetänkande

föreslog utredningen att bestämmelser om följerrätt skulle införas i URL (SOU 1990:30). Som vi snart återkommer till ledde förslagen inte i alla delar till lagstiftning. Utredningen berörde dock flera av de frågor som vi nu har fått i uppdrag att analysera.

Betalning av följerrättsersättningen

Utredningen föreslog att ersättningen ska betalas av den som yrkesmässigt säljer eller förmedlar försäljning av konstverk, men inte av den som yrkesmässigt köper konstverk (a. bet. s. 609). En konsthandlare som köper ett konstverk av en privatperson och därefter säljer det vidare skulle alltså inte behöva betala mer än en följerrättsersättning för samma konstverk.

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

Utredningen föreslog att det inte skulle finnas någon rätt till ersättning om försäljningspriset var lägre än det belopp som regeringen bestämmer. Minimipriset hade enligt utredningen stor praktisk betydelse. Förhållandena i andra länder visade också att det var vanligast med ett ganska lågt minimipris. Gränsen borde enligt utredningen fastställas så att ersättningen inte omfattar alltför obetydliga belopp. Dessutom skulle man, enligt utredningen, beakta vissa auktionsförrättares behov av att kunna administrera ersättningen i förhållande till volymen varor som de auktionerar ut. Med dessa utgångspunkter föreslog utredningen att tröskelbeloppet skulle vara 2 000 kr, som sedan skulle räknas upp i takt med prisutvecklingen. Med den prislådan skulle man fånga upp vidareförsäljningen av bl.a. en stor del av de grafiska bladen och de flesta målningarna (a. bet. s. 546).

Beräkning av följerrättsersättningen

Ersättningen föreslogs motsvara fem procent av försäljningspriset efter avdrag av bl.a. skatt och värdet av eventuella ädelmetaller i verket. Enligt utredningen borde försäljningspriset vid försäljning på auktion vara det s.k. hammarslagspriset, dvs. det pris som köparen ska betala till säljaren. Hammarslagspriset inkluderar alltså inte auktionsfirmans provision och mervärdesskatt. Utredningen ansåg visserligen att ersättningen principiellt borde beräknas på det

pris som inkluderar provisionen för att konsthandeln inte skulle särbehandlas. Provisionens storlek kunde dock vara svår att fastställa. För att förenkla hanteringen föreslog utredningen därför att hammarslagspriset skulle vara utslagsgivande. Skillnaden mellan konsthandeln och auktionshandeln skulle under alla förhållanden bli försumbar, eftersom fem procent av exempelvis en provisionsats om tio procent är en halv procent (a. bet. s. 546).

Procentsatsens storlek kunde enligt utredningen inte bestämmas efter några objektiva kriterier. Den fick i stället fastställas med hänsyn till vad konstmarknaden uppskattades kunna bära utan några större negativa effekter. Utredningen jämförde också med de procentsatser som användes i andra länder. Som nämnts föreslog utredningen att andelen skulle fastställas till fem procent. En sådan andel ansågs inte kunna upplevas som någon nämnvärd belastning för köparna eller kunna leda till att handeln med konst flyttades utomlands. Procentsatsen jämfördes, slutligen, med de provisionsnivåer på minst tio procent som köparen betalar utöver försäljningspriset vid auktioner (a. bet. s. 547).

Redovisning, kontroll och sanktioner

För att kunna kontrollera att den som är ersättningsskyldig betalar ersättningen ansåg utredningen att det behövdes regler om redovisning. Den som yrkesmässigt säljer eller förmedlar försäljning av konstverk som gav rätt till ersättning skulle, enligt förslaget, redovisa vilka vidareförsäljningar som ägt rum under de tre närmast föregående kalenderåren. Det skulle ske på begäran av den organisation som inkasserar ersättningen och förteckningen skulle attesteras av en auktoriserad revisor. Om den ersättningsskyldige lät bli att redovisa hade organisationen möjlighet att ansöka om handräckning enligt den då gällande handräckningslagen (1981:847). Utredningen ansåg att det skulle krävas straffbestämmelser för att genomföra ersättningsordningen i praktiken. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inte fullgjorde sin redovisningsskyldighet skulle därför dömas till böter eller fängelse i högst två år. Brottet skulle höra under allmänt åtal (a. bet. s. 548).

Utredningens förslag och arbetet på europeisk nivå

Frågan om följerrätt togs upp i propositionen 1992/93:214, men något förslag till lagstiftningsåtgärder lades inte fram. Anledningen var att det inom den dåvarande Europeiska gemenskapen pågick en studie om reglering av rätt för konstnärer till ersättning vid yrkesmässig vidareförsäljning och att regeringen ville avvakta detta arbete (a. prop. s. 46–47, bet. 1992/93:LU44).

Vid nästa riksmöte väcktes på nytt ett antal motioner om följerrätt. Lagutskottet konstaterade att frågan inte verkade få en lösning inom gemenskapen inom en nära framtid och att det i flera europeiska länder fanns någon form av system för ersättning vid vidareförsäljning av konst. Tiden var därför mogen för ett ställningstagande till frågan, om en ordning med följerrätt borde införas även i Sverige. Riksdagen följde utskottets förslag (bet. 1993/94:LU16, rskr. 1993/94:226).

Regler om följerrätt införs

Bestämmelser om rätt till ersättning vid vidareförsäljning av konstverk infördes, som redan nämnts, i svensk rätt 1996. Regleringen fanns ursprungligen i 26 j § URL. Av förarbetena framgår att den närmare utformningen av ersättningsrätten måste vara klar och enkel och passa in i det upphovsrättsliga systemet. Rätten får inte innebära någon omfattande byråkrati. Samtidigt måste det också finnas ett smidigt och effektivt system för att kräva in ersättning. Dessutom bör man sträva efter nordisk rättslikhet på området (prop. 1994/95:151 s. 19).

Betalning av följerrättsersättningen

När reglerna om följerrätt infördes hade upphovsmannen rätt till ersättning när ett exemplar av ett konstverk som överlåtits såldes vidare eller förmedlades av en näringsidkare i hans eller hennes yrkesmässiga verksamhet. Annan medverkan vid en vidareförsäljning av konstverk gav inte rätt till ersättning. Den konsthandlare som t.ex. först köpte in ett konstverk av en privatperson och därefter sålde det vidare skulle därför bara betala *en* följerrättsersättning, nämligen när verket såldes vidare. Avsikten var att regleringen skulle omfatta all försäljning som inte var rent privat (a. prop. s. 19).

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

Enligt förarbetena är det främst av praktiska skäl som reglerna utformats så att försäljningar som understiger ett visst pris inte ger rätt till ersättning. Gränsen måste fastställas så att rätten till ersättning inte omfattar alltför obetydliga belopp. Samtidigt borde minimipriset vara så lågt att man fångar upp försäljningarna av en stor del av de grafiska bladen och de flesta målningarna. Enligt regeringens bedömning var det rimligt med ett minimipris om cirka 3 000–4 000 kronor. Rätt till ersättning skulle därför bara finnas om försäljningspriset var högre än en tiondel av basbeloppet (prop. 1994/95:151 s. 20).

Vid riksdagsbehandlingen påtalade lagutskottet att den miniminivå som regeringen hade föreslagit skulle missgynna en stor del av bildkonstnärerna. Lagutskottet valde därför en lägre nivå än den i propositionen. Ersättningarna fick dock inte bli så låga att de konsumerades av kostnaderna för inkasseringen och distribution. En rimlig avvägning mellan dessa båda intressen ledde utskottet till slutsatsen att miniminivån bör hälften av vad regeringen hade föreslagit eller en tjugondel av basbeloppet (bet. 1995/96:LU1).

Beräkning av följerrättsersättningen

Ersättningen var, som i dag, fem procent av försäljningspriset efter avdrag för mervärdesskatt. Procentsatsen var densamma oavsett försäljningspris. Ett högre försäljningspris ledde alltså inte till en lägre procentsats enligt en fallande skala. Det fanns inte heller något tak för ersättningen. Varken i propositionen eller under riksdagsbehandlingen gjordes några uttalanden om försäljningspriset vid beräkning av följerrättsersättningen skulle inkludera provision eller om hammarslagspriset i stället skulle gälla (prop. 1994/95:151, bet. 1995/96:LU1).

Redovisning, kontroll och sanktioner

Den som var ersättningsskyldig skulle, liksom i dag, på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren. Syftet med redovisningsskyldigheten är att organisationen ska ha möjlighet att kontrollera om det finns rätt till ersättning. Regeringen ansåg, i

likhet med utredningen, att det var tillräckligt att redovisningen skedde på begäran av organisationen. Enligt regeringens mening var det dock inte nödvändigt att ha speciella föreskrifter om att redovisningen skulle attesteras av en revisor (prop. 1994/95:151 s. 21–22).

I fråga om sanktioner konstaterade regeringen att det inte innebär något intrång i upphovsrätten att låta bli att betala följerrättsersättning. Regeringen pekade också på att det, allmänt sett, skulle vara olämpligt att bestraffa den som inte uppfyller en rent civilrättslig förpliktelse att betala ersättning. Det fanns enligt regeringen inte heller tillräckliga skäl att straffsanktionera själva redovisningsskyldigheten. Om en säljare eller näringsidkare vägrade att redovisa kunde organisationen i stället begära handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning eller vitesföreläggande av domstol (a. prop. s. 22).

2.4.3 Bestämmelsernas närmare innebörd

Reglerna om följerrätt fick sin nuvarande utformning i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/84/EG av den 27 september 2001 om upphovsmannens rätt till ersättning vid vidareförsäljning av originalkonstverk (följerrätt) (följerrättsdirektivet, EGT L 272 13.10.2001, s. 32, Celex 32001L0084). I samband med detta delades 26 j § URL upp på tre nya paragrafer, 26 n–26 p §§ URL. Reglerna har därefter ändrats vid två tillfällen. De senare ändringarna har inte någon betydelse för frågorna som vi ska utreda.

Följerrättsdirektivet genomförs

Direktivet syftar till att harmonisera lagstiftningen om följerrätt så att den inte motverkar handeln med varor och tjänster över medlemsstaternas gränser. De ekonomiska villkoren för bl.a. bildkonstnärer och formgivare ska förbättras genom att ge dem en del i det ekonomiska utbyte som handeln med deras verk skapar. Ett annat syfte är att motverka att konkurrensen på den inre marknaden snedvrids. I den delen bygger direktivet på att konkurrensvillkoren på den inre marknaden i hög grad påverkas av om följerrätt tillämpas eller inte. En skyldighet att betala följerrätt –

eller avsaknaden av en sådan skyldighet – är en faktor som var och en som önskar sälja ett konstverk måste ta hänsyn till. Olikheter i de nationella bestämmelserna kan därför bidra till att snedvrida konkurrensen och påverka var försäljningar av konstverk sker, se skäl 3,9 och 11 i ingressen. Mot den bakgrunden eftersträvas genom direktivet en harmonisering av vissa materiella villkor för följerrättens tillämpning. Direktivet är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås, men överlåter åt staterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Direktivet genomfördes i svensk rätt genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2007. Flera av bestämmelserna i direktivet är tvingande. I andra fall ger direktivet medlemsstaterna utrymme att välja olika lösningar. Det gäller bl.a. i frågor som gäller beloppsgränsen för rätten till ersättning (artikel 3) och rätten att få uppgifter (artikel 9). Detsamma gäller också i fråga om vem – säljaren, köparen eller förmedlaren – som ska betala ersättningen (artikel 1.4). För vår del är främst de frågor där direktivet tillåter alternativa lösningar intressanta.

I propositionen slås fast att det är av betydelse för samhället att bildkonstnärer och formgivare får goda förutsättningar för sin kreativa verksamhet. Samtidigt måste hänsyn tas till dem som verkar på konstmarknaden som säljare, köpare och förmedlare vid försäljningar av konstverk. Bestämmelserna om följerrätt måste alltså stå i ett rimligt förhållande till dessa aktörers verksamhet så att den inte onödigt försvåras (prop. 2006/07:79 s. 1).

Betalning av följerrättsersättningen

Direktivet kräver att följerrättsersättning ska betalas så snart någon som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden deltar som säljare, förmedlare eller *köpare* (artikel 1.2). I ingressen anges att följerrätten bör utvidgas till att omfatta all vidareförsäljning med undantag av sådan vidareförsäljning som äger rum mellan privatpersoner utan medverkan av personer som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden (skäl 18). Utgångspunkten i direktivet är att ersättningen ska betalas av säljaren, men medlemsstaterna har möjlighet att föreskriva att köparen eller förmedlaren ska vara ensamt ansvarig för betalningen eller dela det ansvaret med säljaren (artikel 1.4).

Om det vid en försäljning av konstverk endast är en person som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare, ska ersättningen betalas av denne (26 n § tredje stycket URL). En konsthandlare som köper ett konstverk av en privatperson och därefter säljer det vidare kan alltså numera behöva betala två följerrättsersättningar, först som köpare och sedan som säljare. Tidigare skulle, som nämnts, ersättning betalas av en näringsidkare bara om denne var yrkesmässigt verksam som säljare eller förmedlare vid köpet. Försäljningar från en privatperson gav rätt till ersättning endast om försäljningen hade förmedlats av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet.

En av remissinstanserna, Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF), ansåg att konst- och antikhandeln på grund av detta hamnar i ett sämre läge än auktionsfirmorna, som inte betalar följerrättsersättning två gånger. Regeringen konstaterade att det är svårt att jämföra olika typer av försäljningar och pekade på att den fråga som Sverige disponerar över är vem av de inblandade som ska betala följerrättsersättningen. Med hänvisning till att skälen mot att låta privatpersoner vara ersättningsskyldiga bedömdes vara starka, ansåg regeringen att köparen – konsthandlaren – ska betala ersättningen (prop. 2006/07:79 s. 34–35.).

Konkurrensfrågan togs upp även vid utskottsbehandlingen. Näringsutskottet menade att det för all näringsverksamhet – även vidareförsäljning av konst – är väsentligt att konkurrensen är rättvis och att snedvridning kan undvikas. De synpunkter som förts fram tydde enligt utskottet på att konkurrensen mellan konsthandlare och auktionshus inte alltid sker på lika villkor. Riksdagen antog regeringens förslag, men tillkännagav att frågorna bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

Direktivet överlämnar till medlemsstaterna att fastställa storleken på det minimipris som ska gälla för att en försäljning ska omfattas av följerrätten (artikel 3.1). Minimipriset får inte överstiga 3 000 euro, men medlemsstaterna får sätta lägre minimipris om de så önskar (artikel 3.2). Av ingressen framgår att valet av beloppsgräns kan bidra till att undvika oproportionerligt höga uttags- och förvaltningskostnader i förhållande till konstnärens vinst. Det sägs vidare att subsidiaritetsprincipen gör det lämpligt att låta medlems-

staterna – i syfte att gynna nya konstnärer – fastställa en lägre beloppsgräns än gemenskapens. Eftersom det rör sig om mindre belopp, bedöms undantaget inte få någon avgörande effekt på en väl fungerande inre marknad, se skäl 22 i ingressen.

Upphovsmannen har bara rätt till följerättsersättning om försäljningspriset överstiger en tjugondel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (26 n § andra stycket URL). För 2014 motsvarar detta 2 200 kronor.

Vid genomförandet av följerättsdirektivet förespråkade ett par remissinstanser att tröskelbeloppet skulle höjas. De pekade bl.a. på att en stor andel av försäljningarna endast gav låg ersättning till upphovsmännen och ifrågasatte om de administrativa kostnaderna stod i rimlig proportion till utfallet. Regeringen fann dock att minimipriset har stor betydelse. Enligt regeringen visade erfarenheterna att en relativt stor andel av följerättsersättningen kommer från försäljningar där försäljningspriset är relativt lågt. Även en mindre höjning av minimipriset skulle medföra att ett stort antal försäljningar inte längre skulle omfattas av följerätt. Detta riskerade att främst drabba yngre konstnärer, vars konstverk ofta säljs för lägre belopp. Regeringen ansåg också att den gällande nivån hade etablerats på den svenska konstmarknaden och att den inte hade haft några märkbart negativa konsekvenser (prop. 2006/07:79 s. 39–40).

Näringsutskottet ansåg att regeringen ytterligare bör överväga tröskelvärdet för följerättsersättning. Enligt utskottets sätt att se saken gäller det att hitta en rimlig balans mellan kravet på en effektiv hantering av systemet och syftet att stärka bildkonstnärernas ställning. Riksdagen antog regeringens förslag, men gav regeringen till känna att frågan skulle övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Beräkning av följerättsersättningen

En annan konkurrensfråga som också berördes i sammanhanget gäller hur försäljningspriset ska beräknas. I artikel 4.1 anges att ersättningen ska fastställas till en viss andel av försäljningspriset enligt en fallande skala av procentsatser. Enligt direktivet ska det försäljningspris som ligger till grund för beräkningen av ersättningen vara priset före skatt (artikel 5). Direktivet sätter också en övre gräns för hur stor följerättsersättningen får vara (artikel 4.1). I

övrigt innehåller direktivet inte några bestämmelser om hur begreppet försäljningspris ska bestämmas.

Till följd av direktivet infördes en beräkningsgrund som bygger på en fallande skala av procentsatser samt en övre gräns för ersättningens storlek. Enligt 26 o § URL ska ersättningen således beräknas på försäljningspriset exklusive mervärdesskatt och tas ut med

- (1) fem procent av den del av försäljningspriset som inte överstiger 50 000 euro,
- (2) tre procent av den del av försäljningspriset som ligger mellan 50 000,01 och 200 000 euro,
- (3) en procent av den del av försäljningspriset som ligger mellan 200 000,01 och 350 000 euro,
- (4) en halv procent av den del av försäljningspriset som ligger mellan 350 000,01 och 500 000 euro, och
- (5) 0,25 procent av den del av försäljningspriset som överstiger 500 000 euro, se 26 o § URL)

Ersättning får tas ut med högst 12 500 euro. Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF) framhöll i samband med genomförandet av följerrättsdirektivet att auktionshus gynnas jämfört med konsthandlare genom att auktionshusen betalar följerrättsersättning beräknad på inköpspriset för köparen exklusive auktionshusets provision (hammarslagspriset) medan handeln betalar följerrättsersättning beräknad på hela försäljningspriset.

Regeringen konstaterade att lagtexten i dåvarande 26 j § URL inte innehöll någon definition av begreppet försäljningspris eller några närmare bestämmelser om hur det skulle bestämmas. I det betänkande som låg till grund för införandet av följerrätt i svensk rätt uttalades dock, som nämnts, att följerrättsersättningen principiellt borde beräknas på ett pris som inkluderar provisionen även vid auktionsförsäljning för att undvika att konsthandeln särbehandlas (SOU 1990:30 s. 546). Utredningen konstaterade dock att provisionens storlek kan vara svår att fastställa. För att förenkla hanteringen skulle därför hammarslagspriset vara utslagsgivande. Den skillnad i detta avseende som blir följden för auktions- respektive konsthandeln borde enligt utredningen vara försumbar.

Varken i den proposition som föregick införandet av 26 j § URL eller under riksdagsbehandlingen av propositionen gjordes några

uttalanden om försäljningspriset vid beräkning av ersättningen ska inkludera provision eller inte (prop. 1994/95:151 och bet. 1995/96:LU1). Regeringen ansåg att det mot denna bakgrund kunde ifrågasättas vilken vikt utredningens uttalande i denna fråga borde tillmätas, men det kunde samtidigt konstateras att den praktiska hanteringen av följerättsersättningen hade kommit att tillämpas i enlighet med utredningens uttalande. Regeringen ansåg dock att frågan om hur begreppet försäljningspris i direktivet ska tolkas är en fråga för rättstillämpningen som ytterst avgörs av EU-domstolen. Det ansågs därför inte lämpligt att genom nationell lagstiftning närmare reglera frågan om vad som ska anses vara försäljningspris (prop. 2006/07:79 s. 42–43).

Konkurrensfrågorna togs upp även vid riksdagsbehandlingen av propositionen. Näringsutskottet ansåg, som redovisats, att de synpunkter som förts fram tydde på att konkurrensen mellan konsthandlare och auktionshus inte alltid sker på lika villkor. Riksdagen biföll propositionen. Samtidigt tillkännagav man att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Redovisning av försäljningar av konstverk

Medlemsstaterna ska enligt direktivet föreskriva att de ersättningsberättigade under en period av tre år efter vidareförsäljningen får begära in alla de uppgifter som är nödvändiga för att säkerställa utbetalning av ersättningen avseende vidareförsäljningen (artikel 9). Uppgifterna får begäras in från de säljare, köpare eller förmedlare som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden. I den delen är direktivet tvingande.

I ingressen till direktivet anges att medlemsstaterna bör införa lämpliga förfaranden för kontroll av överlåtelse så att den faktiska tillämpningen av följerätten ska kunna garanteras på ett praktiskt sätt. En konsekvens av detta är att upphovsmannen eller dennes ombud ska ha rätt att få nödvändiga uppgifter från den fysiska eller juridiska person som är skyldig att betala ersättningen. Om det har föreskrivits kollektiv förvaltning i nationell rätt får medlemsstaterna även föreskriva att det endast är de organisationer som är ansvariga för förvaltningen som har rätt att få uppgifter, se skäl 30 i ingressen.

Av propositionen framgår att syftet med redovisningsskyldigheten är att på ett praktiskt sätt kunna garantera följerätten (prop.

2006/07:79 s. 51). Vid genomförandet av direktivet ansåg regeringen att det inte fanns anledning att ändra gällande rätt till följd av artikel 9 i direktivet. Även i fortsättningen ska alltså den som är skyldig att betala följerrättsersättning på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren (26 p § andra stycket URL). Den ersättningsskyldige kan därmed, liksom tidigare, vänta med att redovisa en försäljning till dess att organisationen begär det. Frågan om den redovisningsskyldige i stället bör redovisa självmant övervägdes inte närmare i propositionen.

I samband med riksdagsbehandlingen yttrade sig kulturutskottet över de kulturpolitiska aspekterna på regeringens förslag (yttr. 2006/07:KrU4y). Kulturutskottet framförde att det är betungande för organisationen att ta reda på vilka försäljningar som har ägt rum och pekade på att andra nordiska länder har regler som innebär att de ersättningsskyldiga självmant ska redovisa försäljningarna. Enligt utskottet finns det anledning att överväga om en sådan ordning bör gälla även i Sverige. Riksdagen biföll propositionen, men tillkännagav att saken bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Möjligheten att kontrollera försäljningar av konstverk

Som nämnts innehåller direktivet tvingande bestämmelser om att den som har rätt till ersättning ska få begära in alla nödvändiga uppgifter för att säkerställa utbetalning av ersättningen (artikel 9, jfr skäl 30 i ingressen).

I samband med genomförandet av följerrättsdirektivet förespråkade en del remissinstanser att redovisningsskyldigheten skulle utvidgas till att omfatta *all* försäljning av konstverk, inte bara den som ger rätt till följerrättsersättning. Till stöd för sin ståndpunkt anförde de bl.a. att de sanktioner som finns förutsätter att en ersättningsgrundande försäljning har ägt rum, men att det kan vara svårt för organisationen att veta om någon sådan försäljning har skett. Andra remissinstanser gjorde bedömningen att kontrollmöjligheterna var tillräckliga.

Enligt regeringens bedömning skulle det kunna förbättra förutsättningarna för betalning om redovisningsskyldigheten utsträcktes till att omfatta försäljning av konstverk i stort. De uppgifter som är nödvändiga för att säkerställa utbetalning av följerrättsersättningen

är dock de som rör försäljningar som ger rätt till ersättning. Enligt regeringen var det varken nödvändigt eller lämpligt att sträcka ut redovisningsskyldigheten till att avse andra försäljningar än dem som ger rätt till ersättning. Regeringen gjorde alltså bedömningen att det inte fanns anledning att ändra gällande rätt till följd av artikel 9 i direktivet (prop. 2006/07:79 s. 52–53). Den som är ersättningsskyldig ska därför även i fortsättningen bara redovisa de försäljningar som ger rätt till följerättsersättning (26 p § andra stycket URL). Annan försäljning behöver inte redovisas.

Vid riksdagsbehandlingen betonade kulturutskottet att ett kontrollsystem som inte fungerar tillfredsställande drabbar upphovsmännen ekonomiskt och försämrar konkurrensen på konstmarknaden (yttr. 2006/07:KrU4y). En effektiv kontroll skulle exempelvis, enligt utskottet, kunna åstadkommas om den ersättningsskyldige måste redovisa all försäljning. En sådan ordning skulle dock vara administrativt betungande och innebära en omotiverad insyn i den ersättningsskyldiges verksamhet. Utskottet lyfte också fram alternativet att organisationen får rätt att begära uppgifter om det finns särskilda skäl. Ett mindre långtgående alternativ kunde enligt utskottet vara att endast försäljningar som omfattas av följerätten redovisas. Valde man det alternativet skulle det kunna krävas att det bifogas ett intyg av företagets revisor att redovisningen omfattar alla försäljningar där följerättsersättning ska betalas. Ytterligare ett alternativ var, enligt utskottet, att redovisning ska ske av alla försäljningar och att en sådan redovisning, om organisationen begär det, ska vara attesterad av auktoriserad revisor. Riksdagen antog förslagen i propositionen, men tillkännagav som sin mening att saken bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Sanktioner vid bristande redovisning

Följerättsdirektivet innehåller inga uttryckliga skyldigheter för medlemsstaterna att föreskriva sanktioner för dem som inte följer de nationella bestämmelser som har antagits med stöd av direktivet.

I samband med genomförandet av följerättsdirektivet förespråkade de flesta remissinstanser som yttrade sig i frågan att redovisningsskyldigheten skulle sanktioneras med straff. Vissa hävdade att lagstiftningen ger utrymme för mindre nogräknade handlare att låta bli att redovisa, och att detta leder till snedvriden konkurrens och en förlust för upphovsmännen. Det framfördes

också att möjligheten till handräckning och vitesföreläggande inte är ändamålsenlig. Regeringen höll med om att de problem som remissinstanserna pekat på var besvärande men framförde att en kriminalisering skulle innebära att en i grunden rent civilrättslig förpliktelse sanktioneras med straff. Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att det inte fanns skäl att införa regler om straff för den som inte redovisar ersättningsgrundande försäljning. Regeringen hänvisade till det finns en skyldighet för den ersättningsskyldige att redovisa och att denna skyldighet ytterst kan tvingas fram genom rättsliga åtgärder (prop. 2006/07:79 s. 52).

Vid riksdagsbehandlingen ifrågasatte kulturutskottet om möjligheten till handräckning och vitesföreläggande är tillräckligt effektiv. Utskottet hänvisade till att organisationen Bildkonst Upphovsrätt i Sverige (BUS), som inkasserar följerättsersättningen, anser att det behövs en straffsanktionering. Man pekade också på att det i andra nordiska länder finns regler om straff för den som inte redovisar försäljningar som omfattas av följerätten. Riksdagen biföll propositionen, men gav regeringen till känna att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

2.4.4 Hur förvaltas följerättsersättningen?

Endast en organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Sverige använda verk på området har rätt att kräva in ersättningen (26 p § första stycket URL). Förvaltningen av följerätten är kollektiv, men rätten till ersättning tillkommer upphovsmannen eller rättighetshavaren. Den som har rätt till följerättsersättning kan alltså inte själv – trots att rätten är personlig – rikta krav mot den som är skyldig att betala ersättningen. Hur själva förvaltningen går till är relevant för utredningen. Frågor om redovisning, kontroll och sanktioner bör nämligen analyseras mot bakgrund av hur följerätten förvaltas. Detta är särskilt viktigt för den som t.ex. mot sin vilja ska lämna ut uppgifter om sin affärsverksamhet, eller riskerar att bli föremål för kontroll- eller sanktionsåtgärder. För honom eller henne har det betydelse inte bara vilka rättsmedel som finns utan även *vem* – eller, för den delen, vilka – som kan använda sig av dem.

Bakgrunden till dagens regler

När regler om följerätt infördes hade endast organisation som företrädde ett flertal svenska upphovsmän på området rätt att kräva in ersättningen, se dåvarande 26 j § fjärde stycket URL.

I motiven till bestämmelsen anfördes att det inte var realistiskt att överlåta till den enskilde konstnären eller, efter hans död, rättsinnehavarna att kräva in ersättningen. Genom att i stället låta en organisation bevaka, kräva in och betala ut ersättningen fick man en samordning som besparade konsthandeln ett stort antal ersättningskrav. När det gäller upphovsmännens organisationer framhölls i lagmotiven att de hade stor erfarenhet av att effektivt administrera ersättningssystem som rör ett mycket stort antal användare. (Prop. 1994/95:151 s. 21.)

Den organisation som fick kräva in ersättningen skulle företräda ett flertal svenska upphovsmän på området. Organisationen var legitimerad att kräva in ersättningen oavsett om den ersättningsberättigade var medlem i organisationen eller inte. Av förarbetena framgår att bestämmelsen utformats efter mönster av de krav som ställs för behörighet att ingå avtal med avtalslicensverkan (jfr numera 42 a § URL). Därutöver behandlades inte närmare i motiven vad som avsågs med uttrycket ”organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området”. (A. prop. s. 21.)

I rättspraxis har bland annat slagits fast att bestämmelsen innebär att organisationen ska företräda ett obestämt antal som är tämligen stort, eller ganska många upphovsmän och ha en viss ekonomisk och administrativ stabilitet. Detta utesluter inte att det samtidigt kan finnas fler än en organisation som har rätt att kräva in följerättsersättning (NJA 2000 s. 445).

Övervägandena i samband med genomförandet av följerättsdirektivet

I samband med genomförandet av följerättsdirektivet ändrades bestämmelserna endast på så sätt att 26 j § URL upphävdes och ersattes av tre nya paragrafer, 26 n–26 p §§ URL. Reglerna om hur följerätten förvaltas fick samtidigt sin nuvarande placering i 26 p § URL. Bestämmelserna ändrades inte i sak, men vissa förvaltningsfrågor diskuterades ganska ingående i propositionen.

Följerättsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva obligatorisk kollektiv förvaltning av följerätten (artikel 6.2).

Direktivet ger dock inga föreskrifter om hur den kollektiva förvaltningen närmare ska utformas. Det är i stället upp till medlemsstaterna att fastställa regler för hur förvaltningen av följerrätten ska gå till (skäl 28 i ingressen). I den departementspromemoria (Ds 2006:16) som låg till grund för genomförandet gjordes bedömningen att de svenska bestämmelserna om hur följerrätten ska förvaltas föll inom ramen för vad som föreskrivs i artikel 6.2 i direktivet. Det ansågs inte nödvändigt med någon ändring på grund av direktivet. Flera remissinstanser var kritiska till att frågan om följerrättens förvaltning inte togs upp i samband med genomförandet av direktivet. De hävdade bl.a. att det borde klargöras vilka krav som ska ställas på den inkasserande organisationen. Någon remissinstans framförde också att det vore önskvärt att, om möjligt, peka ut en enda organisation som får inkassera ersättningen. Regeringen instämde emellertid i bedömningen att reglerna inte behövde ändras på grund av artikel 6.2 i direktivet. Förvaltningen av följerrättsersättningen och vissa andra upphovsrättsliga förvaltningsfrågor skulle i stället ses över i ett särskilt lagstiftningsärende (prop. 2006/07:79 s. 49–51).

Utredningsförslaget om att ändra kravet på representativitet

2008 års upphovsrättsutredning hade till uppdrag att ta ställning till vilka krav som bör ställas på en organisation för att den ska vara behörig att kräva in följerrättsersättning. Utredningen föreslog att endast den organisation som är mest representativ och bäst företräder upphovsmännen till de i Sverige använda verken på området skulle ha rätt att kräva in ersättningen (SOU 2010:24 s. 197–199).

Till stöd för förslaget pekade utredningen på att Danmark, Finland och Norge hade krav på representativitet som var kopplade till användningen av verk i landet i stället för till upphovsmännens nationalitet. De danska bestämmelserna ändrades efter att Europeiska kommissionen påtalat att bestämmelser som bedömer behörigheten utifrån om organisationen företrädde ett tillräckligt antal inhemska upphovsmän, stred mot EG-fördragets förbud mot diskriminering och hindrade utländska organisationer att bedriva verksamhet i Danmark. Därefter ändrade även Finland och Norge sina bestämmelser. Den lagtekniska lösning som använts i de andra nordiska länderna hade, enligt utredningen, inte mött någon kritik. Mot den bakgrunden, och då nordisk rättslikhet eftersträvades,

föreslog utredningen att kravet på representativitet i den svenska bestämmelsen skulle uttryckas på samma sätt. Till skillnad från vad som gäller i andra nordiska länder skulle det dock inte krävas att regeringen eller en myndighet godkänner organisationen (a. bet. s. 198–199).

Som nämnts föreslog utredningen också att kraven skulle skärpas så att en enda organisation per område är behörig att inkassera följerrättsersättningen. På så sätt skulle regelverket bli tydligare, främst för användarna men även för upphovsmännen och organisationerna själva. Användarna skulle bättre veta vilken organisation som är motpart i en förhandling och kunna förlita sig på det avtal som träffas med en sådan organisation (a. bet. s. 203–204).

De nuvarande bestämmelsernas närmare innebörd

Sedan den 1 november 2013 gäller, som nämnts, att endast en organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Sverige använda verk på området har rätt att kräva in följerrättsersättningen (26 p § första stycket URL). Kravet på att bedömningen ska avse upphovsmän till de i Sverige använda verken på området är avsett att tydligare knyta an till de upphovsmän som kan antas beröras av ingångna avtal och ersättningar. Att behörigheten grundas på i Sverige använda verk innebär enligt lagmotiven att bedömningen ska göras utifrån samtliga verk som används på området, oavsett om upphovsmännen är svenska eller inte (prop. 2012/13:141 s. 32 och 78). I övrigt finns inte någon definition eller uttalanden som klargör vad som menas med att ”använda” exemplar av sådana originalkonstverk som kan ge rätt till följerrättsersättning (prop. 2012/13:141, bet. 2012/13:NU21).

Av bl.a. praktiska skäl ansågs det inte lämpligt att införa ett krav på statligt godkännande av organisationen. Regeringen ansåg dock, till skillnad från utredningen, att det inte fanns skäl att ändra representativitetskravet så att endast en organisation kan inkassera följerrättsersättning. Regeringen var nämligen inte övertygad om att det skulle bli tydligare om bara en organisation per område fick företräda rättsinnehavarna. Regeringen såg också framför sig att en ensamrätt skulle begränsa konkurrensen jämfört med i dag. (Prop. 2012/13:141 s. 30–35.)

2.4.5 Arbetet på europeisk nivå

Europeiska kommissionen har den 14 december 2011 lagt fram en rapport om genomförandet och effekterna av följerrättsdirektivet, KOM (2011) 878 slutlig. Till grund för rapporten ligger bl.a. ett offentligt samråd med bl.a. rättsinnehavare, branschorganisationer och myndigheter. Rapporten tar (s. 7–10) upp vissa frågor om bl.a. betalning av följerrättsersättning och om förvaltningskostnader som har betydelse för vårt arbete.

Enligt rapporten har konsthandlare kritiserat att följerrättsersättning måste betalas för varje överlåtelse. Till skillnad från mervärdesskatt kan ersättningen inte avräknas vid överlåtelser mellan konsthandlare. Det innebär att följerrätten har en kumulativ effekt – eller, annorlunda uttryckt, en kaskadeffekt – på konstverk som säljs flera gånger. I rapporten noteras att en konsthandlare som deltar i två överlåtelser efter varandra kan få betala ersättning två gånger för samma konstverk, först som köpare och sedan som säljare.

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning i medlemsstaterna varierar enligt rapporten mellan 15 euro och 3 000 euro. Enligt kommissionens bedömning tyder inget på att skillnaderna mellan medlemsstaterna i detta avseende har haft negativa konsekvenser för handeln inom unionen. Minimiprisets relation till uttags- och förvaltningskostnaderna berörs inte särskilt i rapporten.

I rapporten påpekas att särskilt små och medelstora företag drabbas av de administrativa kostnader som följer av varje överlåtelse. Det gäller särskilt för små och medelstora företag som brukar få en större marknadsandel om man ser till antalet sålda verk i stället för till värdet på de sålda verken. Kostnaderna för att administrera följerrätten har beräknats till högst 50 euro per överlåtelse, men beloppet är beroende av flera faktorer.

Organisationernas administrativa kostnader uppgår enligt rapporten till 10–20 % av de insamlade följerrättsersättningarna. Det är de ersättningsberättigade som står för kostnaden.

En av de slutsatser som kommissionen drar är att förvaltningen av följerrätten verkar ha mycket varierande kvalitet. Detta medför kostnader såväl för de yrkesverksamma på konstmarknaden som för konstnärerna. Bördan kan vara särskilt tung för verksamheter i de lägre prisskikten, som proportionellt sett påverkas mer av kostnaderna för att administrera följerrätten. Rapporten ska följas upp under 2014.

Mot bakgrund av rapporten har Europaparlamentet den 20 november 2012 utfärdat en resolution om genomförandet och effekten av följerrättsdirektivet, 2012/2038 (INI) 11. Europaparlamentet konstaterar att flera bestämmelser i direktivet säkerställer en balanserad tillämpning av följerrätten med hänsyn till alla berörda parter intressen. Det betonas dock att direktivet lägger en administrativ börda på konsthandlarna. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i sin nästa utvärderingsrapport ompröva vissa frågor, bl.a. de tillämpliga procentsatserna och tröskelvärdena. Europaparlamentet uppmanar också kommissionen att lösa vissa problem som exempelvis den kumulativa effekten av ersättningsarna. Kommissionen uppmanas också att lösa de administrativa svårigheter som små och specialiserade auktionskamrar och konsthandlare ställs inför.

Europaparlamentet anser att det är för tidigt att göra en ny utvärdering av direktivet 2014, vilket kommissionen planerar att göra. Parlamentet föreslår i stället att denna utvärdering ska göras 2015.

Det bör slutligen nämnas att företrädare för insamlade organisationer, upphovsmän, auktionsföretag, konst- och antikhandlare och gallerier den 17 februari 2014 kom överens om vissa principer och rekommendationer rörande förvaltningen av följerrätten.

2.5 Fler förhållanden av betydelse för frågan om behovet av ändringar

2.5.1 Uppgifter från Bildkonst Upphovsrätt i Sverige (BUS)

Utredningen ska ta ställning till om det bör göras ändringar i lagstiftning som har varit i kraft sedan drygt femton år tillbaka. Det krävs därför att vi följer upp och undersöker hur bestämmelserna har fungerat i praktiken. Ett led i en sådan utvärdering är att ta del av erfarenheterna hos en organisation som representerar bildkonstnärer och inkasserar följerrättsersättning. BUS har till utredningen lämnat uppgifter om bl.a. inkassering och fördelning av följerrättsersättningen, se [bilaga 2](#). Utredningen har också gjort studiebesök hos BUS. Företrädare för BUS har då bl.a. framfört följande.

Bakgrunden till dagens situation

BUS bildades 1989 på initiativ av Konstnärernas Riksorganisation. Det fanns då en majoritet i riksdagen för att införa regler om följerrätt, men lagstiftaren valde att avvakta på grund av arbetet inom dåvarande Europeiska gemenskapen. Bland auktionsfirmor och konsthandlare fanns ett motstånd mot att införa regler om följerrätt i Sverige. Det fanns också en uppfattning bland dessa aktörer att sådana regler, om de skulle införas, helst skulle träda i kraft så sent som möjligt. Regler om följerrätt infördes i Sverige den 1 juli 1996, i samband med genomförandet av direktivet (93/98/EEG) om harmonisering av skyddstiden för upphovsrätt och vissa närstående rättigheter. Delar av auktions- och konsthandeln reagerade negativt på att följerrätt infördes. Förhållandet mellan BUS och dem var därför inledningsvis inte det bästa.

När reglerna om följerrätt nyligen hade trätt i kraft bildades föreningen Konstnärernas Intresseförening för droit de suite upphovsrätt i Sverige (DUR). Det fanns alltså två organisationer som, var och en för sig, gjorde anspråk på att representera upphovsmännen och förvalta följerrättsersättningen. Delar av auktions- och konsthandeln hade, vid samma tid, ingått ett avtal som innebar att de skulle redovisa följerrättsersättningen till DUR i stället för till BUS. Detta fick till följd att DUR i viss utsträckning trängde undan BUS. Under en tid var det oklart om följerrättsersättningen skulle betalas till BUS eller till DUR. Några år senare, 1998–1999, slutade ett par större auktionsfirmor att betala in ersättning till DUR. Detta ledde i förlängningen till att verksamheten med följerrätt inom DUR avvecklades.

Efter det att verksamheten i DUR hade avvecklats träffade BUS överenskommelser om betalning av följerrättsersättning med de auktionshandlare som tidigare hade haft avtal med DUR. De som har kritiska synpunkter på BUS verksamhet väcker ibland frågan om DUR:s verksamhet ska återupptas.

Det som har hänt tidigare mellan BUS och konsthandeln har betydelse bl.a. för hur BUS kan arbeta med kontroll- och sanktionsåtgärder. BUS hade nämligen till en början ganska dåligt anseende inom konsthandeln. Man valde därför från BUS sida att inte arbeta så aktivt med rättsliga åtgärder. De senaste tio åren har BUS dock haft en i huvudsak god relation till auktionsfirmor och konsthandlare.

BUS uppfattar att de auktionsfirmor och konsthandlare som vände sig emot följerrätten som sådan fick svårare att hävda den uppfattningen när följerrättsdirektivet antogs. Det fanns en rädsla för att följerrätten skulle innebära att handeln med konstverk flyttades från Sverige, men någon sådan effekt har BUS inte kunnat se.

Administrationen av följerrättsersättningen: auktionsföretagen

BUS får i många fall tillgång till auktionskatalogen i förväg. Man granskar katalogen för att avgöra vilka objekt som omfattas av följerrätten. BUS har en dialog med auktionshandlaren och diskuterar eventuella oklarheter och gränsfall. Det kan exempelvis gälla exemplar som inte har framställts av konstnären själv, men med hans eller hennes tillstånd. Frågeställningar kan också uppkomma i fråga om utländska konstnärer som är medborgare i eller har sin vanliga vistelseort i länder utanför EU eller EES. Innan auktionen genomförs har BUS och auktionsföretaget i princip alltid kommit överens om vilka objekt som omfattas av följerrätten. Det har aldrig blivit rättslig tvist i frågan.

Kort tid efter auktionen får BUS slutprislistor från auktionsföretagen. Många auktionsföretag har datasystem som gör det möjligt att snabbt och enkelt ta fram rapporter om vidareförsäljningar. Med utgångspunkt i rapporteringen fakturerar BUS följerrättsersättningen. De stora auktionsföretagen rapporterar som regel självmant. Påminnelser om att redovisa förekommer mycket sällan. De större auktionsföretagen rapporterar oftast efter varje auktion, men enligt överenskommelse med BUS behöver de inte betala ersättningen förrän de får betalt från köparen. Normalt rör det sig om cirka fyra till sex veckor efter försäljningen. De stora auktionsföretagen redovisar alltså snabbt, men behöver betala först när de fått betalt från kunden. Mindre auktionsföretag ska normalt redovisa varje kvartal. Vissa kunder har särskilda villkor hos auktionsföretagen som ger dem långa betalningsansånd eller rätt att återta objekt under ganska lång tid. Även medelstora och mindre auktionsföretag redovisar som regel självmant.

Administrationen av följerrättsersättningen: konsthandlarna

BUS upplever stora problem med redovisningen från konsthandlarna. Det finns en osäkerhet om alla konsthandlare verkligen redovisar all försäljning som omfattas av följerrätten. Bara någon enstaka konsthandlare redovisar regelbundet till BUS utan påstötningar. Ytterligare några enstaka redovisar först långt i efterhand eller efter flera påstötningar från BUS. Övriga redovisar inte alls. Det är svårt för BUS att överhuvudtaget få in någon redovisning. BUS uppfattar att anledningen till detta är att konsthandlarnas verksamhet, till skillnad från auktionsföretagens, inte bedrivs öppet. Det förekommer enligt BUS att konsthandlare undandrar sig skyldigheten att redovisa. BUS menar att det länge har funnits en dålig stämning i frågan och att konsthandlarna har "kommit undan" följerrätten, primärt genom att undvika att svara.

Någon förhandsgranskning av objekt förekommer inte, till skillnad från auktionshandeln. Kvaliteten på den rapportering som BUS får in varierar. I vissa fall används den blankett som BUS har för ändamålet, i andra fall är rapporteringen handskriven. Ibland är redovisningen intetsägende eller felaktig. Exempelvis kan överlåtelse vara rapporterade trots att de omfattas av ett undantag. Bland dessa kan nämnas att upphovsmannen är medborgare i eller har sin vanliga vistelseort i ett land som saknar följerrättsordning. BUS tror att det på motsvarande sätt kan vara så att det saknas försäljningar som borde ha redovisats. BUS har i något fall begärt att få ut underlag för redovisningen, men inte fått det. Det normala är att redovisning ska ske varje kvartal, men andra redovisningsterminer kan också förekomma.

För att avgöra vilka man ska vända sig till för att begära redovisning utgår BUS från listor som man har hämtat från bl.a. branschmässor. BUS har dock svårt att få en klar bild av vilka aktörer som är verksamma i branschen, eftersom gruppen är heterogen. Det finns grupper av företag som ibland, beroende på förhållandena i det enskilda fallet, omfattas av följerrättsreglerna. Ett exempel kan vara ramaffärer. BUS inriktar sitt arbete främst på den renodlade konsthandeln.

Ibland får BUS tips från konstnären själv eller någon anhörig att ett verk har sålts eller bjudits ut till försäljning. På grund av praktiska svårigheter efterforskar BUS bara i begränsad utsträckning om försäljningar som omfattas av följerrättsreglerna äger rum. När BUS begär redovisning av konsthandlare får man oftast inte

något svar alls. Ett exempel på detta är att rekommenderade brev inte hämtas ut. Om man får något svar kan detta gå ut på att handlaren inte har sålt något, att den försäljning som skett inte omfattas av följerätsreglerna, att det rör sig om inlånade objekt, utställningsobjekt eller att objekten finns kvar i lager. Det gäller även i fall där BUS har noterat att följerättspliktiga objekt ligger ute till försäljning på olika försäljningsplatser på internet. Om BUS upptäcker ett objekt som markerats som sålt så kan BUS fakturera avseende just detta objekt. Detta leder dock inte till att den löpande redovisningen börjar fungera.

BUS informerade de flesta konst- och auktionshandlare skriftligen om reglerna i samband med att följerättsdirektivet genomfördes och när följerätten genomfördes i svensk rätt. Man erbjuder sig också att komma ut på plats och informera om reglerna. Det går även bra för den som undrar att ringa och fråga vad som gäller. Information om följerätsreglerna finns även på BUS webbsida. BUS försöker underlätta redovisningen genom att informera om reglerna och erbjuda individuellt anpassade lösningar. BUS uppfattning är att de problem man upplever med bristande redovisning inte kan förklaras med att konsthandlarna inte känner till reglerna.

Det fanns tidigare ett ramavtal mellan BUS och Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF). Tanken var att enskilda konsthandlare sedan skulle träffa individuella avtal med BUS. Avtalet utgick från en förenklad redovisningsmodell där upphovsmännen skulle få ersättning med en viss procentandel på hela omsättningen. Avtalet var utformat efter förebild av de tyska reglerna på området. Tanken var att underlätta administrationen och hålla nere kostnaderna. Endast ett fåtal konsthandlare, färre än tio, ingick avtal med stöd av ramavtalet. BUS sa därför upp det. Avtalet ledde inte heller till att rapporteringen blev bättre.

Det finns datasystem för konsthandeln som gör det enkelt och billigt att ta fram rapporter om följerättsersättning.

Den inbetalade följerättsersättningen

De aktörer som främst berörs av skyldigheten att redovisa försäljning är auktionsföretag och konsthandlare. Men även pantbanker och gallerier kan i vissa fall omfattas av reglerna. I praktiken riktar

BUS sina anspråk uteslutande mot auktionsfirmor och konsthandlare.

Modern konst säljs ibland också på internetauktioner som t.ex. Tradera.se. Det kan dock i vissa fall vara svårt att identifiera parterna och, även om man får reda på vilka de är, avgöra om de är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden. Om så är fallet ska även försäljning genom internetauktioner redovisas i samband med den ordinarie redovisningen. Mellan 12 000 och 15 000 vidareförsäljningar per år har, alltsedan 2006, rapporterats till BUS. Följande belopp har inkasserats.

Tabell 2.3 Inkasserad följerrättsersättning 2006–2012

År	Inkasserad följerrättsersättning (kr)
2006	21 871 000
2007	18 034 000
2008	15 741 000
2009	11 103 000
2010	14 430 000
2011	13 468 000
2012	12 720 000

Uppgifterna är hämtade från BUS årsredovisning. Den närmare fördelningen mellan åren kan påverkas av hur försäljningarna periodiseras.

Tendensen de senaste åren är att den inbetalade ersättningen har minskat sedan toppnoteringen 2006. BUS tror att nedgången främst beror på den globala finanskrisen, som har haft en stor påverkan på konsthandeln och antalet objekt som bjudits ut till försäljning. Även följerrättsdirektivet har inneburit att den inbetalade ersättningen minskat med cirka en miljon kronor per år.

Av den följerrättsersättning som har betalats in sedan 2006 kommer cirka 98 % från auktionshandeln och cirka 2 % från konsthandeln. Detta tyder enligt BUS på att konsthandeln i viss utsträckning undandrar sig skyldigheten att redovisa och betala följerrättsersättning. De belopp som kommer från övriga aktörer – pantbanker, gallerier m.fl. – är försumbara i sammanhanget. Konsthandelns andel av inbetald följerrättsersättning i Danmark, Norge och Finland är högre, cirka 10–35 %. Det framgår av uppgifter som BUS systerorganisationer i de länderna har lämnat.

BUS bedömer att cirka 350 företag i Sverige berörs av skyldigheten att betala följerrättsersättning. Av dessa företag står de cirka tio största företagen för nästan all inbetald ersättning. Av de 350 är det runt 100 företag som svarar på BUS redovisningspropåer. Från de övriga får BUS oftast inget svar alls när man begär redovisning. Uppgifterna lämnas i dag inte på heder och samvete. BUS upplever ett problem med att initiativet ligger hos BUS i de fall där man inte får något svar. Får man inget svar går det heller inte att säga att någon har lämnat felaktiga uppgifter eller avgöra om en försäljning ägt rum.

Betalning av följerrättsersättningen

BUS ser det som utsiktslöst att försöka samla in följerrättsersättning från privatpersoner eller andra aktörer som inte är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden. Det skulle inte vara praktiskt genomförbart.

Någon s.k. kaskadeffekt av reglerna – dvs. att någon får betala två följerrättsersättningar för samma konstverk, först som köpare och sedan som säljare – har BUS inte kunnat se. I de fall en konsthandlare redovisar försäljningen av ett konstverk har BUS inte gått vidare och undersökt om konsthandlaren även ska betala följerrättsersättning för samma objekt som köpare. BUS har inte heller bilden att det på internationell nivå finns underlag för att konstatera att det finns en sådan effekt.

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

BUS kostnadsavdrag är 20 % av varje ersättning som redovisas till konstnären, oavsett ersättningens storlek. En följerrättsersättning på 500 kronor ger således ett avdrag på 100 kronor (dvs. $500 \text{ kronor} \times 0,2$), resten betalas ut till upphovsmannen eller rättighets-havaren. BUS gör kostnadsavdraget i samband med utbetalningen. Avdragets storlek bestäms av BUS årsstämma varje år.

Enligt BUS bedömning är styckkostnaden ungefär lika stor för alla typer av försäljningar. Det går därför inte att tala om att vissa typer av försäljningar generellt är mer kostnadskrävande än andra eller att någon typ av försäljning genererar överskott. Det som kan vara kostnadsdrivande i enskilda fall är t.ex. om en ny konstnär ska

identifieras och föras in i systemet. BUS inser att det finns vissa administrativa problem kopplade till främst den gruppen.

Det finns ett stort antal upphovsmän – cirka 4 000 stycken – vars verk under åren 2010 till 2012 sålts färre än tio gånger för priser mellan 2 000 och 5 999 kr, se bilaga 2. Dessa vidareförsäljningar bedömer BUS i första hand rör grafik och konsthantverk. Av bilaga 2 framgår också vilka konstnärer som skulle gå miste om ersättning om gränsen för rätten till följerrättsersättning höjdes till 6 000 kronor. BUS menar att den nuvarande prisgränsen fungerar bra och motsätter sig en höjning.

Redan försäljningar till det nuvarande minipriset kräver att konstnären är ganska etablerad. Verk av helt okända konstnärer säljs som regel för betydligt lägre priser. Konstnärer som är på väg att bli etablerade skulle därför sannolikt påverkas mest om minimibeloppet höjdes.

Beräkning av följerrättsersättningen

BUS lägger hammarslagspriset till grund för beräkningen av ersättningen vid auktionsförsäljning. I hammarslagspriset ingår inte den provision om cirka 15 % av det klubbade beloppet som säljaren enligt avtalet som regel ska betala till auktionsföretaget. Ibland ska också köparen enligt villkoren betala provision till auktionshuset med viss andel – cirka 15 % – av det klubbade beloppet. Det beror på hur villkoren ser ut i det enskilda fallet. Auktionsföretagen redovisar ibland priset på olika sätt, bland annat med avseende på provision och mervärdesskatt. Redovisningen till BUS utgår dock från hammarslagspriset. BUS har uppfattat att det är korrekt att beräkna ersättningen på hammarslagspriset vid auktionsförsäljning. BUS stöder den uppfattningen på uttalandena i SOU 1990:30. Avtalen på området är som regel utformade så att det är köparen som – parterna emellan – får stå för följerrättsersättningen.

När det gäller konsthandeln beräknar BUS följerrättsersättningen på slutpriset till kund.

BUS har aldrig krävt auktionshuset på följerrättsersättning baserat på något annat än hammarslagspriset. Det skulle sannolikt bli tvist om saken. BUS måste i så fall förankra förändringen hos auktionshandlarna. Den nuvarande beräkningsordningen fungerar bra. BUS ser inte att skillnaden i beräkningsgrunden mellan auktionsverken och konsthandeln har någon betydelse för

konkurrensen på konstmarknaden. Beloppen är för små och andra faktorer är viktigare vid valet av försäljningskanal. Det stora konkurrensproblemet är enligt BUS att vissa inte alls – eller endast i begränsad omfattning – redovisar försäljningar och därmed undviker att betala följerrättsersättning.

Redovisning, kontroll, och sanktioner

BUS har använt sig av möjligheten till handräckning och vitesföreläggande i begränsad omfattning. Anledningen till det är dels att man normalt inte har kunskap om att försäljning ägt rum, en kunskap som är en förutsättning för användning av de skilda rättsmedlen, dels att man inte vill riskera samarbetet med konsthandlarna. Samarbetet skulle kunna försämrast om man använde sig av handräckning och vitesföreläggande i större utsträckning. I de fall rättsliga åtgärder har använts var det främst i samband med att följerrättsordningen infördes.

En fråga som har uppkommit från Kronofogdemyndighetens sida är också vad BUS vill få tillgång till genom en begäran om handräckning. Frågor kan då uppkomma om yrkandet avser hela bokföringen eller något annat. BUS har inte något entydigt svar på den frågan.

BUS menar att det bör finnas regler som möjliggör någon form av effektiv sanktion för den som – efter påstötning – inte redovisar. Det BUS önskar av kontroll- och sanktionssystemen är att de bidrar till att öka redovisningsfrekvensen och får fler att redovisa regelbundet. Om det fanns effektiva sanktioner skulle det sprida sig i branschen. BUS önskar också att systemen kan bidra till mer än att bara de objekt som är föremål för rättsliga åtgärder redovisas. De nuvarande möjligheterna till handräckning och vitesföreläggande är tids- och resurskrävande och har så långt inte ökat redovisningsfrekvensen.

BUS måste ta hänsyn till vikten av att behålla goda relationer med aktörerna på konstmarknaden när man överväger hur man använder sanktionsmöjligheten. BUS kan inte gå alltför hårt fram utan att riskera att få dåligt anseende.

Ett problem är att den som yrkesmässigt säljer, köper eller förmedlar konst inte alltid är redovisningsskyldig, utan bara måste redovisa i de fall där det finns rätt till ersättning. Då går det alltid att hänvisa till undantagen från skyldigheten att betala. BUS menar

att man inte har uppnått det man vill uppnå med de nuvarande reglerna. BUS önskar effektiva sanktioner, men lämnar öppet om det bör ske i form av kriminalisering eller med hjälp av andra metoder. BUS ser kriminalisering som ett tänkbart alternativ, men det rör sig då i första hand om en symboleffekt för reglerna ska följas bättre.

En ändring av kontroll- och sanktionssystemen skulle sannolikt, i ett första skede, orsaka merkostnader för BUS. Man bedömer att det skulle krävas en nyanställning för administrationen. Med bättre sanktioner skulle man dock få mer utbyte av de pengar man lägger ned, vilket i förlängningen gynnar upphovsmännen. Om handlaren får anmälningsskyldighet till redovisningssystemet, liknande den som finns för privatkopieringsersättningen, skulle detta arbete att underlättas betydligt.

2.5.2 Hur har bestämmelserna om handräckning och vitesföreläggande tillämpats i praktiken?

Utredningen ska redovisa och utvärdera hur bestämmelserna om handräckning och vitesföreläggande har tillämpats i fråga om skyldigheten att redovisa försäljning av konstverk. Vi har därför tagit del av domar och andra handlingar i de tvister som hittills har förekommit. Antalet avgöranden är få. Av den anledningen redovisar vi också även avgöranden där kärnfrågan har gällt något annat än redovisning.

De rättsliga åtgärderna vidtogs under den period då det fanns två organisationer – BUS och DUR – som gjorde anspråk på att förvalta följerrättsersättningen och företräda upphovsmännen (se avsnitt 2.5.1). Referaten bör läsas mot bakgrund av att det vid den tiden var oklart om fler än en organisation kunde vara behörig att kräva in följerrättsersättning (jfr numera prop. 2012/13:144 s. 30–31 och NJA 2000 s. 445).

Twister som gäller vitesföreläggande

Vänersborgs tingsrätts mål T 248-96

Frågan i målet gällde om en konsthandlare vid vite skulle förpliktas att redovisa försäljningar av konstverk till BUS. Målet är det enda där ett yrkande om vitesföreläggande avseende redovisning har prövats i sak av domstol.

BUS yrkade att tingsrätten vid kraftigt verkande vite skulle förplikta en konsthandlare att lämna redovisning som visar de ersättningsgrundande försäljningar av konstverk som gjorts under det första halvåret 1996. Redovisningen skulle vara utformad så att den kunde ligga till grund för beräkning av ersättningen för varje berörd upphovsman.

Som grund för yrkandet anförde BUS bl.a. att BUS var den enda organisation som hade rätt att förvalta följerättersättningen. Även om BUS inte skulle vara exklusivt behörig att förvalta ersättningen, så menade BUS att man ändå hade rätt att få en redovisning. Varje behörig organisation har rätt att få redovisning och handeln kan inte välja vilken organisation den önskar redovisa till. Konsthandlaren var, enligt BUS, skyldigt att redovisa eftersom man sålde konstverk yrkesmässigt. Organisationen hade flera gånger begärt att få redovisning, men inte fått det.

Konsthandlaren motsatte sig kravet på redovisning på den grunden att man redan hade redovisat till en annan organisation, nämligen till DUR. BUS hade därför inte någon rätt till redovisning. Bolaget pekade också på att kravet på redovisning hade framställts för tidigt.

Den fråga som tingsrätten först tog ställning till var om varje behörig organisation – om det finns mer än en – hade en självständig rätt att kräva redovisning. Tingsrätten menade att arbetet med lagstiftningen visserligen hade skett med inriktning på ett system med en enda organisation, men lagtexten uteslöt i sig inte att mer än en organisation kunde ha rätt att kräva in ersättning. Ett system med flera organisationer ansågs inte ha sådana brister att det inte skulle kunna fungera. Tingsrätten pekade vidare på att lagstiftningen ger organisationen rätt att samla in en lagreglerad avgift. Men organisationen har också en skyldighet att agera för andra upphovsmän än sina medlemmar. Organisationen har en långtgående skyldighet att tillgodose upphovsmännens intresse av en effektiv kontroll. En sådan kontroll gäller inte bara att

redovisade avgifter betalas, utan också att alla relevanta försäljningar redovisas och att beloppen räknas fram på rätt sätt. Ett system med valmöjlighet för den redovisningsskyldige skulle kunna minska effektiviteten i kontrollen. Några sakliga skäl mot en dubbel redovisningsskyldighet fanns inte. Näringsidkaren måste under alla omständigheter upprätta en redovisning som fyller lagens krav. Att sända en kopia av samma redovisning till ytterligare en organisation innebär, enligt tingsrätten, inte någon beaktansvärd olägenhet. Om någon organisation skulle nöja sig med mindre än vad den lagligen kunnat kräva är detta ett argument för att även konkurrerande organisationer ska ha en självständig redovisningsrätt. I en situation där flera organisationer är behöriga att kräva in följerrättsersättning hade därför varje organisation en självständig rätt till redovisning. Tingsrätten fann också att tiden för redovisningsskyldighet hade inträtt.

Slutsatsen blev därför att BUS hade rätt att få en redovisning av konsthandlaren. Därmed hade organisationen också rätt att få en vitessanktionerad dom på redovisningsskyldigheten. Ingen av parterna hade presenterade någon utredning till stöd för sin ståndpunkt i fråga om vitesbeloppet. Tingsrätten förpliktade, sammanfattningsvis, konsthandlaren att vid vite om 10 000 till BUS lämna redovisning enligt dåvarande 26 j § URL utvisande de ersättningsgrundande försäljningar av konstverk som gjorts under en viss tidsperiod. Redovisningen skulle vara så utformad att den kan ligga till grund för beräkning av ersättningen för varje berörd upphovsman. (Vänersborgs tingsrätts dom 1997-06-06 i mål T 248-96.)

Konsthandlaren överklagade domen till hovrätten. Målet prövades aldrig i sak eftersom överklagandet återkallades (Hovrätten för Västra Sveriges beslut den 13 juni 2001 i mål T 381-97).

Stockholms tingsrätts mål T 7-911-96

Kärnfrågan i målet var om BUS hade rätt till redovisning trots att redovisning redan hade skett till en annan organisation, DUR.

BUS yrkade att tingsrätten vid vite skulle förplikta en konsthandlare att lämna redovisning som visar de ersättningsgrundande försäljningar av konstverk som gjorts under en viss tidsperiod. Redovisningen skulle vara utformad så att den kunde ligga till grund för beräkning av följerrättsersättning för varje upphovsman. Till stöd för yrkandet anförde BUS bl.a. att svarandebolaget var

skyldigt att redovisa eftersom det yrkesmässigt sålde konstverk. BUS hade begärt att få redovisning, men inte fått det.

Svaranden motsatte sig kravet bl.a. på den grunden att bolaget redan hade redovisat till en annan organisation, DUR. Under handläggningen vid tingsrätten redovisade man dock till BUS, som återkallade käromålet. Tingsrätten skrev av målet och gav BUS rätt till ersättning för sin rättegångskostnad (Stockholms tingsrätts beslut den 12 november 1997 i mål T 7-911-96). Såväl BUS som konsthandlaren överklagade fördelningen av rättegångskostnaderna. Tvisten är i den delen inte relevant för utredningen.

Tvister om handräckning

Enligt uppgift från BUS har organisationen bara ansökt om handräckning vid ett tillfälle. BUS har dock i vissa fall skickat över en kopia av ett utkast till ansökan om handräckning, för att på så sätt få in redovisning.

Kronofogdemyndighetens mål 12-75817-04

BUS ansökte hos Kronofogdemyndigheten om vanlig handräckning. Organisationen yrkade att en auktionskammare skulle åläggas att lämna ut slutprislister och/eller annan dokumentation som visade vilken upphovsrättsligt skyddad bild- och brukskonst som hade förmedlats av auktionskammaren under en viss tidsperiod. Av dokumentationen skulle framgå vem som var upphovsman eller rättsinnehavare och försäljningspriset för verket.

Till stöd för sin ansökan anförde BUS bl.a. att auktionskammaren var redovisningsskyldig till BUS eftersom BUS var en representativ organisation och auktionskammaren sålde konstverk yrkesmässigt. BUS pekade på att auktionskammaren hade hållit ett flertal auktioner vissa angivna dagar, men att BUS trots påminnelser inte hade fått någon redovisning. Man menade att redovisningsskyldigheten till BUS inträder då den ersättningsgrundande försäljningen skett.

Kronofogdemyndigheten förelade BUS att komplettera ansökan med uppgifter om precisering av den dokumentation som önskades

utlämnad.¹ Innan föreläggandetiden hade löpt ut lämnade auktionskammaren dock de begärda uppgifterna. BUS återkallade då ansökan och målet skrevs av. Något utslag i målet om handräckning meddelades alltså inte.

Utkast till ansökningar om handräckning

Det utkast till ansökning som utredningen har fått del av har gällt vanlig handräckning. Yrkandet om handräckning har formulerats något annorlunda än i den ansökan som gavs in till Kronofogdemyndigheten. I utkastet har det preciserats att den dokumentation som BUS, vid sidan av slutprislistor, vill få ut med hjälp av handräckning kan vara t.ex. bokföring.

Twister om betalning av följerättsersättning

Norrköpings tingsrätts mål T 2080-96

Huvudfrågan i målet var om flera organisationer samtidigt kan vara behöriga att kräva in följerättsersättning.

En auktionskammare sålde under våren 1996 flera konstverk som omfattades av följerättsreglerna. Man redovisade försäljningen till BUS, som fakturerade följerättsersättningen. Auktionskammaren betalade dock inte. I stället ingick auktionskammaren några månader senare ett avtal med DUR om att följerätten skulle betalas till den organisationen. Eftersom parterna var oense om vilken organisation som hade rätt att inkassera ersättningen betalade auktionskammaren emellertid inte till DUR heller.

BUS yrkade att tingsrätten skulle förplikta auktionskammaren att betala knappt 60 000 kronor. Parterna var överens om att följerättsersättning skulle betalas för konstverken. Twisten gällde om ersättningen skulle betalas till BUS eller till DUR.

Tingsrätten kom fram till att flera organisationer samtidigt kunde vara behöriga att kräva in ersättningen. DUR var behörigt att inkassera ersättningen eftersom organisationen uppfyllde det krav på representativitet som då gällde, nämligen att man skulle företräda ett flertal svenska upphovsmän på området. Eftersom BUS inte visat att man ingått avtal med auktionskammaren om att

¹ Kronofogdemyndighetens akt är gallrad. Eventuella tjänsteanteckningar som gäller kompletteringsföreläggandet finns därför inte i behåll.

den aktuella ersättningen skulle betalas till BUS avslogs kravet. Käromålet ogillades. (Norrköpings tingsrätts dom den 1 december 1997 i mål T 2080-96.)

Malmö tingsrätts mål T 3100-96

Målet gällde krav på följerätt ersättning i den situationen att ett auktionshus hade redovisat både till BUS och till DUR. Omständigheterna var i korthet följande. Auktionshuset höll våren 1996 en auktion då det såldes ett antal konstverk för vilka upphovsmännen hade rätt till följerätt ersättning. Försäljningarna redovisades både till BUS och till DUR, men ersättningen betalades till DUR.

BUS yrkade att tingsrätten skulle förplikta auktionshuset att betala drygt 100 000 kronor. Till stöd för yrkandet anförde föreningen bl.a. att betalningen till DUR inte hade skett med befriande verkan och att DUR inte var behörig att inkassera ersättningen. Auktionshuset motsatte sig kravet på den grunden att man hade ingått avtal med DUR och betalat ersättningen med befriande verkan till den organisationen i stället för till BUS.

Tingsrätten fann att DUR var en behörig organisation, det vill säga att föreningen företrädde ett flertal svenska upphovsmän på området. Eftersom BUS inte var ensamt behörig att inkassera ersättningen hade betalningen till DUR skett med befriande verkan. Käromålet lämnades utan bifall. (Malmö tingsrätts dom den 28 januari 1998 i mål T 3100-96.)

BUS överklagade tingsrättens dom. Målet prövades dock aldrig i sak i hovrätten eftersom BUS återkallade överklagandet.

2.5.3 Uppgifter från Sveriges Auktionsföretagsförening

Vi ska, som nämnts, göra en bedömning av om lagstiftningen har fallit väl ut eller om en annan intresseavvägning bör göras. Detta kräver att vi hämtar in erfarenheter även från dem som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden som säljare eller förmedlare vid försäljningar av konstverk. Utredningen har därför gjort studiebesök hos Sveriges Auktionsföretagsförening, som

företräder åtta av landets större auktionsföretag. Företrädare för föreningen har då bl.a. framfört följande.²

Auktionsföretagens marknadsandel

Det går inte att säga generellt hur stor andel av den totala försäljningen av originalkonstverk som sker genom auktionshandeln respektive genom andra försäljningskanaler. Det gäller både i Sverige och i Norden. Auktionsföretagens omsättning är känd, eftersom den sker öppet. Vid sidan av de större auktionsföretagen finns det ganska många mindre auktionsföretag som inte är medlemmar i föreningen. Det är också svårt att uttala sig om storleken på den försäljning som äger rum i konsthandeln. Det blir i så fall fråga om ganska oprecisa uppskattningar, bl.a. utifrån de verk som bjuds ut till försäljning på konst- och antikmässor.

Hur stor andel av auktionsföretagens försäljning berörs av följerrätten?

Det är svårt att säga hur stor andel av auktionsföretagens försäljning som berörs av följerrättsreglerna. Det beror bl.a. på vilken inriktning de olika auktionerna har. Auktioner med inriktning på modern och samtida konst berörs i betydligt högre grad än andra auktioner. Som exempel kan nämnas en av Bukowskis moderna auktioner hösten 2013 där cirka 37 % (367 av 981) av verken berördes av följerrättsreglerna. På Bukowskis nätauktioner har på senare år sålts cirka 3 000 verk per kvartal som redovisats till BUS och som man har betalat följerrättsersättning för. Ett annat exempel är Stockholms Auktionsverks försäljning under 2012 av såväl enklare gods som kvalitetsgoods till klubbade priser över 2 200 kronor. Där berördes ungefär 18 % av de sålda konstverken av följerrätten. Om man ser till försäljningsvärdet i stället för till antalet sålda verk är andelen som berörs av följerrätten lite högre. Av Stockholms Auktionsverks sammanlagda försäljning under 2012 om sammanlagt cirka 375 miljoner kronor berördes t.ex. verk till ett sammanlagt pris om 96 miljoner kronor av följerrätten, vilket

² Föreningen representerades vid studiebesöket av dess två största medlemsföretag, Bukowskis och Stockholms Auktionsverk. De sakuppgifter som har lämnats avser föreningens medlemmar och i första hand förhållandena hos nämnda två företag. Situationen hos andra, mindre, auktionsföretag som inte är medlemmar i föreningen kan se annorlunda ut.

motsvarar ungefär 26 % av försäljningsvärdet. Stockholms Auktionsverk betalade 2012 in cirka 4,8 miljoner kronor till BUS.

Hur går administrationen av följerrättsersättningen till?

Auktionsföretag säljer i princip alltid i kommission. Enstaka undantag från huvudregeln kan förekomma, exempelvis om verk reklameras eller tas tillbaka. De företag som är medlemmar i föreningen köper och säljer inte verk som återförsäljare, eftersom detta strider mot de etiska regler som gäller för föreningens medlemmar. Däremot förekommer att vissa andra auktionsföretag köper in verk att sälja för egen räkning.

BUS får auktionskatalogen innan auktionen för granskning. Auktionsföretaget och BUS diskuterar ibland om vissa objekt omfattas av följerrätten eller inte, t.ex. när det gäller konsthantverk eller verk som har ärvts i flera led. Man kommer i praktiken alltid överens. När det är utrett vilka verk som omfattas av följerrätten matar auktionsföretaget in vissa uppgifter i ett register. Registret innehåller typiskt sett uppgifter om upphovsmannens namn och levnadsår samt landsuppgifter. När uppgifterna väl har lagts in i registret uppdaterar det sig delvis självt. Det innebär bl.a. att upphovsmän vars verk inte längre ger rätt till följerrättsersättning tas bort från registret.

Efter auktionen skickar auktionsföretaget en slutprislista till BUS. De uppgifter som lämnas till BUS är (1) katalognumret, (2) det klubbade priset, (3) konstnärens namn och (4) verkets titel. Auktionsföretagen rapporterar självmant, men BUS påminner i de enstaka fall där man av förbiseende glömt att rapportera. Slutpriserna från auktionerna görs dessutom tillgängliga på auktionsföretagets webbplats. Sådana slutpriser kan dock vara svåra att jämföra. Det förekommer nämligen olika uppfattningar i fråga om priset bör anges inklusive eller exklusive provisioner. När BUS har fått slutprislistorna skickar BUS ett kalkylblad där de belopp som ska betalas i följerrättsersättning räknats fram för varje verk. Auktionsföretaget stämmer sedan av uppgifterna från BUS, för att kontrollera så att inga fel förekommer. Det arbetet sker manuellt. Försäljningarna redovisas till BUS efter varje auktion eller ungefär två gånger per år. Betalning sker först när auktionsföretaget har fått betalt från sina köpare.

Föreningen har inte någon klar bild av hur administrationen av ersättningen går till hos mindre auktionsföretag. Hos sådana företag sker antagligen redovisningen manuellt eller med hjälp av enklare datasystem. Auktionsföretag som inte redovisar följerrätt regelbundet kan ha högre administrativa kostnader på grund av ovana eller därför att mer av arbetet utförs manuellt.

Enligt de avtal som auktionsföretagen vanligtvis tillämpar får köparen – parterna emellan – stå för följerrättsersättningen. Följerrättsersättningen är ingen inkomst för auktionsföretagen och ingår därför inte i underlaget för mervärdesskatt, till skillnad mot köparprovisioner och säljarprovisioner. I de fåtal fall där förfalskningar upptäcks och det i efterhand kommer fram att följerrätt inte borde ha betalats ut, så får auktionsföretaget tillbaka följerrättsersättning kvittningsvis. Auktionsföretagen accepterar att det förekommer sådana justeringar i efterhand.

De handlingar som typiskt sett upprättas vid en försäljning i kommission innehåller uppgifter om bl.a. kommittenten, kommissionären och konstverket. Verifikationen som används i bokföringen visar dock normalt inte vilket konstverk som har sålts eller konstnärens namn. Dessa uppgifter går dock att ta fram med utgångspunkt i bokföringen bl.a. eftersom katalogerna från auktionerna sparas utan begränsning i tiden.

De större auktionsföretagen har datasystem som möjliggör en relativt enkel administration av följerrättsersättningen. Auktionsföretagen pekar på att de har genomfört ett stort utvecklingsarbete, utvecklat sina arbetsformer och anpassat dem till dagens behov. Andra aktörer som säljer konst har – möjligen – inte samma upparbetade rutiner.

Samarbetet mellan auktionsföretagen och BUS fungerar bra. Vissa auktionsföretag ifrågasätter dock kostnadsavdragets storlek och vill väcka frågan om möjligheten att utsätta BUS verksamhet för konkurrens.

Auktionsföretagens kostnader för följerrättsersättning

Det är svårt att på ett rättvisande sätt beräkna auktionsföretagens totala kostnader för att administrera följerrättsersättningen. Lika svårt är det att räkna fram en styckkostnad. I kostnaden för att administrera ersättningen ingår t.ex. även de initiala kostnaderna för programmeringsarbete för de datasystem som används.

Kostnaden för dessa kan sägas vara en ”dold” kostnad för följerrätten, som auktionsföretagen får stå för utan att kunna föra den vidare till köparna.

För ett auktionsföretag kan det uppskattningsvis sägas ta en person fyra arbetsdagar per år att löpande administrera följerrätten. Därtill kommer ad hoc arbete i samband med specifika försäljningar. Detta kan vara betydande. Det kan exempelvis gälla diskussioner med köpare som av olika skäl anser att följeersättning inte ska betalas. Gränsdragningsfrågor och andra oklarheter gör administrationen dyrare, liksom den pedagogiska uppgiften att förklara för exempelvis utländska kunder varför de alls ska betala följerrättsersättning. Auktionsföretagen upplever att följerrätten allmänt sett tar betydande tid i anspråk, men att det kan vara svårt att uppskatta tidsåtgången eftersom tiden läggs ned i ett flertal olika situationer och oftast i mindre poster. Försäljningspriset påverkar däremot i princip inte administrationskostnaden, arbetsmomenten ska utföras oavsett om verket säljs för ett högt eller lågt pris. Ändringar av reglerna kan i sig också göra administrationen dyrare, eftersom man då ska arbeta in nya rutiner.

Beräkning av följerrättsersättningen

Det försäljningspris som ligger till grund för beräkningen av ersättningen vid auktionsförsäljningen är det klubbade priset. I det klubbade priset ingår vare sig provisioner eller mervärdesskatt. Auktionsföretagen menar att provisionerna är en kostnad för förmedlingen, och alltså inte för själva konstverket. Det är därför naturligt att inte räkna med provisionerna när man bestämmer försäljningspriset. BUS har aldrig begärt att ersättningen ska beräknas på något annat än det klubbade priset. Det är svårt att jämföra auktionsförsäljning med butiks- eller galleriförsäljning. De olika försäljningsformerna har både för- och nackdelar.

Den provision som säljaren betalar är cirka 16 % exklusive mervärdesskatt. Denna provision rabatteras dock ibland när det gäller dyrare objekt. Provisionen som köparen betalar är ofta något högre, cirka 18 % exklusive mervärdesskatt. Auktionsföretagen har svårt att se att eventuella skillnader med avseende på hur följerrättsersättningen räknas fram påverkar konkurrensen mellan auktionsföretag och konsthandlare. Det förekommer ganska ofta att konsthandlare köper verk på auktion för att sälja vidare.

Redovisning, kontroll och sanktioner

Medlemmarna i auktionsföretagsföreningen följer reglerna och redovisar de försäljningar man är skyldig att redovisa. Enstaka missar kan förekomma, men regelverket följs i allmänhet väl. Handräckning och vitesföreläggande har, såvitt känt, aldrig använts mot något auktionsföretag. Auktionsföretagens verksamhet sker helt öppet och slutpriserna redovisas. Konsthandels verksamhet sker däremot utan insyn och priser på verken sätts exempelvis inte alltid ut.

Auktionsföretagen har svårt att uttala sig om brister förekommer hos andra aktörer på konstmarknaden. Man vill därför vara försiktiga med sådana uttalanden. Det intryck auktionsföretagen har är dock att det hos andra aktörer än auktionsföretagen förekommer medvetna eller omedvetna fel vid redovisningen av följerrätten.

Det tar tid att etablera nya rutiner och få aktörerna på konstmarknaden att följa reglerna. De administrativa kostnaderna kan därför bli högre för dem som är ovana att tillämpa reglerna och bara säljer enstaka objekt som omfattas av följerrätten. Det finns rättviseaspekter i reglerna om följerrätt. I första hand gäller dessa förstås i förhållande till konstnären. Men också mellan de företag som säljer eller förmedlar konstverk kan rättviseaspekterna bli aktuella om alla inte följer reglerna fullt ut.

Auktionsföretagens syn på hur reglerna bör vara utformade

Auktionsföretagen är negativa till att Sverige har ett av de lägsta tröskelbeloppen i Europa. Det gäller särskilt som Sverige också har valt låta ersättningen beräknas på den högre av de båda procent-satser som följerrättsdirektivet tillåter vid försäljningspriser som inte överstiger 50 000 euro. Det är påtagligt stor skillnad mellan det svenska minimibeloppet om 2 200 kronor (cirka 250 euro) och det högsta minimibeloppet enligt följerrättsdirektivet, som är 3 000 euro. Det nuvarande tröskelbeloppet ger en ersättning om 110 kronor (cirka 13 euro) före organisationens kostnadsavdrag. De sammantagna administrativa kostnaderna är oproportionerliga i förhållande till vad konstnären får ut. Nuvarande minimibelopp framstår för auktionsföretagen därför som principiellt tveksamt. Auktionsföretagen menar att tröskelbeloppet är för lågt. Om

beloppet höjdes skulle detta minska de administrativa kostnaderna hos auktionsföretagen, men det är svårt att säga med exakt hur mycket.

De större auktionsföretagen redovisar redan i dag utan att BUS begär det. En lagändring med den innebörden skulle därför inte påverka auktionsföretagen, i vart fall inte de större, i någon egentlig utsträckning. Auktionsföretagen anser inte att frågan är aktuell för deras del.

För auktionsföretagen framstår det som principiellt tveksamt att den som säljer eller förmedlar originalkonstverk ska vara skyldig att redovisa *all* försäljning, inte bara den som omfattas av följerätten. Det skulle nämligen ge omotiverad insyn i verksamheten, vilket när det gäller enskildas affärsrelationer är helt oacceptabelt i förhållande till en privaträttslig aktör som BUS. Ett sådant alternativ skulle dock inte leda till några märkbart ökade administrationskostnader för auktionsföretagen eftersom uppgifterna lätt kan tas fram. BUS får redan den redovisning man behöver av auktionsföretagen. Om auktionsföretagen vore skyldiga att redovisa även sådana försäljningar som inte ger rätt till följerättsersättning skulle rapporteringen bli betydligt mer omfattande. BUS skulle sannolikt få högre kostnader för att sortera materialet. Auktionsföretagen bedriver en öppen verksamhet, men man har svårt att se vad BUS skulle ha för nytta av att försäljningar redovisas som inte omfattas av rätten till ersättning. Listan över försäljningar skulle i praktiken bara bli betydligt mer omfattande och BUS behöva lägga ned tid på att sortera materialet.

Alternativet att låta en revisor attestera redovisningen till BUS är inte motiverat eftersom auktionsföretagen följer reglerna. En revisor som åtar sig ett sådant uppdrag skulle sannolikt inte heller granska varje transaktion för sig utan göra en bedömning utifrån de kontrollsystem som finns hos företaget. Att anlita en revisor leder till ökade kostnader. Kostnaden är svår att uppskatta, men revisorn tar alltid en risk när han eller hon går i god för redovisningen. Vissa mindre företag behöver numera inte heller ha en revisor. Det framstår som tveksamt om sådana företag skulle behöva anlita revisor bara för att redovisa följerätten.

Auktionsföretagen anser inte att det behövs regler om straff för den som inte redovisar. Rättsutvecklingen går i motsatt riktning och utredningen bör överväga andra alternativ i stället. Det måste finnas ett reellt behov om man ska införa straffbestämmelser. Något sådant behov finns inte när det gäller auktionsföretagen.

Det nuvarande systemet för beräkning och betalning påverkar inte konkurrensen nämnvärt. Konkurrensfrågan måste i första hand ses internationellt. Auktionsföretagen verkar på en mycket konkurrensutsatt marknad där de svenska auktionshusen möter konkurrens från stora mycket resursstarka globala företag. Det är därför viktigt att de svenska spelreglerna inte är sämre än de som gäller internationellt. De stora globala auktionsföretagen kan ofta, om de alls behöver tillämpa följerrätten, tillämpa andra och bättre villkor än de som gäller i Sverige. Skattesatser och företagens allmänna villkor har också betydelse. Det är då angeläget att Sverige inte erbjuder de sämsta villkoren. Behovet av åtgärder som innebär ytterligare administration måste också ses mot bakgrund av att auktionsföretagen redan följer reglerna.

2.5.4 Uppgifter från SKAF

Vi har gjort studiebesök hos Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF) för att få del av de erfarenheter som finns hos konst- och antikhandlare. Föreningen representerar ett sextiotial företag som handlar med konst och antikviteter. Företrädare för föreningen har bl.a. uppgett följande.

Bakgrunden till dagens situation

När regler om följerrätt infördes i Sverige innebar detta en stor omställning för konst- och antikhandeln. Följerrätten har allmänt sett inneburit ökade kostnader och en större administrativ börda för konst- och antikhandlarna. Den har också medfört vissa gränsdragningsfrågor och praktiska problem. Främst gäller detta konsthantverk, där SKAF upplever reglerna som otydliga. Man menar att BUS – som är en intresseorganisation – ensidigt bestämmer vad som ska gälla i dessa fall. På andra områden som t.ex. traditionell bildkonst är det lättare att tillämpa reglerna. Under senare delen av 1990-talet, när lagstiftningen om följerrätt nyligen hade trätt i kraft, uppstod vissa motsättningar mellan BUS och konsthandeln. SKAF uppfattar att BUS vid den tiden hade ett ganska konfliktinriktat förhållningssätt gentemot handeln, vilket skapade motsättningar och gjorde delar av branschen skeptiska till ordningen med följerrätt. Missnöjet med BUS ledde till att

föreningen DUR bildades, som i likhet med BUS gjorde anspråk på att representera upphovsmännen och förvalta följerrättsersättningen. SKAF motsätter sig inte att det finns regler om följerrätt. Man anser dock att regelverket bör utformas på ett sätt som inte i onödan försvårar för konsthandeln eller snedvrider konkurrensen på konstmarknaden. Den kritik som i dag finns mot följerrätten inom konst- och antikhandeln bygger främst på att reglerna inte är konkurrensneutrala. Mer konkret anser man – på nationell nivå – att reglerna om hur följerrätten beräknas och betalas missgynnar butikshandeln i förhållande till auktionsföretagen. På internationell nivå anser man att det låga svenska tröskelbeloppet för rätten till följerrättsersättning snedvrider konkurrensen mellan svenska och europeiska konsthandlare.

Konsthandlarnas verksamhet

SKAF har för närvarande 60 medlemsföretag. En fjärdedel av dessa handlar regelbundet med verk som kan ge rätt till följerrättsersättning. Sex av dessa företag har i sin tur konst som huvudsaklig inriktning, övriga handlar främst med konsthantverk. De flesta av föreningens medlemmar, ungefär 45 handlare, berörs endast av följerrätten vid enstaka transaktioner. Föreningen följer inte upp medlemmarnas storlek, ekonomiska situation och inriktning. Det är därför svårt att ge någon allmän bild av branschens ekonomiska situation i stort. Den beror i hög grad på omständigheterna i det enskilda fallet. Efterfrågan på de mest attraktiva objekten är fortfarande hög. Vissa billigare föremål säljer också bra. Däremot har marknaden för konst och konsthantverk i vissa pris- och kvalitetsskikt (s.k. third best) upplevt en kraftig nedgång på senare år. De handlare som kunnat anpassa sig till de ändrade marknadsförutsättningarna har klarat sig relativt bra. För andra har det gått sämre. Antalet konsthandlare i Sverige har överlag minskat kraftigt de senaste tjugo åren. Många konst- och antikhandlare upplever dagens konstmarknad som auktionsstyrd och kan inte konkurrera med de stora auktionsföretagen. En viktig förändring de senaste åren är att transparensen på konstmarknaden har ökat. Om ett konstverk har sålts på auktion kan köparen numera snabbt och enkelt få fram uppgifter om vad det tidigare sålts för. Sådana objekt är därför svåra att sälja vidare med tillräcklig marginal. Handlaren

måste i stället tillföra något nytt eller hitta objekt som inte tidigare har sålts på auktion.

Branschens bruttovinstmarginal varierar beroende på bl.a. marknadssegment och vilken typ av föremål som säljs. I flera fall är handlarnas bruttovinstmarginal ungefär lika stor som auktionshusens provisioner, dvs. omkring 30 %. Nettovinstmarginalen är dock betydligt lägre, oftast bara någon enstaka procent. Det vanligaste är att konst- och antikhandlare köper in objekt och säljer dem vidare i eget namn och för egen räkning, dvs. som återförsäljare. Men det förekommer också att man säljer i kommission. Framför allt gäller detta den lite dyrare konsten. Om handlaren säljer i kommission tar han eller hon inte någon affärsrisk och behöver inte heller finansiera förvärvet. En nackdel är dock att marginalerna är mindre vid kommissionsförsäljning. Förmedlingsverksamhet har också blivit vanligare.

Hur stor del av försäljningen berörs av följerrätten?

SKAF har inte några uppgifter om hur stor andel av konst- och antikhandlarnas försäljning som berörs av följerrätten. Andelen är sannolikt ganska liten. SKAF uppskattar att cirka 5 % av de objekt som säljs eller förmedlas i konst- och antikhandeln omfattas av följerrättsreglerna. Sett till försäljningsvärdet är andelen ungefär lika liten. Den låga andelen kan delvis bero på att konsthandeln har en svagare ställning än auktionshusen på marknaden för modern konst.

Konst- och antikhandelns marknadsandel

SKAF känner inte till hur stor andel av den totala försäljningen av konst och antikviteter som sker genom konst- och antikhandeln respektive genom andra försäljningskanaler. Internationella undersökningar visar att konst- och antikhandeln och auktionssektorn på global nivå har ungefär lika stora marknadsandelar, omkring 50 % vardera. I Sverige är dock konst- och antikhandelns marknadsandel betydligt mindre, uppskattningsvis cirka 10–20 %. Till detta ska läggas att gallerister sannolikt har räknats som konsthandlare i de internationella jämförelserna. SKAF har inte någon kunskap om konst- och antikhandelns respektive auktionshusens marknadsandelar i de andra nordiska länderna.

Hur går administrationen av följerrätten till?

Konst- och antikhandlarna redovisar oftast följerrätten års- eller halvårsvis i efterskott. Man har inte några underhandskontakter med BUS innan ett konstverk säljs. Det är i stället upp till handlaren att i efterhand göra en bedömning av vilka försäljningar som ska redovisas. Försäljningen sker oftast mot faktura, men det förekommer också att man tar betalt vid samma tillfälle som fakturan ställs ut. Av fakturan framgår till en början parternas namn och adresser, priset och vilken dag verket såldes. Därutöver anges som regel också vilket konstverk affären gäller, upphovsmannens namn, vad verket föreställer och andra grundläggande egenskaper hos exemplaret, t.ex. om det är en litografi eller en oljemålning. När det gäller konsthantverk lämnas färre uppgifter. Uppgifterna i verifikationen är som regel tillräckliga för att en person med branschkunskaper ska kunna avgöra om exemplaret omfattas av rätten till ersättning. Vissa uppgifter som kan behövas för att göra bedömningen finns däremot inte med i verifikationen. Det gäller bl.a. vilket år upphovsmannen har avlidit. Det förekommer både att handlarna redovisar självmant och att de redovisar först efter påminnelse från BUS. Som regel är det inte några kontakter mellan handlaren och BUS efter det att redovisningen har getts in. Konsthandlaren får oftast bara en faktura från BUS. Följerättsersättningen är en del av det slutpris som kunden får betala för verket. Ersättningen särredovisas inte för kunden.

Kostnaden för att administrera följerrätten

Det tar ganska mycket tid att administrera följerrätten. Bedömningen av om en transaktion ska redovisas till BUS görs med utgångspunkt i verifikationerna. I praktiken går det till så att konsthandlaren granskar alla verifikationer för att avgöra vilka försäljningar som ska redovisas. SKAF:s medlemmar har oftast inte några datasystem som underlättar redovisningen av följerrätten. Genomgången av verifikationerna tar uppskattningsvis tio minuter per transaktion som ska redovisas till BUS. Den årliga tidsåtgången för en konsthandlare att gå igenom ett par tusen verifikationer, varav ett sextiototal som ger rätt till följerrätt, kan därmed uppskattas till cirka tio timmar (dvs. 60 transaktioner x 10 minuter). Om företagets kostnad för lön och sociala avgifter antas vara 600 kronor per timme blir den sammanlagda kostnaden ungefär 6 000 kronor per år. För varje följerrättspliktig vidareförsäljning

motsvarar detta cirka 100 kronor. I vissa fall kan arbetsmomenten ta längre tid att utföra, t.ex. om det uppkommer gränsdragningsfrågor. I andra, okomplicerade, fall tar det kortare tid. Styckkostnaden för redovisningen påverkas inte av försäljningspriset.

Betalningen av följerrättsersättning

Till skillnad från auktionsföretag kan konst- och antikhandlare tvingas betala följerrättsersättning två gånger för samma konstverk; först som köpare och sedan som säljare. Detta snedvrider konkurrensen och gynnar auktionsföretagen på handels bekostnad. Enligt SKAF:s bedömning är effekten inte obetydlig.

Beräkningen av följerrättsersättningen

Det är det faktiska försäljningspriset exklusive mervärdesskatt som ligger till grund för beräkningen av följerrättsersättningen vid butiksförsäljning. Konst- och antikhandeln betalar alltså följerrättsersättning även på handelsvinsten. Provisioner ingår däremot inte i underlaget för följerrätten vid auktionsförsäljning. Detta snedvrider konkurrensen mellan butikshandeln och auktionshusen. Det bör också noteras att mervärdesskattens storlek påverkas av att flera konst- och antikhandlare väljer att beräkna mervärdesskatten på skillnaden mellan försäljningspris och inköpspris, i stället för enbart på försäljningspriset (vinstmarginalbeskattning). Många konsthandlare ser uppgiften om anskaffningsvärdet som en affärshemlighet man inte vill lämna ut och redovisar ibland följerrätten på priset inklusive mervärdesskatt. SKAF har inte någon klar uppfattning om vad som bör gälla om en konsthandlare säljer i kommission. Det kan vara rimligt att den provision som konsthandlaren får vid sådan försäljning inte ingår i underlaget för följerrättsersättning.

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

SKAF uppfattar att det mesta av följerrätten går till en liten grupp av etablerade konstnärer som redan har det ganska gott ställt. Detta ska samtidigt vägas mot att verk av mindre etablerade konstnärer, som bättre behöver följerrätten, oftast säljs till lägre priser. Sverige har ett av de lägsta minimibeloppen för rätten till följerrätts-

ersättning. Transaktionskostnaderna – dvs. organisationens kostnadsavdrag och handlarens administrationskostnad – är alltför höga i förhållande till vad konstnären faktiskt får ut. SKAF anser också att de villkor som gäller för svenska konst- och antikhandlare bör vara desamma som i andra jämförbara länder. I annat fall påverkas konkurrensen mellan handlare i Sverige och konkurrenter i utlandet. Vid sidan av de nordiska länderna har många med Sverige jämförbara länder betydligt högre minimibelopp, i flera fall 3 000 euro. När man tar ställning till vilket minimibelopp som bör gälla bör man också väga in att Sverige till skillnad från vissa andra länder har valt den högre av de båda procentsatser – 5 % i stället för 4 % – för beräkning av ersättningen som följerrättsdirektivet tillåter i det viktigaste prisintervallet. Tröskelbeloppet bör därför höjas markant. En höjning av tröskelbeloppet skulle minska handelns administrativa kostnader med ungefär 100 kronor per transaktion som inte längre behöver redovisas. Ett höjt minimibelopp skulle också få till följd att konst- och antikhandeln återigen kan handla objekt till priser på eller i närheten av det nuvarande minimibeloppet. Det gäller t.ex. litografier. I nuläget försvåras den handeln av att följerrätten krymper marginalerna.

Det tidigare ramavtalet mellan BUS och SKAF, som utgick från en förenklad redovisningsmodell, där upphovsmännen skulle få ersättning med en viss procentandel på hela omsättningen, sades upp av BUS eftersom alltför få konst- och antikhandlare ingick avtal med stöd av ramavtalet. En anledning till den låga anslutningen kan vara att SKAF:s medlemmar inte såg några tydliga fördelar med att ingå avtal. En annan tänkbar förklaring är att ganska få konsthandlare säljer modern och samtida konst.

Redovisning, kontroll och sanktioner

Det är svårt att bedöma hur redovisningen av följerrätten från konst- och antikhandlarna fungerar i praktiken. Fel och brister kan säkert förekomma i enskilda fall. SKAF har inte någon kunskap om hur vanligt förekommande detta är. Föreningen har inte heller någon insyn i hur BUS kontakter med konsthandlarna går till, eller vad dessa leder till. SKAF ifrågasätter inte BUS uppgifter om de problem organisationen har att komma i kontakt med och få in redovisning från konsthandlare. SKAF bedömer dock att antalet konst- och antikhandlare som regelbundet handlar med verk som

omfattas av följerrätten är betydligt lägre än vad BUS utgår från. En tänkbar förklaring till att korrespondens från BUS inte besvaras kan därför vara att handlaren inte säljer följerrättspliktig konst och därför inte upplever sig berörd. Vissa av de fall där BUS inte får något svar kan alltså ha en annan förklaring än att handlaren agerar illojalt. SKAF förutsätter att medlemmarna svarar sanningsenligt om de – på frågor från BUS – hävdar att enskilda objekt är inlånade, utställningsobjekt eller finns kvar i lager. Det är allmänt känt att lageromsättningen ibland är låg och att objekt kan vara svåra att sälja. Det är svårt att veta om vissa aktörer på konstmarknaden redovisar följerrätten i lägre utsträckning än andra. SKAF tror och hoppas att dess medlemmar redovisar och betalar följerrätten i den utsträckning som man är skyldig att göra detta. När lagstiftningen om följerrätt nyligen hade trätt i kraft förekom det att enskilda konsthandlare motsatte sig att redovisa till BUS eftersom man redan hade redovisat till DUR. I övrigt känner SKAF inte till att någon handlare motsatt sig att redovisa till BUS eller vilka skäl som i så fall lagts fram till stöd för detta.

Angående lagstiftningen om handel med begagnade varor

SKAF bedömer att det finns flera medlemsföretag som inte känner till skyldigheten att anmäla sig och föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor enligt lagen (1999:271) om handel med begagnade varor. Ett antal av SKAF:s medlemmar har anmält sig till polismyndigheten. Det gäller särskilt dem som har varit verksamma länge eller som handlar med konst- och antikviteter som innehåller ädelmetaller.

SKAF:s syn på hur reglerna bör vara utformade

SKAF anser att det bör finnas någon form av konsekvens för den som inte redovisar. Vid utformningen av kontroll- och sanktionssystemen bör dock hänsyn tas till att BUS inte är en myndighet.

Från principiella utgångspunkter kan det vara rimligt med en ordning med handräckning och vitesföreläggande för den som inte redovisar. I praktiken kan det dock vara svårt att veta vilka objekt som omfattas av rätten till följerrättsersättning och därmed grundar en redovisningsskyldighet. Vid verkställighet av t.ex. ett beslut om

vanlig handräckning kan därför gränsdragningsfrågor uppkomma. Särskilt gäller detta konsthantverk.

SKAF är positiv till en ordning som innebär att den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden ska redovisa självmant i stället för på begäran. Det kan vara en bra lösning, om det fungerar smidigt i praktiken. Bland SKAF:s medlemmar finns i dag både dem som redovisar självmant och de som redovisar först efter påstötningar. Uppgifterna som ska redovisas finns i bokföringen. Flera företag som i dag inte redovisar annat än på begäran av BUS skulle visserligen bli skyldiga att göra detta självmant, om en sådan ordning införs. Den extra kostnaden för en generell redovisning av att man inte har sålt några följerättspliktiga verk, t.ex. genom att en gång per år skicka in en blankett till BUS där man kryssar i en ruta där det står att man inte har köpt, sålt eller förmedlat några verk som ger rätt till följerättsersättning torde vara försumbar. Mer ingripande eller kostsamma alternativ kan därmed undvikas. BUS skulle också få bättre kontrollmöjligheter.

En skyldighet att detaljerat redovisa *all* försäljning – inte bara den som ger rätt till följerättsersättning – skulle leda till att redovisningen till BUS innehåller stora mängder oväsentlig information. Kostnaderna hos BUS skulle sannolikt öka. Om ungefär 5 % av de objekt som säljs i konst- och antikhandeln omfattas av rätten till följerättsersättning skulle det röra sig om tusentals transaktioner som inte leder till några utbetalningar. SKAF anser inte att detta är rimligt.

Att låta en revisor attestera redovisningen till BUS skulle leda till stora kostnader för konst- och antikhandlarna. SKAF motsätter sig ett sådant alternativ. Gränsdragningsproblemen skulle bli stora, främst när det gäller konsthantverk. Kostnaden för en sådan revisorsgranskning beror på hur ingående granskningen är tänkt att vara. Om timkostnaden för en revisor är 1 500–2 000 kronor, kan kostnaden för en granskning som bygger på att revisorn utgår från konsthandlarens egna uppgifter uppskattas till cirka 10 000 kronor. Om revisorn däremot ska göra en självständig bedömning av varje verifikation blir kostnaden avsevärt högre. SKAF vill också peka på att det krävs särskild kompetens för att avgöra t.ex. om visst konsthantverk omfattas av följerätten eller inte.

SKAF anser inte att bestämmelser om straff är rätt väg att gå för att komma till rätta med dem som inte redovisar försäljningar som omfattas av följerätten. Det finns många gränsdragningsproblem. Det är svårt att i enskilda fall bedöma om t.ex. konsthantverk

omfattas av reglerna. Då är det heller inte rimligt att straffa den som inte redovisar. Straffbestämmelserna kommer inte att kunna utformas på ett tillräckligt tydligt sätt.

2.5.5 Utredningens enkätundersökning

Flera av utredningens frågeställningar bygger på att vi ska bedöma om lagstiftningen uppnår de syften som riksdagen och regeringen har lagt fast. Ett led i den bedömningen har varit att ta del av erfarenheterna hos en organisation som företräder bildkonstnärerna (BUS). Motsvarande erfarenheter hos Sveriges Auktionsföretagsförening och Sveriges Konst- och Antikahandlareförening (SKAF) har också hämtats in. Organisationernas respektive erfarenheter skiljer sig åt i en för utredningen central fråga, nämligen om det kan antas att delar av konstbranschen helt eller delvis låter bli att redovisa till BUS. Med hjälp av en enkätundersökning har vi försökt att få underlag för att bättre kunna bedöma detta. Som vi strax återkommer till har svarsfrekvensen dock varit så låg att enkätsvaren inte kan läggas till grund för några slutsatser. I detta avsnitt redovisas trots det enkätens syfte och hur undersökningen genomfördes. En sammanställning av enkätsvaren redovisas i [bilaga 3](#).

Enkätens syfte och frågeställningar

En viktig omständighet när man tar ställning till om det exempelvis behövs nya kontrollmöjligheter är hur konstbranschen följer dagens regler. Detsamma gäller förstås frågan, om det behövs nya eller skärpta sanktioner för dem som inte redovisar. I dessa frågor har alltså meningarna gått isär. Det finns också utrymme för olika tolkningar av vissa grundläggande data som utredningen har samlat in. Att auktionssektorn betalar in nästan all följerrättsersättning i Sverige (se avsnitt 2.5.1) kan, å ena sidan, tyda på att konsthandlare och andra aktörer på konstmarknaden inte redovisar följerrätten som de ska. Men det kan också finnas andra förklaringar. Utan empiriskt underlag är det svårt att avgöra om en tolkning bör ges försteg framför en annan. Vi har därför gjort en enkätundersökning.

Enkätens övergripande syfte har varit att bidra till kunskap om hur redovisningen av följerätten fungerar i praktiken. Det övergripande syftet har brutits upp i ett antal mer konkreta delsyften:

1. att ge underlag för en bedömning av om det förekommer att företag i konstbranschen låter bli att redovisa följerätten till BUS,
2. att belysa hur vanligt detta i så fall är och vilka orsaker som kan finnas till att de inte redovisar följerätten,
3. att studera om bristande redovisning av följerätten kan påverka konkurrensen på konstmarknaden, och
4. att undersöka skillnader mellan olika grupper av företag på konstmarknaden i dessa avseenden.

Vad har vi frågat om och varför?

Att klarlägga och ange förekomsten av medveten eller omedveten underrapportering av följerätten är en komplicerad uppgift. Detta är lika svårt som när det gäller försummelser och oegentligheter avseende skatter, offentliga förmåner och andra rättsområden där det finns ett intresse av att bedöma omfattningen av fel och brister. Av naturliga skäl går det inte att få tillförlitliga svar om man frågar någon om han eller hon följer de regler gäller för redovisning av följerätten.

Vi har i stället valt att inrikta oss på tillståndet i omgivningen. Hur de svarande uppfattar att branschen i allmänhet följer reglerna som säger att man ska redovisa till BUS kan ge information om hur reglerna följs. En indikation på brister kan också vara om företagen upplever sig vara utsatta för konkurrens från dem som inte redovisar följerätten till BUS. Sannolikheten att det förekommer brister kan enligt vår mening antas vara större om man upplever sådan konkurrens än om man inte gör det. Detta kan nämligen påverka det egna företagets lönsamhet och förmåga att överleva på sikt.

För att belysa skillnader mellan olika grupper på konstmarknaden har vi ställt frågor om företagets inriktning, storlek och tidigare kontakt med följerätten. Det bör dock observeras att det i vissa fall kan vara svårt att tydligt separera de olika aktörerna från varandra. Ett exempel på detta är konsthandlare som övergår till att

förmedla försäljningar direkt från konstnären eller – i stället för från eget lager – säljer i kommission. Företagen har, slutligen, fått möjlighet att komma med övriga kommentarer eller synpunkter.

Hur undersökningen genomfördes

Målpopulationen utgjordes av aktiva företag som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden i Sverige 2013. Målpopulationen avgränsades på så sätt att företagen – oftare än vid enstaka tillfällen – skulle vara verksamma som säljare, köpare eller förmedlare av sådana originalkonstverk som berörs av följerrätten. En lista över företag som uppfyllde urvalskriterierna togs för utredningens räkning fram av företrädare för BUS och SKAF. Utredningen har i fråga om urvalet också samrått med Sveriges Auktionsföretagsförening. Företag som vid tidpunkten för undersökningen redan hade tagit emot studiebesök av utredningen togs bort. Vi tog också bort dem som vid tidpunkten för undersökningen genom sin branschorganisation redan hade besvarat liknande frågor. Undersökningen riktade sig till hela målpopulationen. Det är alltså fråga om en totalundersökning.

Datainsamlingen genomfördes med en enkät som skickades ut per e-post. Frågeformulär och sändlista är fogade till betänkandet som bilaga 4. De svarande erbjöds möjligheten att svara per post eller e-post. Datainsamlingsperioden inleddes i slutet av november 2013. Två påminnelser per e-post med nytt frågeformulär skickades ut till dem som inte svarat. Utskick, påminnelser och bearbetning av svaren har i sin helhet skett inom utredningen.

Bortfallet var stort. Av urvalet på 59 företag i undersökningen svarade endast 16 företag, vilket motsvarar en svarsandel på 27 procent. Den låga svarsfrekvensen ökar osäkerheten om svaren återspeglar uppfattningen hos målpopulationen. Den begränsade svarsgruppen gör att individuella skillnader får större genomslag och – särskilt när resultaten uttrycks kvantitativt – felaktigt ge uppfattningen att det som redovisas är bättre underbyggt än vad det faktiskt är. Frågor uppkommer också om svarsgruppen återspeglar målpopulationen. Resultaten av enkäten bör sammanfattningsvis tolkas med stor försiktighet. Bortfallet var så stort att resultaten inte kan läggas till grund för bedömningen av de frågor som utredningen har att analysera.

2.5.6 Vilka regler gäller för privatkopieringsersättningen?

I 2 a kap. URL finns bestämmelser om rätt till särskild ersättning. Bestämmelserna avser, utöver följerrätten, rätten till ersättning vid tillverkning och införsel av anordningar för ljud- eller bildupptagning (privatkopieringsersättning). Det rör sig om likartade ersättningar om man ser till lagstiftningens systematik och syfte. Vissa frågor som pekas ut i kommittédirektiven är dock inte relevanta för privatkopieringsersättningens del. Något minimibelopp för rätten till ersättning finns exempelvis inte. Men när det gäller redovisning, kontroll och sanktioner finns gemensamma drag och, som vi strax återkommer till, utförligare resonemang i lagmotiven. Detta bör vägas in när man nu ska ställning till behovet av ändringar i följerrättsreglerna. Vi redogör nu för bestämmelserna om privatkopieringsersättning.

Vad är privatkopieringsersättning?

Bestämmelser om privatkopieringsersättning infördes den 1 januari 1999. Syftet med ersättningen är att kompensera upphovsmännen för den tillåtna privatkopieringen, det vill säga att var och en för privat bruk får framställa ett eller några få exemplar av offentliggjorda verk (jfr 12 § URL).

Privatkopieringsersättning är en civilrättslig fordran. Ersättningen ska betalas när näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet tillverkar eller importerar anordningar på vilka ljud eller rörliga bilder kan tas upp och som är särskilt ägnade för kopiering av skyddade verk för privat bruk. Rätt till ersättning har upphovsmän till skyddade verk som efter tillverkningen eller importen har sänts ut i radio eller tv eller som har getts ut på anordningar genom vilka de kan återges (26 k § första stycket URL).

All yrkesmässig tillverkning eller import ger inte rätt till ersättning. Upphovsmännen har inte rätt till ersättning om anordningarna ska (1) användas till något annat än framställning av exemplar för privat bruk, (2) föras ur ut landet eller (3) användas till framställning av exemplar av verk till personer med funktionsnedsättning (26 k § andra stycket URL).

För kassetter, videoband och andra analoga medier beräknas ersättningen med utgångspunkt i antalet möjliga upptagningsminuter. För digitala medier bestäms ersättningen av antalet megabyte

lagringsutrymme och om upptagning på mediet kan ske en eller flera gånger. Näringsidkaren har i vissa fall rätt att få beloppet nedsatt (26 l § URL).

I likhet med följerrättsersättningen gäller en ordning med obligatorisk kollektiv förvaltning. Endast en organisation som företräder ett flertal ersättningsberättigade upphovsmän till i Sverige använda verk på området har rätt att kräva in och träffa avtal om privatkopieringsersättningen (26 m § första stycket URL).

En anmälningsskyldighet för tillverkare och importörer

Näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet tillverkar eller importerar anordningar på vilka ljud eller rörliga bilder kan tas upp och som är särskilt ägnade för framställning av exemplar av verk för privat bruk ska anmäla sig hos organisationen (26 m § andra stycket URL).

I förarbetena motiveras anmälningsskyldigheten med att organisationen effektivt ska kunna ta till vara rättighetshavarnas intressen. Organisationens kan säkerställa att ersättningsskyldiga näringsidkare anmäler sig t.ex. genom avtal med ansvariga branschorganisationer. Genom avtalen kan branschorganisationerna ta på sig att se till att anmälningsskyldigheten sköts på ett riktigt sätt (prop. 1997/98:156 s. 32).

Hur är redovisningsskyldigheten utformad?

Även när det gäller privatkopieringsersättningen är näringsidkaren skyldig att lämna vissa uppgifter till organisationen (26 m § andra stycket URL). Näringsidkaren ska på begäran av organisationen redovisa följande uppgifter:

- (1) det antal anordningar som omfattas av rätt till ersättning,
- (2) anordningarnas upptagningstid eller lagringskapacitet,
- (3) om anordningarna kan användas för digital upptagning upprepade gånger,
- (4) när anordningarna tillverkades eller importerades, och
- (5) antalet anordningar som omfattas av undantag från skyldigheten att betala privatkopieringsersättning.

Syftet med redovisningsskyldigheten är att organisationen ska ha goda möjligheter att kontrollera att ersättningen betalas. Redovisningsskyldigheten omfattar alla de uppgifter som krävs för att organisationen ska kunna bestämma hur stor rätt till ersättning som finns och vem som har rätt till ersättning. Avtal kan träffas om att redovisningen ska lämnas periodvis. (Prop. 1997/98:156 s. 32 och 45–46, jfr prop. 2004/05:110 s. 399.)

Skyldigheterna att anmäla sig, betala och redovisa är inte straffsanktionerade

Av förarbetena framgår att den som inte betalar ersättningen inte gör något intrång i upphovsrätten. Han eller hon kan därmed inte straffas enligt den allmänna straffbestämmelsen i 53 § URL. Regeringen ansåg att det inte fanns något behov av särskilda straffbestämmelser i saken. Det ansågs nämligen, allmänt sett, olämpligt att bestraffa den som inte uppfyller en rent civilrättslig förpliktelse att betala ersättning. Regeringen menade att inte heller fanns skäl att låta skyldigheterna att anmäla sig hos organisationen och redovisa till denna vara straffsanktionerade. Man hänvisade i stället till att organisationen kunde bevaka att anmälningsskyldigheten fullgjordes t.ex. genom avtal med ansvariga branschorganisationer. Om en tillverkare eller importör ändå skulle vägra att fullgöra sin anmälnings- eller redovisningsskyldighet kan organisationen säkerställa sin rätt enligt vanliga regler. Organisationens kan bevaka att anmälningsskyldigheten följs genom avtal med ansvariga branschorganisationer. När det gäller redovisningsskyldigheten kan organisationen säkerställa sin rätt t.ex. med handräckning enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning eller genom ett vitesföreläggande av domstol i en dom på fullgörande av skyldigheten. (Prop. 1997/98:156 s. 35–36.)

Närmare om kontroll- och sanktionssystemen

Så långt finns ganska stora likheter med de propositionsuttalanden som gäller straffansvar för den som inte betalar eller redovisar följerrättsersättning, jfr avsnitt 2.4.2–2.4.3 ovan. Vissa frågor om kontroll- och sanktionssystemen behandlas dock mer utförligt – och från mer principiella utgångspunkter – i förarbetena när ordningen med privatkopieringsersättning infördes några år senare.

En sådan fråga är ansvaret för felaktiga uppgifter och om den redovisningsskyldige måste bevara vissa handlingar. Om felaktiga uppgifter lämnas i redovisningen, kan enligt lagmotiven ansvar komma i fråga t.ex. enligt bestämmelserna om bedrägeri och annan oredlighet i 9 kap. brottsbalken under de förutsättningar som anges där. Redovisningsskyldigheten innebär också att näringsidkaren måste ha tillgång till och således bevara de handlingar som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sin skyldighet. Det ansågs dock inte nödvändigt med särskilda bestämmelser om detta. (Prop. 1997/98:156 s. 32.)

Det övervägdes också om organisationen skulle få några särskilda befogenheter, t.ex. rätt att göra kontrollbesök hos ersättningsskyldiga näringsidkare. Men enligt regeringens mening skulle detta inte stå i samklang med systemets civilrättsliga karaktär. Andra regler ansågs inte böra gälla för fordran på privatkopieringsersättning än vad som allmänt gäller för civilrättsliga anspråk. De allmänna reglerna ansågs ge organisationen tillräckliga möjligheter att ta tillvara rättsinnehavarnas rätt och bevaka deras krav på ersättning. Organisationens kan t.ex. med tillämpning av bestämmelserna om kvarstad och säkerhetsåtgärder i 15 kap. rättegångsbalken trygga verkställigheten av ett kommande avgörande. Om näringsidkaren har räkenskapshandlingar som kan ha betydelse som bevis för fordran på privatkopieringsersättning, är han skyldig att visa upp dem i enlighet med vad som sägs i 38 kap. 2 § rättegångsbalken. Domstolen kan vid vite förelägga honom eller henne att göra detta. (A. prop. s. 33.)

Behövs detaljerade föreskrifter om inkasseringen?

Privatkopieringsersättningen är, som nämnts, konstruerad som en civilrättslig fordran (prop. 1997/98:156 s. 21, jfr Lagrådets yttrande i prop. 2004/05:110 s. 562).

Regeringen ansåg att lagen inte skulle ställa upp några ytterligare närmare bestämmelser om hur inkasseringen går till. Parterna skulle i stället, precis som vid annan civilrättslig lagstiftning, vara fria att själva reglera frågorna. Kravet på en effektiv ordning uppfylls bäst om man överlåter till dem att själva bestämma den närmare utformningen av inkasseringen. Genom sådana överenskommelser kan de berörda parterna på egen hand gemensamt bestämma detaljerna för hur inkasseringen ska gå till. På så sätt blir ordningen effektiv och smidigt anpassad till olika förutsättningar

och marknadsförhållanden. Regeringen såg framför sig att branschorganisationer på området skulle medverka vid sådana överenskommelser. I avtalen kan parterna reglera när och hur ersättningen ska betalas samt en rad andra frågor, t.ex. vilken dokumentation som ska godtas om att det finns förutsättningar för att undanta anordningar från ersättningsrätten och vilka specifika uppgifter som ska anges vid anmälan och redovisning. Överenskommelser mellan en förvaltande organisation och en branschorganisation kan leda till att regleringen får ett generellt genomslag och således kommer att tillämpas också av sådana ersättningsskyldiga näringsidkare som organisationen inte har någon direkt kontakt med. (Prop. 1997/98:156 s. 34.)

2.5.7 Uppgifter från Copyswede

Privatkopieringsersättningen påminner, som nämnts, om följerrätten om man ser till lagstiftningens systematik och syfte. Det rör sig i båda fallen om i grunden civilrättsliga ersättningar där reglerna om bl.a. redovisning, kontroll och sanktioner har gemensamma drag. En skillnad är dock att det på privatkopieringsersättningens område finns avtal som ger organisationen Copyswede särskilda kontrollmöjligheter. Erfarenheterna av hur avtalen och motsvarande lagstiftning har fungerat i praktiken är relevanta för utredningen. Utredningen har därför gjort studiebesök hos Copyswede. Företrädare för Copyswede har bl.a. framfört följande.

Hur såg marknaden ut tidigare?

Marknaden har förändrats ganska mycket sedan lagstiftningen om, som det då hette, kassettersättning, trädde i kraft den 1 januari 1999. Det gäller både på produkt- och aktörssidan. Då rörde det sig främst om ljudkassetter, VHS-band och, lite senare, CD- och DVD-skivor. Produkterna var billiga och importerades av mindre företag. Risker för snedvridning av konkurrensen blev ganska tydliga eftersom priset var lågt. Det gick ofta att se på priset om någon undandrog sig skyldigheten att betala kassettersättning. Då, i slutet av 1990-talet, representerades branschen främst av importörer. Förhandlingar mellan Copyswede och branschorganisationer var vanligt före-

kommande, och det fanns ett samarbete för att komma åt oseriösa aktörer.

Hur ser marknaden ut i dag?

I dag ser marknaden inte ut på samma sätt. I början av 2000-talet tappade de analoga medierna i betydelse och lite dyrare produkter som t.ex. mp3-spelare och DVD-spelare med inbyggt minne blev allt viktigare. På senare år har utvecklingen gått i riktning mot allt färre och större aktörer på marknaden. Vid sidan av importörer berörs i dag främst återförsäljare av hemelektronik av skyldigheten att redovisa och betala privatkopieringsersättning. Dagens marknad är mer inriktad på dyrare – och, i vissa fall, operatörsstyrda – produkter som digitalboxar med inbyggt minne, externa hårddiskar, spelkonsoler och surfplattor. Det högre priset gör det svårare att enbart på grundval av priset avgöra om någon låter bli att betala ersättning. Copyswedes bild är att samarbetsklimatet på marknaden har försämrats på senare år. En indikation på detta är att samarbetet för att komma åt oseriösa aktörer inte fungerar lika bra som tidigare.

Copyswede ingår avtal med dem som anmäler sig

Tillverkare och importörer av ersättningspliktiga produkter ska anmäla sig för registrering hos Copyswede. När Copyswede får in anmälningen utfärdar man bevis över registreringen. Den som registrerar sig får möjlighet att ingå ett avtal med Copyswede. Avtalen är individuella. Importörerna och återförsäljarna blir alltså inte bundna genom s.k. hängavtal eller genom att de är medlem i en branschorganisation som i sin tur har träffat avtal med Copyswede. Ett praktiskt arrangemang som Copyswede erbjuder i anslutning till avtalen är möjligheten för återförsäljare att överta redovisnings- och betalningsansvaret från importören. Någon sådan skyldighet för återförsäljare kan inte grundas direkt på lagstiftningen, eftersom andra åtgärder än tillverkning eller införsel till landet inte nämns i 26 k § URL. Ett centralt avtalsvillkor är att betalningstidpunkten flyttas fram. I stället för att betala redan då produkten importeras till Sverige behöver ersättning betalas först när produkten sålts till slutkund. Man kan registrera sig hos Copyswede utan att ingå avtalet, men de flesta

väljer att träffa avtal. En anledning till det är att den som ingår avtalet får fördelen av att kunna betala då man själv har fått betalt för produkten. Ett annat skäl till att ingå avtal med Copyswede är att det inte ska betalas ersättning för alla i och för sig ersättningspliktiga produkter. Försäljning som ska användas till annat än framställning av exemplar för privat bruk, exporteras eller användas till framställning av exemplar av verk till personer med funktionsnedsättning är undantagna. Hur stor del av försäljningen som omfattas av något undantag vet man först när produkterna har sålts vidare. Även på den grunden är det en fördel att inte behöva redovisa redan vid importen. Den som ingår avtalet får alltså vissa fördelar, men avtalet ger också Copyswede särskilda kontrollmöjligheter. Den som yrkesmässigt importerar eller tillverkar i och för sig ersättningspliktiga produkter är skyldig att anmäla/registrera sig. Detta gäller även i de fall där det står klart att någon ersättning inte ska betalas. Ett exempel på detta kan vara en importör av lagringsmedia som bara säljer vidare till professionella verksamheter.

Anmäler sig företagen som de ska?

Anmälningsskyldigheten sköts i huvudsak korrekt. En viktig del i detta är att anmälan och registreringen har hållits enkel och innebär så lite administration för företagen som möjligt. Inget företag har enligt Copyswede motsatt sig att anmäla sig på den grunden att all import omfattas av något undantag från skyldigheten att betala privatkopieringsersättning.

Vad gör Copyswede om någon inte anmäler sig?

Om ett företag inte anmäler sig trots att Copyswede menar att de borde tar Copyswede i första hand kontakt med företaget och upplyser om skyldigheten att anmäla sig. I andra hand skickar man en eller flera påminnelser. Om detta inte leder till att företaget anmäler sig får Copyswede, i sista hand, vända sig till Kronofogdemyndigheten. Detta har förekommit endast i något enstaka fall. Copyswede har då, i mål om vanlig handräckning, fått ett utslag som slår fast skyldigheten för motparten att anmäla sig. Vid verkställigheten av utslaget har Kronofogdemyndigheten sedan förelagt svaranden att vid vite anmäla sig. Anmälningsskyldigheten

är enligt Copyswede en viktig del av systemet. Den är viktig bl.a. därför att särskilda problem kan uppkomma om Copyswede inte har någon första relation med företaget. Så kan vara fallet t.ex. om Copyswede får information om försäljning av t.ex. tomma DVD-skivor som kan behöva spåras bakåt. Säljaren, som inte själv importerat produkterna eller ingått något avtal med Copyswede, har oftast inte någon anledning att berätta för Copyswede vem som importerat produkterna.

Hur går redovisningen till?

Tillverkare och importörer av ersättningspliktiga produkter ska på begäran redovisa vissa i lag uppräknade uppgifter till Copyswede. Enligt avtalet ska redovisning ske självant varje månad. Redovisningen omfattar de uppgifter som framgår av 26 m § andra stycket URL. Redovisningen är helt elektronisk och görs i ett webbaserat redovisningssystem. Tillverkare och importörer är skyldiga att redovisa även om redovisningen skulle visa att man inte ska betala någon ersättning. Enligt Copyswede är enkla och smidiga redovisningsrutiner en förutsättning för att systemet ska uppfattas som legitimt. Även den som bara säljer sådant som omfattas av undantag ska redovisa, men då är redovisningen förenklad. Redovisningen lämnas på heder och samvete.

Vad gör Copyswede om någon inte redovisar?

I första hand skickas påminnelser ut. Avtalen ger också Copyswede rätt att, i ett första skede, ta ut påminnelseavgift med 300 kronor och, i ett andra skede, med 600 kronor av den som inte redovisar i tid. Copyswede har i sista hand möjlighet att med stöd av avtalet granska räkenskaperna hos den som inte redovisar. Man kan också ansöka om handräckning eller föra talan om vitesföreläggande.

Redovisar importörerna och återförsäljarna som de ska?

Copyswede har god marknadskännedom. Man vet i huvudsak vilka aktörer som ska redovisa och betala ersättning. Dessa är som regel registrerade hos Copyswede sedan tidigare. Copyswede hämtar in viss marknadsinformation själva, bl.a. med hjälp av personliga kontakter i

branschen. Redovisningen sköts i huvudsak korrekt av de flesta importörer och återförsäljare. Problemet som Copyswede upplever med redovisningen är att man inte redovisar vissa anordningar som Copyswede menar är ersättningspliktiga, exempelvis smarta mobiltelefoner och surfplattor (jfr Lunds tingsrätts dom den 8 april 2014 i mål T 1789-13).

Även den del av redovisningen fungerar väl där företaget själva ska ange hur många anordningar som inte ger rätt till ersättning. Det har inte inträffat att Copyswede fått in redovisningar som man haft anledning att ifrågasätta, t.ex. där företaget trots indikationer på motsatsen hävdar att all import eller vidareförsäljning omfattas av ett undantag. Såvitt Copyswede känner till har det inte förekommit några fall där det lämnats uppenbart oriktiga uppgifter. Våldigt få fall leder till rättstvister eller kräver särskilda åtgärder från Copyswedes sida. Copyswedes rätt att ta ut förseningsavgifter bidrar, även om beloppen är låga, till att reglerna följs. Copyswedes bedömning är att arbetet med att förenkla redovisningen har bidragit till att förbättra redovisningsfrekvensen. Detsamma gäller möjligheten att lämna redovisning i det webbaserade redovisningssystemet. Sådana åtgärder har bidragit till att lösa en del av problemen med bristande redovisning. Att bygga upp ett gott samarbete bidrar också till att få redovisningen att fungera.

Avtalet ger Copyswede rätt att granska räkenskaper

Avtalet som Copyswede ingår med den som anmäler sig ger Copyswede särskilda möjligheter att kontrollera redovisningen. Enligt avtalet har Copyswede rätt att på egen bekostnad genom särskilt utsedda granskningsmän hos motparten granska de delar av räkenskaper och andra handlingar som är hänförliga till privatkopieringsersättningen. Varken granskningsmannen eller Copyswede får avslöja vad man fått kännedom om vid granskningen utöver vad som är nödvändigt för syftet med granskningen. Finner Copyswede genom granskning att motparten har undanhållit ersättning uppgående till minst 5 000 kronor är motparten skyldig att stå för granskningskostnaden. Rätten att granska räkenskaper följer av avtal, inte av lag. Om någon anmäler sig utan att ingå avtal kan Copyswede inte använda sig av den kontrollmöjligheten. Man är då hänvisad till att ansöka om handräckning eller föra talan om vitesföreläggande i allmän

domstol. Eftersom motparten får fördelen av att betala senare om man träffar avtal med Copyswede, så är detta inte något större problem.

Copyswedes erfarenhet av rätten till särskild granskning

Den särskilda granskningen är enligt Copyswede ett effektivt kontrollverktyg. Systemet fungerar bra, både som påtryckningsmedel och i de fall man faktiskt genomför en granskning. Copyswede använder sig av rätten till särskild granskning i cirka 5–10 fall per år. För några år sedan, före år 2008, rörde det sig om ungefär dubbelt så många fall. Till granskningsman utses vanligen en revisor som inte reviderar Copyswedes räkenskaper. Copyswede har aldrig krävt motparten på ersättning för granskningskostnaden, även om man skulle ha haft rätt till detta. Några särskilda problem vid tillämpningen har inte uppkommit. Copyswede har inte haft anledning att analysera hur granskningen skulle fungera om marknadsförutsättningarna ändrades, t.ex. om de skulle tillämpas i förhållande till fler och mindre aktörer.

Copyswedes erfarenhet av handräckning och vitesföreläggande

Tvister i domstol är ovanliga. Ett sådant fall gällde en importör av mp3-spelare. Copyswede yrkade i det målet förpliktelse för importören dels att redovisa, dels att betala den privatkopieringsersättning som framgår av redovisningen. Ett problem i sådana situationer kan vara att Copyswede inte vet hur stort belopp man ska yrka, eftersom motparten inte har redovisat. För att kunna bestämma ersättningens storlek måste man nämligen känna till antalet anordningar som ger rätt till ersättning och vissa andra uppgifter. Ett alternativ kan då vara att bestämma yrkandet med utgångspunkt i tidigare redovisningar från samma företag. För att få bifall till yrkandet om redovisning har Copyswede uppfattat att man måste visa att svaranden i och för sig är skyldig att redovisa, det vill säga att företaget är en yrkesmässig importör eller tillverkare av ersättningspliktiga anordningar. Ansökningar om handräckning är också ovanliga. Handräckning användes främst under en viss tidsperiod för ett antal år sedan. Under den tiden, runt år 2008, ansökte Copyswede om handräckning i några fall. Ansökningarna gällde vanlig handräckning och utslag meddelades i

enlighet med ansökningarna. Såvitt Copyswede kan minnas har gränsdragningsfrågor inte aktualiserats mellan, å ena sidan, yrkanden om att få ut redovisning och, å andra sidan, yrkanden om att få ut underlag för redovisningen. Frågan om en importör kan vägra att redovisa med hänvisning till att redovisningen skulle visa att man inte ska betala något har inte heller aktualiserats såvitt Copyswede känner till.

2.5.8 Kriterier för kriminalisering

Utredningen ska, som nämnts, ta ställning om det bör införas ytterligare sanktionsmöjligheter vid bristande redovisning och föreslå hur sanktionsmöjligheterna i så fall bör utformas. Ett av de alternativ som särskilt har lyfts fram i riksdagens tillkännagivande är möjligheten att sanktionera med straff. Det är därför nödvändigt att tillfälligt lämna följerätten och gå närmare in på en allmän rättspolitisk fråga, nämligen vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses befogad. Den frågan har berörts av riksdagen och av två tidigare utredningar.

Riksdagens uttalande och Åklagarutredningens kriterier

Vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad har behandlats i olika lagstiftningssammanhang. I mitten av 1990-talet uttalade riksdagen följande:

Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. (Prop. 1994/95:23 s. 52, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40.)

Till grund för uttalandet låg Åklagarutredningens överväganden om vilka principer som bör vara styrande när lagstiftaren överväger vad som bör straffas (SOU 1992:61). Enligt utredningen borde följande kriterier vara uppfyllda:

1. Ett beteende kan leda till påtaglig skada eller fara,
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader,
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar,
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet, och
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Som framgått är formuleringarna i betänkandet inte exakt de samma som i propositionen. Såväl regeringen som riksdagen ställde sig dock i allt väsentligt bakom utredningens kriterier (jfr prop. 1994/95:23 s. 52, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Både riksdagens uttalande och Åklagarutredningens kriterier bygger alltså på ståndpunkten att lagstiftaren bör vara restriktiv med kriminalisering.

Riksdagens uttalande och utredningens kriterier bör ses i ljuset av att det då, under 1990-talets första hälft, sedan länge funnits kapacitetsproblem inom rättsväsendet. Brottsligheten hade ökat utan att rättsväsendet tillförts motsvarande resurser. Det antogs därför att rättsväsendets resurser i viss utsträckning användes för mindre allvarlig brottslighet samtidigt som allvarliga och prioriterade brott förblev outredda. Problemen med straffrättslig inflation hade under många år också varit betydande. Särskilt inom specialstraffrätten hade straffbestämmelser införts i mängd. Detta hade ofta skett utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om det var lämpligt att kriminalisera olika typer av beteenden. Situationen var också sådan att ansvarsreglerna i många fall inte användes alls eller bara i enstaka fall. I ungefär hälften av de specialstraffrättsliga författningarna som var gällande 1989 hade ansvarsbestämmelserna aldrig tillämpats. Av de övriga författningarna fanns det många vars straffbestämmelser endast hade tillämpats vid några enstaka tillfällen under det sista årtiondet. Den straffrättsliga inflationen ansågs kunna leda till att medborgarna slutar att ta straffhotet på allvar. En annan konsekvens kan vara att medborgarna upplever eventuella påföljder som orättfärdiga om dessa drabbar slumpartat och till synes godtyckligt. (Jfr prop. 1994/95:23 s. 52 ff, SOU 1992:61 s. 103 ff.)

Straffrättsanvändningsutredningens kriterier

Frågan om vad som bör vara kriminaliserat i ett samhälle har på senare år behandlats av Straffrättsanvändningsutredningen (SOU 2013:38). Utgångspunkten för utredningen var att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när denna metod framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. Enligt utredningen bör fem kriterier vara uppfyllda för att kriminalisering ska komma i fråga:

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse),
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset,
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen,
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse,
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.
6. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
 - a. Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
 - b. Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv³, t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd?
 - c. Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

De nya kriterierna bör ses mot bakgrund av att de konstateranden som gjorts tjugo år tidigare rörande bl.a. straffrättslig inflation och kapacitetsproblem för rättsväsendet fortfarande gjorde sig gällande. Läget var i stort sett oförändrat när det gäller tillämpningen av

³ Med repressiv regel avser Straffrättsanvändningsutredningen en metod som innebär att staten styr medborgarnas beteenden genom någon form av tvång, som initieras av staten, se SOU 2013:38 s. 494.

straffbestämmelser i specialstraffrätten. Många specialstraffrättsliga bestämmelser används alltså inte alls eller ytterst sällan. Av de specialstraffrättsliga författningarna som var i kraft i maj 2013 hade cirka en tredjedel aldrig tillämpats och ytterligare cirka en tredjedel inte tillämpats under den senaste femårsperioden. Av den återstående tredjedelen hade många författningar bara tillämpats någon enstaka eller ett fåtal gånger. (A. bet. s. 476–477.)

En annan slutsats var att Åklagarutredningens kriterier inte hade beaktats i tillräcklig utsträckning. Restriktiviteten vid nykriminaliseringar hade exempelvis inte ökat och slentrianmässig kriminalisering verkade fortfarande förekomma. Utredningen pekade i anslutning till detta på att det i flera lagstiftningsärenden från mitten av 1990-talet och framåt inte hade redovisats någon diskussion om kriminaliseringen var berättigad med utgångspunkt från Åklagarutredningens kriterier. Argumentationen hade i vissa fall varit motsägelsefull på så sätt att argument som i ett lagstiftningsärende ansetts tala *mot* kriminalisering i ett annat ärende hade lagts fram som skäl *för* kriminalisering. I vissa fall framträdde bilden att argumentationen anpassats för att leda fram till en på förhand bestämd slutsats, och då inte sällan att det var befogat att kriminalisera gärningen. En bidragande orsak till detta var enligt utredningen att Åklagarutredningens kriterier är för vaga för att på ett verkningsfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätt. Utredningen pekade också på att samhället har förändrats sedan Åklagarutredningens kriterier presenterades och att den svenska straffrätten numera i allt högre grad påverkas av internationellt samarbete. (A. bet. s. 477–478.)

2.6 Vilka regler gäller i andra länder?

I det förra avsnittet har vi redogjort för den allmänna rättspolitiska frågan om vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering av ett handlande ska anses befogad. Vi återgår nu till följerrätten. Det ingår i uppdraget att göra de internationella jämförelser som utredaren anser befogade. I detta avsnitt undersöker och beskriver vi därför regelverket i några andra länder som Sverige brukar jämföra sig med. I första hand är regleringen i de nordiska länderna av intresse. Det beror främst på att det inom Norden sedan länge funnits ett lagstiftnings-samarbete inom hela det immaterialrättsliga området. Men en jämförelse med ett par andra, större, länder som har genomfört

följerättsdirektivet bör också göras. Vi redovisar därför vilka regler som gäller i Tyskland och Storbritannien. Slutligen ger vi också, i tabellform, en översikt över vilka regler som gäller i en vidare krets av länder. Det handlar då om hur följerrättsersättningen beräknas, beloppsgränsen för rätten till ersättning, samt om en konsthandlare kan vara skyldig att betala två ersättningar för samma konstverk, först som köpare och sedan som säljare.

Materialet presenteras för att ge en överblick hur de problem som pekas ut i kommittédirektiven har behandlats i andra rättsordningar. En sådan internationell utblick är en del av probleminventeringen och ger exempel på vägval som lagstiftaren kan överväga för att uppnå ett visst mål. Materialet läggs dock inte till grund för en komparativ-rättslig analys i egentlig mening, eftersom det är den svenska rätten – inte själva jämförelsen – som står i blickpunkten. I rättslitteraturen har uppmärksamats flera metodproblem och felkällor inom den komparativa rätten (se t.ex. Strömholm i SvJT 1972 s. 456 och Bogdan, Komparativ rättskunskap, 2003, s. 39–55). De gäller förstas även här. De utländska rättskällornas innehåll, funktion och systematik riskerar t.ex. att tolkas felaktigt. Det kan också vara svårt att avgöra om det finns andra rättsinstitut i den utländska rättsordningen som har betydelse i sammanhanget. Av den anledningen går det inte att bortse från risken att utredningen jämför storheter som egentligen inte är jämförbara. Detta gäller särskilt vid jämförelser med länder som inte omfattas av det nordiska lagstiftningssamarbetet.

Informationen har tagits fram genom att undersöka lagstiftning och andra rättskällor som varit tillgängliga för utredningen genom officiella webbplatser och biblioteksresurser inom Regeringskansliet. Utredningen har sedan, när det gäller Danmark, Finland, Island och Norge kompletterat den informationen genom att ställa skriftliga frågor till förvaltande organisationer och till tjänstemän vid berörda departement. De svar som har lämnats representerar inte någon officiell ståndpunkt från de berörda ländernas sida. Slutligen kommer vissa uppgifter om bl.a. beräkning och betalning av följerrättsersättningen från förvaltande organisationer i en vidare krets av länder, se avsnitt 2.6.11–2.6.12 nedan.

2.6.1 Danmark

Danmark har haft regler om följerrätt sedan 1990. De grundläggande bestämmelserna finns i § 38 i Danmarks upphovsrättslag (lov nr. 395 af 14. juni 1995 om ophavsret).

Betalning av följerrättsersättningen

Följerrättsersättning ska betalas vid all vidareförsäljning där yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden deltar som säljare, köpare eller förmedlare. Ersättningen ska betalas av säljaren eller förmedlaren, som är solidariskt ansvariga. Till skillnad från i Sverige är köparen aldrig betalningsskyldig. En konsthandlare som först köper ett konstverk av en privatperson och därefter säljer det vidare, behöver alltså inte betala mer än en följerrättsersättning för verket.

Vid genomförandet av följerrättsdirektivet föreslog den danska regeringen att även köparen skulle vara betalningsskyldig i vissa fall, nämligen där det bara är köparen som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden (Forslag til Lov om ændring af ophavsretsloven 2005/1 LSF 27). Till stöd för förslaget anfördes främst administrativa skäl. Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. Under utskottsbehandlingen riktades kritik mot att konsthandlare som köper in konstverk från privatpersoner skulle behöva betala följerrättsersättning. Utskottet föreslog i stället att köpare – även sådana som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden – liksom tidigare inte skulle vara skyldiga att betala följerrättsersättning (Betænkning over Forslag til Lov om ændring af ophavsretsloven 2005/1 BTL 27). I det tidigare exemplet skulle alltså säljaren – privatpersonen – vara skyldig att betala följerrättsersättningen.

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

Upphovsmannen har rätt till följerrättsersättning när försäljningspriset exklusive mervärdesskatt överstiger 300 euro. När ordningen med följerrätt infördes i Danmark bestämdes minimibeloppet av regeringen genom en särskild kungörelse. Minimibeloppet exklusive mervärdesskatt var 2 000 danska kronor. Vid genomförandet av följerrättsdirektivet fördes den då gällande beloppsgränsen – efter avrundning och omräkning till euro – in i lagen.

Beräkning av följerättsersättningen

Följerättsersättningen beräknas, enligt en fallande skala av procent-satser, på försäljningspriset exklusive mervärdesskatt. Eventuell auktionsprovision ingår i försäljningspriset (Forslag til Lov om ændring af ophavsretsloven 2005/1 LSF 27). Frågan togs upp även i det lagstiftningsarbete som ledde till att följerätten infördes i Danmark. Då påpekades att provisionen ska anses ingå i försäljningspriset. I annat fall skulle underlaget för ersättningen vara olika för auktionshandlare respektive den övriga konsthandeln (Forslag til Lov om ændring af ophavsretsloven 1988/1 LSF 132).

Redovisning, kontroll och sanktioner

Följerättsersättningen förvaltas kollektivt av den organisation som regeringen bestämmer, för närvarande Copydan Billedkunst. Säljare eller förmedlare som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden ska senast den 1 juni varje år lämna en redovisning av föregående års försäljning till organisationen. Skyldigheten att redovisa gäller endast överlåtelser som ger rätt till följerättsersättning. Redovisningen ska vara attesterad av en statsauktoriserad eller registrerad revisor. Säljarna eller förmedlarna ska också inom fyra veckor från det att de tagit emot en uppmaning från organisationen lämna alla de upplysningar som är nödvändiga för att säkerställa betalning av ersättningen. En sådan uppmaning måste göras senast tre år efter vidareförsäljningen.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet låter bli att lämna den årliga redovisningen eller på begäran lämna upplysningar döms till böter (§ 76).

Frågorna om redovisning, kontroll och sanktioner har berörts ganska kortfattat i de danska lagmotiven. Av förarbetena framgår dock att upplysningsskyldigheten kan omfatta exempelvis fakturor och tidpunkt och plats för försäljningen. Upplysningsskyldigheten är tänkt att användas endast i särskilda fall, t.ex. när det är oklart hur följerättsersättningen ska beräknas, och ansågs därför inte innebära någon nämnvärd administrativ börda (Forslag til Lov om ændring af ophavsretsloven 2005/1 LSF 27). Kravet på revisorsintyg syftar till att följerätten ska få genomslag i praktiken (Forslag til Lov om ændring af ophavsretsloven 1988/1 LSF 132).

2.6.2 Erfarenheter av de danska bestämmelserna

Vi har så långt redogjort för huvuddragen i de bestämmelser som gäller i Danmark. En sådan redogörelse säger dock inget om bestämmelserna har utvärderats eller vilka erfarenheter som finns av hur de fungerat i praktiken. Utan sådan information är det svårt att göra en rimlig bedömning av den utländska rättsordningen eller, enkelt uttryckt, att veta om vi jämför med ett välfungerande alternativ. Det finns följaktligen ett behov av att undersöka vilka erfarenheter som finns av motsvarande bestämmelser i andra länder. Främst gäller detta reglerna om redovisning, kontroll och sanktioner. Vi har därför hämtat in upplysningar från Copydan Billedkunst och redovisar nu dessa. Det danska kulturministeriet har förklarat att man ansluter sig till svaren.

Uppgifter från Copydan Billedkunst

Enligt uppgift från Copydan Billedkunst redovisar konsthandlarna till organisationen varje kvartal, trots att lagstiftningen egentligen stadgar att redovisning ska ske årsvis. Efter årets slut kompletteras de kvartalsvisa redovisningarna med ett intyg från en statsauktoriserad eller registrerad revisor om att uppgifterna har varit riktiga.

Revisorsintyg ska alltid lämnas om det har gjorts följerrättspliktiga vidareförsäljningar. I enstaka fall ger Copydan Billedkunst dock dispens från kravet på revisorsintyg. Det har man gjort om verksamheten varit av mycket begränsad omfattning och där konsthandlaren intygat på heder och samvete att det inte gjorts några följerrättspliktiga vidareförsäljningar. Copydan Billedkunst anser att de danska redovisningsreglerna på ett effektivt sätt leder till förbättrad redovisning. Man menar att revisorsintygen skapar trygghet både för konsthandlarna och för rättighetshavarna att inkasseringen och avräkningen följer lagens bestämmelser.

I ett fåtal fall förekommer det att konsthandlarna inte redovisar som de ska. Copydan Billedkunst uppfattar att man har de sanktionsmöjligheter som behövs för att hämta in nödvändiga uppgifter. Problemen med att få in redovisning är generellt sett mycket små. Copydan Billedkunst har, i stort sett, inte kunnat konstatera några brott mot lagstiftningen. Det ser Copydan Billedkunst som ett uttryck för ett nära och långvarigt samarbete med konsthandlarna, men också för att de danska reglerna på ett

effektivt och smidigt sätt säkrar att man får korrekt redovisning. Copydan Billedkunst uppfattar inte att kontrollbehovet är så stort.

Skyldigheten att redovisa gäller, som nämnts, endast vidareförsäljningar som ger rätt till följerrättsersättning. Som en serviceåtgärd erbjuder dock Copydan Billedkunst konsthandlarna att redovisa alla försäljningar, varefter organisationen själv sorterar ut dem som ger rätt till följerrättsersättning. De uppgifter som ska ingå i redovisningen är (1) försäljningsdatum, (2) konstnärens namn, (3) verkets titel, (4) försäljningspris och (5) eventuell provision.

Vid sidan av den kvartalsvisa redovisningen och revisorsintyget begär Copydan Billedkunst normalt sett inte att få ut fakturor, bokföring eller andra underlag för redovisningen. När redovisningen varit bristfällig har man dock i ett par fall vänt sig till exekutiv myndighet (fogderetten) för att få tillgång till konsthandlarens bokföring. Syftet med detta var att undersöka om det hade gjorts några följerrättspliktiga försäljningar. Copydan Billedkunst fick tillgång till bokföringen, eftersom den exekutiva myndigheten fann det sannolikt att följerrättspliktiga försäljningar hade ägt rum. Copydan Billedkunst bedömer att möjligheten att få tillgång till bokföringen inte har så stor betydelse i praktiken. Vid sidan av de fall där man vänt sig till exekutiv myndighet känner Copydan Billedkunst inte till att frågor om redovisning av följerrätt eller kontroll av redovisningen har prövats i dansk domstol.

De danska straffbestämmelserna har inte använts i praktiken, men bör enligt Copydan Billedkunst finnas kvar på grund av straffets avskräckande verkan. Eftersom bestämmelserna inte använts har Copydan Billedkunst dock svårt att avgöra vilken praktisk betydelse kriminaliseringen haft i Danmark.

2.6.3 Finland

I Finland finns bestämmelser om följerrätt i 26 i § upphovsrättslagen (8.7.1961/404). Rätten till ersättning har funnits sedan 1995.

Betalning av följerrättsersättningen

Upphovsmannen har rätt att få ersättning vid vidareförsäljning av bildkonstverk om någon som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden deltar som säljare, köpare eller förmedlare. För betal-

ningen ansvarar säljaren och förmedlaren. På motsvarande sätt som i Sverige kan köparen också i vissa fall ansvara för betalningen. Det gäller i de fall köparen – bland dem som deltar i vidareförsäljningen – är den ende som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden (26 k §). Skyldigheten att betala följerrättsersättning utvidgades till att omfatta köpare i samband med genomförandet av följerrättsdirektivet. Av propositionen framgår bl.a. att om både försäljaren och förmedlaren är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden ansvarar de tillsammans för betalningen av ersättningen (RP 111/2005 rd s. 21).

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

Om försäljningspriset exklusive mervärdesskatt är mindre än 255 euro har upphovsmannen inte rätt till ersättning. Beloppsgränsen bestämdes med hänsyn till vad som gällt i Finland sedan tidigare och till vad som i samband med genomförandet av direktivet hade föreslagits i andra nordiska länder och i Frankrike (RP 111/2005 rd s. 19).

Beräkning av följerrättsersättningen

Som nämnts beräknas ersättningen med en viss procentandel på försäljningspriset exklusive mervärdesskatt. Procentsatserna är desamma som i Sverige.

Försäljningspriset vid auktioner anses vara det klubbade priset. På grundval av det klubbade priset räknas följerrättsersättningen ut. I det klubbade priset ingår förmedlarens försäljningsprovision, som är 12–15 % av föremålets försäljningspris (RP 111/2005 rd s. 6). På det klubbade priset läggs dessutom en inropsavgift, som är 12–14 % av det sista anbudet. Mervärdesskatt ska betalas både på försäljningsprovisionen och på inropsavgiften. Skatten beaktas dock inte när följerrättsersättningen räknas ut. En yrkesmässigt verksam konsthandlare köper i allmänhet konstverken. Inom konsthandeln beräknas följerrättsersättningen på ett annat sätt än vid auktioner. Vid försäljning genom konsthandeln betalar köparen inte någon avgift som motsvarar inropsavgiften. I försäljningspriset ingår dock ofta en försäljningsprovision (RP 111/2005 rd s. 6).

Redovisning, kontroll och sanktioner

Också i Finland förvaltas följerrätten kollektivt av en organisation som utses av regeringen, Kuvasto ry. Säljaren, förmedlaren och köparen är skyldiga att till organisationen årligen lämna en redovisning över försäljningen av verk. Om organisationen kräver det ska säljaren, förmedlaren och köparen också lämna de uppgifter för redovisningsåret och de tre föregående kalenderåren som behövs för att riktigheten av redovisningen ska kunna fastställas (26 k §). Skyldigheten att redovisa och på begäran lämna uppgifter gäller bara för dem som ansvarar för betalningen (RP 111/2005 rd s. 21–22).

En myndighet (Regionförvaltningsverket) kan på ansökan av organisationen förelägga säljaren att vid vite fullgöra skyldigheten att redovisa och lämna uppgifter (26 l §). Myndigheten har också rätt att få tillträde till lokaler och granska bokföring och övrig affärskorrespondens för att säkerställa att informations- och redovisningsskyldigheten fullgörs.

Det finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt för den som har fått uppgifter om annans affärsverksamhet (26 l §).

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten att redovisa eller att lämna upplysningar kan dömas till böter, om inte strängare straff för gärningen stadgas i någon annan lag (56 d §).

2.6.4 Erfarenheter av de finska bestämmelserna

Av skäl som tidigare redovisats har vi hämtat in upplysningar från Kuvasto ry och från det finska undervisnings- och kulturministeriet. Frågorna har främst gällt vilka erfarenheter som finns av de bestämmelser om redovisning, kontroll och sanktioner som gäller i Finland.

Uppgifter från Kuvasto ry

I Finland ska redovisning ske årligen. I praktiken går det enligt Kuvasto dock till så att redovisningen lämnas kvartalsvis. Konsthandlarna och auktionsföretagen ska också, om Kuvasto begär det, lämna de uppgifter som behövs för att riktigheten av redovisningen ska kunna fastställas. Kuvasto uppger att man begär att få in sådan information t.ex. om man vill göra en teknisk

kontroll av redovisningen eller om det finns frågor om vissa typer av verk omfattas av följerrätten. Ett annat exempel är om en rättighetshavare påstår att hans eller hennes verk har sålts vidare utan att någon följerrättsersättning betalats.

Enligt Kuvastos bedömning ger den finska lagstiftningen en stabil grund för redovisningen. Kuvasto framhåller också att man själva har gjort det lätt att redovisa och att man erbjuder flera olika alternativ att lämna redovisningen. Företagen kan t.ex. redovisa elektroniskt på Kuvastos webbsida.

Endast försäljningar som ger rätt till följerrättsersättning ska redovisas. Redovisningen ska innehålla uppgift om säljarens namn och kontaktinformation, vilken kategori av företag säljaren tillhör (auktionsföretag, galleri osv.) och vilket kvartal som redovisningen avser. När det gäller själva konstverken ska följande uppgifter framgå: (1) försäljningsdatum, (2) kvitto, (3) upphovsman, (4) namn på verket, (5) försäljningspris exklusive mervärdesskatt och (6) följerrättsersättningens storlek.

Kuvasto har rätt att få tillgång till underlag för redovisningen som t.ex. fakturor, bokföring och andra affärshandlingar. Man har dock än så länge inte använt sig av rätten. Redovisningen behöver inte vara attesterad av en revisor. Kuvasto pekar också på att den finska lagstiftningen ger en myndighet (Regionförvaltningsverket) rätt att få tillträde till lokaler och att granska bokföring och övrig affärskorrespondens för att säkerställa att informations- och redovisningsskyldigheten fullgörs. Enligt Kuvastos bedömning är de finska kontrollbestämmelserna effektiva. Man framhåller dock att organisationens resurser måste vägas in vid en bedömning av systemets effektivitet.

Vad Kuvasto känner till har frågor om redovisning av följerrätt eller kontroll av redovisningen inte prövats i finsk domstol. Straffbestämmelserna har inte heller använts i praktiken. Kuvasto betonar att straffsanktionen har betydelse i fall där inget annat fungerar. Kuvasto menar dock att kriminalisering torde ha begränsad betydelse och helst bör ersättas av förbättrade relationer till dem som säljer konstverk.

Uppgifter från det finska undervisnings- och kulturministeriet

Det finska undervisnings- och kulturministeriet har på flera punkter hänvisat till eller bekräftat de uppgifter som Kuvasto lämnat. När det gäller beräkningen av underlaget för följerättsersättningen vid auktions- respektive butiksförsäljning har man hänvisat till tidigare nämnda förarbetsuttalanden. Ministeriet har därutöver angett följande.

Undervisnings- och kulturministeriet har instämt i Kuvastos bedömning att den finska lagstiftningen ger en god grund för redovisningen och möjliggör effektiv kontroll. Lagstiftningen har inte utvärderats, men ministeriet har heller inte fått några klagomål om saken.

Frågor om redovisning av följerätten eller kontroll av försäljningen har inte prövats av domstol i Finland. Vad ministeriet känner till har straffbestämmelserna inte heller behövt använts. Det är därför svårt för ministeriet att uttala sig om straff är en effektiv sanktion på följerättsområdet. Redan förekomsten av straffbestämmelser anses dock ha betydelse för hur reglerna följs. Tillämpningen av lagstiftningen om följerätt har normaliserats sedan den trädde i kraft 2006. Den finländska konstmarknaden är dock mycket mindre än den svenska. Enligt de uppgifter som ministeriet hämtat in från Kuvasto har det inte förekommit klagomål från konsthandlare om att de fått betala två följerättsersättningar för samma verk. Det finns också propositionsuttalanden som klargör att både säljaren och förmedlaren ansvarar för betalningen i fall där ett konstverk säljs till en förmedlare som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden och verket sedan genast säljs vidare till en privatperson. Ersättning ska inte betalas två gånger eftersom det anses som *ett* köp då en förmedlare köper ett konstverk för en privatpersons räkning.

2.6.5 Norge

De norska bestämmelserna om följerätt måste ses mot bakgrund av att Norge sedan länge har haft en ordning där en avgift tas ut vid offentlig omsättning av bildkonst. Med offentlig omsättning menas bl.a. omsättning som sker i affärer, på gator och torg, samt på auktioner och utställningar. Avgiften ska betalas oavsett om parterna är privat- eller offentligrättsliga och oavsett om det rör sig

om en förstagångs- eller vidareförsäljning. Skyldigheten att betala avgiften gäller även vid omsättning av äldre verk, som inte längre är upphovsrättsligt skyddade. Konstavgiften betalas till en särskild fond (Bildende Kunstneres Hjelpfond) och medlen används till bl.a. social- och kulturpolitiskt stöd. Vid sidan av detta system finns sedan 2007 också regler om följerrätt. De relevanta bestämmelserna finns i § 38 c i Norges upphovsrättslag (lov den 12 mai 1961 nr 2 om opphavsrett till åndsverk m.v.).

Betalning av följerrättsersättningen

Upphovsmannen har rätt till ersättning när en yrkesmässigt verksam på konstmarknaden deltar i vidareförsäljningen av konstverk som säljare, köpare eller förmedlare. Säljaren och förmedlaren är solidariskt ansvariga för betalningen. Om ingen av dem är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden ansvarar köparen för betalningen. Syftet med att köparen i vissa fall ska vara betalningsskyldig är bl.a. att begränsa ingreppen i den privata sfären samt att kunna kontrollera att ersättningen blir betald, se Ot. prp. nr. 88 (2005–2006) s. 14.

Det klargörs i propositionen att det är fråga om två vidareförsäljningar om en konsthandlare först köper ett konstverk av ett galleri och senare säljer det vidare till ett annat galleri, se Ot. prp. nr. 88 (2005–2006) s. 19. Frågan om kumulativa följerrättsersättningar berörs dock inte särskilt i propositionen.

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning är 3 000 euro. I lagmotiven pekar man på att de båda ersättningsordningarna – konstavgift och följerrätt – påverkar varandra. En lägre beloppsgräns skulle t.ex. öka följerrättsersättningen, men också leda till att mindre konstavgift betalas in. Eftersom konstavgiften i högre utsträckning än följerrättsersättningarna går till nu levande konstnärer bestämdes beloppsgränsen till det högsta belopp som direktivet tillåter, nämligen 3 000 euro, se Ot. prp. nr. 88 (2005–2006) s. 12.

Beräkning av följerättsersättningen

Följerättsersättningen beräknas med viss procentsats på försäljningspriset exklusive mervärdesskatt. I försäljningspriset ingår, utöver materialvärdet, eventuella provisioner som köparen ska betala, se Ot. prp. nr. 88 (2005–2006) s. 20.

Redovisning, kontroll och sanktioner

Följerätten förvaltas kollektivt av organisationen Billedkunst Opphavsrett i Norge. Säljare, köpare och förmedlare som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden ska senast den 10 februari varje år lämna de uppgifter som är nödvändiga för att säkra betalningen av följerättsersättningen för föregående års försäljning. Organisationen kan också begära in dessa uppgifter, men bara om tre senaste årens försäljningar.

Den som inte lämnar uppgifter årligen kan, om detta görs uppsåtligt eller av oaktsamhet, dömas till böter (§ 54). Kriminaliseringen ska säkerställa att rapporteringsplikten fullgörs, se Ot. prp. nr. 88 (2005–2006) s. 15.

2.6.6 Erfarenheter av de norska bestämmelserna

Vi har hämtat in upplysningar från organisationen Billedkunst Opphavsrett i Norge och från det norska kulturdepartementet om hur reglerna om bl.a. redovisning, kontroll och sanktioner tillämpats i Norge.

Uppgifter från Billedkunst Opphavsrett i Norge (Bono)

Bono menar att följerätten har en särställning i Norge eftersom man länge haft ett system med avgifter vid offentlig omsättning av konst. Detta har haft betydelse för införandet av följerätten och bidragit till att följerättsordningen fungerar effektivt i Norge i dag. I samband med genomförandet av följerättsdirektivet anpassades lagstiftningen om konstavgift till följerätten så att de ska kunna inkasseras samtidigt. En gemensam beteckning ("Kunstavgiften") används för de båda ersättningslagen.

Redovisning av föregående års försäljning ska lämnas in senast den 10 februari varje år. På grund av samordningen med konstavgiften går det dock i praktiken till så att redovisningen görs tre gånger per år. Detta är nämligen vad som gäller för konstavgiften. Bono följer upp fristerna med påminnelser. Enligt Bono är det mycket ovanligt att de betalningsskyldiga inte redovisar och betalar. I enstaka fall släpar företagen efter något med redovisning och betalning. Problemen som detta kan orsaka för Bonos hantering av följerrätten är mycket begränsade.

Enligt Bonos bedömning leder de norska reglerna på ett effektivt sätt till förbättrad redovisning. Att redovisning ska ske självant och minst en gång varje år ser Bono som helt nödvändigt för att man ska kunna förvalta följerrätten på ett effektivt sätt. Om det inte skulle ha funnits någon sådan skyldighet bedömer Bono att man inte skulle kunna förvalta följerrätten på ett tillfredsställande sätt. Detta skulle i sin tur påverka upphovsmännen, Bono och dem som faktiskt redovisar.

Det är bara den följerrättspliktiga omsättningen som ska redovisas till Bono, men i praktiken redovisas även andra överlåtelser. Detta beror på att följerrätten och konstavgiften redovisas samordnat. För att förenkla för de redovisningsskyldiga behöver inte företagen skilja ut de försäljningar som ger rätt till följerrättsersättning från dem för vilka det ska betalas konstavgift. I stället kan man redovisa alla vidareförsäljningar där försäljningspriset överstiger tröskelbeloppet för konstavgift (f.n. 2 000 norska kronor).

Som nämnts ska den redovisningsskyldige redovisa de uppgifter som är nödvändiga för att säkra betalning av följerrättsersättningen för föregående års försäljning. Den information som Bono anser vara nödvändig för att säkra betalning av ersättningen är (1) försäljningsdatum, (2) upphovsman, (3) födelse- och dödsår, (4) verkets titel, teknik, medium och årtal samt (5), försäljningspris och (6) beräknad följerrättsersättning. Om redovisningen inte är komplett begär Bono att få in de uppgifter som saknas. Bono begär normalt inte att få ut underlag för redovisningen som t.ex. fakturor, bokföring eller andra affärshandlingar. På senare år har Bono dock börjat göra rutinmässiga stickprovskontroller, där man begär ut detaljerad information om försäljningar under en viss tidsperiod. Bono tänker använda sig av sådana kontroller mer aktivt i framtiden eftersom de bidrar till att konkurrensen på konstmarknaden kan ske på lika villkor. Lagstiftningen om konstavgift ger rätt för organisationen att få tillgång till och granska underlaget för

redovisningen. Den möjligheten har inte använts sedan följerrätten genomfördes i Norge.

Den tertialvisa redovisningen behöver inte attesteras av en revisor. Normalt sett undertecknas handlingen av den verkställande direktören eller av den som har hand om bokföringen. Vid stickprovskontroller begär Bono dock att redovisningen ska vara attesterad av en revisor eller av en auktoriserad bokförare. Bono anser att den norska lagstiftningen ger en god grund för att effektivt kunna kontrollera försäljningen. Frågor om redovisning av följerrätt eller kontroll av redovisningen har, såvitt Bono känner till, inte prövats av domstol i Norge. Inte heller straffbestämmelserna har tillämpats i praktiken. Enligt Bono kan detta tyda på att straffbestämmelserna har en allmänpreventiv effektiv och behövs för att säkerställa att följerrättsersättningen redovisas och betalas.

Uppgifter från det norska kulturdepartementet

Kulturdepartementet har framhållit att Bono bäst kan överblicka hur de norska reglerna om följerrätt fungerar i praktiken. Man har därför hämtat in uppgifter från Bono och hänvisat till dessa. Det rör sig i allt väsentligt om samma uppgifter som redovisats tidigare. För egen del har departementet angett följande.

Lagstiftningen har inte utvärderats sedan följerrätten infördes i Norge. Kulturdepartementet har hänvisat till att Bono anser att reglerna på ett effektivt sätt bidrar till att redovisningsskyldigheten fullgörs och att de ger en god grund för en effektiv kontroll. Vad departementet känner till har frågor om redovisning av följerrätt eller kontroll av redovisningen inte prövats av domstol i Norge. Straffbestämmelserna har inte heller använts i praktiken. Departementet har hänvisat till Bonos uppfattning, nämligen att detta kan tyda på att kriminaliseringen har en allmänpreventiv verkan.

När det gäller underlaget för beräkning av följerrättsersättningen vid auktionsförsäljning har kulturdepartementet bekräftat att försäljningspriset inkluderar provision/kommission. Vid butiksförsäljning beräknas ersättningen utifrån underlaget det faktiska försäljningspriset. Eventuell provision ingår i försäljningspriset. Mervärdesskatt ingår däremot inte.

Enligt de uppgifter som departementet hämtat in från Bono kan det tänkas uppstå situationer där konsthandlare får betala två följerrättsersättningar för samma verk, först som köpare och sedan som

säljare. Enligt departementet är detta dock inte liktydigt med att konsthandlaren betalar två gånger för samma transaktion. I realiteten är det nämligen köparen som betalar följerrättsersättningen. Det beror på att följerrättsersättningen ingår i priset som köparen ska betala.

2.6.7 Island

Regler om följerrätt finns i § 25 b Islands upphovsrättslag (nr. 73 av den 29 maj 1972). Följerrättsersättning ska betalas vid vidareförsäljning där säljaren, köparen eller förmedlaren är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden. Ersättningen ska betalas av säljaren eller förmedlaren, och alltså inte av köparen. Lagen innehåller inte någon nedre beloppsgräns för rätten till följerrättsersättning eller några närmare anvisningar för hur försäljningspriset ska bestämmas. Ersättningen beräknas på 10 % av försäljningspriset upp till 3 000 euro.

Följerrättsersättningen förvaltas kollektivt av en organisation som har utsetts av regeringen. Den organisation som för närvarande anförtrotts uppgiften är Myndstef. Säljare, förmedlare och köpare som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden ska var sjätte månad lämna en redovisning till organisationen. Skyldigheten att redovisa gäller endast vidareförsäljningar som ger rätt till följerrättsersättning. Redovisningen ska vara attesterad av en auktoriserad revisor. Säljarna, förmedlarna och köparna ska också – inom fyra veckor från det att organisationen begärt det – lämna alla upplysningar som är nödvändiga för att säkerställa betalning av ersättningen. En sådan begäran måste framställas senast tre år efter vidareförsäljningen. Om någon redovisning inte ges in eller informationen inte lämnas på begäran får organisationen inom viss tid från det att en särskild begäran framställts, uppskatta hur stor ersättning som ska betalas. Ersättningen som Myndstef har uppskattat får verkställas. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet låter bli att redovisa eller på begäran lämna information kan dömas till böter (§ 54).

2.6.8 Erfarenheter av de isländska bestämmelserna

Vi har, slutligen, hämtat in upplysningar från Myndstef och från det isländska utbildnings-, forsknings- och kulturministeriet. Frågorna har främst gällt hur reglerna om redovisning, kontroll och sanktioner tillämpats där. Ministeriet har hänvisat till de uppgifter som Myndstef lämnat. Vi redovisar nu dessa uppgifter.

Uppgifter från Myndstef

Redovisning till Myndstef ska, som nämnts, göras var sjätte månad. En auktoriserad revisor ska attestera redovisningen. Konsthandlarna och auktionsföretagen ska också på begäran av Myndstef lämna alla upplysningar som är nödvändiga för att säkerställa betalning av ersättningen. Myndstef begär typiskt sett in upplysningar om någon redovisning inte har getts in, om det finns misstankar eller anmärkningar om ytterligare försäljningar. På ett sätt anser Myndstef att den isländska lagstiftningen på ett effektivt sätt leder till förbättrad redovisning. Man upplever dock att det bland konsthandlarna finns en motvilja mot kravet på revisorsintyg. Detta försvårar Myndstefs arbete med att inkassera och fördela följerättsersättningen.

Det är bara den följerättspliktiga omsättningen som ska redovisas till Myndstef. Den isländska lagstiftningen ger inte Myndstef någon uttrycklig rätt att få ut underlag för redovisningen som t.ex. fakturor, bokföring eller andra affärshandlingar. Myndstef anser dock att lagen kan tolkas på så sätt att man även har rätt att få ut underlag för redovisningen. Det grundar Myndstef på att man har rätt få de upplysningar som är nödvändiga för att säkerställa betalning av ersättningen.

Myndstef bedömer att de isländska reglerna ger möjlighet till en effektiv kontroll av redovisningen. Kravet på att redovisningen ska vara attesterad av en auktoriserad revisor ser man som det enda sättet att säkerställa att informationen är korrekt och att lagens krav uppfylls. Myndstef upplever dock, som nämnts, att konsthandlarna är negativa till att låta en revisor attestera redovisningen. Som Myndstef uppfattar saken hävdar konsthandlarna att kravet på revisorsintyg är dyrt och tidskrävande, särskilt för mindre konsthandlare som i övrigt inte behöver ha en revisor. Myndstef uppger att man förstår kritiken och att man i viss mån tillgodoser önskemålen om dispens från sådana företag. Såvitt Myndstef känner till

har frågor om redovisning av följerrätt eller kontroll av redovisningen inte prövats av domstol på Island. Myndstef har i ett fåtal fall begärt verkställighet av följerrättsersättning som man har uppskattat skönsmässigt. Man har dock återkallat ansökningarna när den redovisningsskyldige lämnat uppgifterna i efterhand.

De isländska straffbestämmelserna har inte tillämpats i praktiken. Enligt Myndstef har kriminaliseringen dock haft stor betydelse. Utan sanktioner skulle det nämligen vara ännu svårare att få in redovisningen. Att straffbestämmelserna aldrig har använts ser Myndstef som ett uttryck för att straff är en effektiv sanktion genom sin preventiva verkan. Man framhåller också att möjligheten att uppskatta ersättningens storlek om någon inte redovisar är ett verkningsfullt alternativ.

2.6.9 Tyskland

Utmärkande för Tyskland är att det vid sidan av följerrättsreglerna finns en socialförsäkring för konstnärer, som förvaltas av en särskild fond (Künstlersozialkasse). Aktörer som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden ska till fonden betala en viss procentandel på ersättning som betalas direkt till upphovsmannen, exempelvis när ett konstverk köps direkt från konstnären. När konstverket sedan säljs vidare kan upphovsmannen, som vi strax återkommer till, ha rätt till följerrättsersättning.

De som är skyldig att betala följerrättsersättning och avgift till socialförsäkringsfonden kan, med stöd av avtal, välja ett annat alternativ. Det innebär att de i stället betala en klumpsumma baserad på hela omsättningen av främst bildkonst från 1900- och 2000-talet. Tanken med avtalet är att förenkla administrationen.

Bestämmelser om följerrätt finns i § 26 i den tyska upphovsrättslagen (Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965, BGB. I S. 1273). De innebär i korthet följande.

Upphovsmannen har rätt till ersättning när konsthandlare eller auktionsföretag deltar i vidareförsäljningen av konstverk som säljare, köpare eller förmedlare. Ersättningen ska betalas av säljaren, men om säljaren är en privatperson ansvarar köparen och förmedlaren solidariskt för betalningen. Parterna emellan ska dock säljaren, stå för ersättningen. Det lägsta försäljningspris som kan ge rätt till följerrättsersättning är 400 euro. Följerrättsersättningen beräknas med

viss procentsats på försäljningspriset exklusive mervärdesskatt. I Tyskland förvaltas följerätten kollektivt av organisationen Bild-Kunst.

Organisationen kan begära in uppgifter från auktionsföretag och konsthandlare om vilka originalkonstverk som har sålts vidare med dennes medverkan de tre senaste åren. Om det är nödvändigt för att säkerställa att säljaren betalar ersättningen kan organisationen begära att auktionsföretag och konsthandlare lämnar uppgifter om försäljningspriset samt säljarens namn och adress. Säljarens identitet behöver inte röjas om auktionsföretaget eller konsthandlaren själv betalar följerätt ersättningen.

Om det finns anledning att ifrågasätta om de uppgifter som auktionsföretagen och konsthandlarna är skyldiga att lämna är korrekta eller fullständiga kan organisationen begära att få tillgång till bokföringsmaterial och andra dokument. Den som ska lämna informationen kan dock välja att i stället låta uppgifterna granskas av en auktoriserad revisor, som han eller hon själv utser. Kostnaden för granskningen står organisationen för. Men om uppgifterna visar sig oriktiga eller ofullständiga ska den uppgiftsskyldige svara för kostnaden.

2.6.10 Storbritannien

Regler om följerätt infördes i Storbritannien i samband med genomförandet av följerättsdirektivet 2006. Bestämmelserna finns i The Artist's Resale Right Regulations (S.I. 2006/346).

Följerätt ersättning ska betalas vid vidareförsäljning där yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden deltar som säljare, köpare eller förmedlare. Ersättningen ska betalas av säljaren solidariskt med förmedlaren eller, om det inte finns någon förmedlare, köparen. Upphovsmannen har rätt till följerätt ersättning när försäljningspriset, exklusive mervärdesskatt, överstiger 1 000 euro. I Storbritannien förvaltas ersättningen kollektivt av organisationen Design and Artists Copyright Society.

Organisationen har rätt att få information från säljare, förmedlare och köpare som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden. En begäran om information måste göras senast tre år efter försäljningen. Man har rätt att få all information som krävs för att säkerställa betalning av följerätt ersättning, storleken på följerätt ersättningen som ska betalas samt den betalningsskyldiges namn och adress. Den uppgiftsskyldige ska lämna informationen

inom 90 dagar från det att han eller hon har tagit emot begäran. Om uppgifterna inte lämnas frivilligt, kan en domstol beordra den uppgiftsskyldige att lämna informationen. Informationen som organisationen får ta del av ska betraktas som hemlig.

2.6.11 Beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning

Enligt följerrättsdirektivet är det upp till medlemsstaterna att fastställa ett lägsta försäljningspris från och med vilket försäljning inte omfattas av följerrätten. Av tabellen nedan framgår beloppsgränsen i de flesta länder som har genomfört direktivet. För Norge anges två värden i tabellen. Värdet inom parentes avser minimibeloppet för den särskilda ordning som gäller i Norge med avgift vid offentlig omsättning av konst (jfr avsnitt 2.6.5).

Tabell 2.4 Beloppsgränsen för rätten till följerättersättning

Land	Beloppsgräns (euro)
Cypern	3 000
Irland	3 000
Italien	3 000
Nederländerna	3 000
Norge	3 000 (235)
Luxemburg	3 000
Liechtenstein	2 975
Österrike	2 500
Belgien	2 000
Malta	1 500
Tjeckien	1 500
Storbritannien	1 000
Frankrike	750
Tyskland	400
Bulgarien	300
Danmark	300
Litauen	300
Rumänien	300
Finland	255
Sverige	255 (cirka)
Polen	100
Estland	20
Grekland	0
Island	0
Lettland	0
Slovenien	0

Källa: BUS

2.6.12 Hur beräknas och betalas ersättningen?

Följerättersättningen beräknas, som nämnts, på försäljningspriset exklusive mervärdesskatt enligt en fallande skala av procentsatser. En fråga är då om eventuella provisioner ska anses ingå i försäljningspriset eller inte. Det gäller både vid auktionsförsäljning och när konstverk säljs vidare i konsthandeln. En annan fråga är om en konsthandlare kan vara skyldig att betala följerättersättning två gånger för samma verk, först som köpare och sedan som säljare

(s.k. kumulativ effekt). I nedanstående tabeller redovisas översiktligt den ordning som gäller i några europeiska länder.

Utredningen har fått uppgifterna från BUS, som i sin tur har hämtat in dem från sina utländska systerorganisationer. Med undantag för Danmark, Finland och Norge har utredningen inte haft möjlighet att kontrollera uppgifterna.

Tabell 2.5 Beräkning av följerrättsersättning vid auktionsförsäljning

Land	Försäljningspris
Danmark	Inklusive provision
Finland	Inklusive provision
Lettland	Inklusive provision
Litauen	Inklusive provision
Nederländerna	Inklusive provision
Norge	Inklusive provision
England	Exklusive provision
Frankrike	Exklusive provision
Portugal	Exklusive provision
Slovakien	Exklusive provision
Tjeckien	Exklusive provision
Tyskland	Exklusive provision
Österrike	Exklusive provision

Källa: BUS.

Anm. I vissa fall har den utländska organisationen hänvisat till hammarslagspriset. Detta har ansetts motsvara försäljningspriset exklusive provision.

Tabell 2.6 Beräkning av följerrättsersättning vid försäljning i butik

Land	Försäljningspris
England	Faktiskt försäljningspris
Finland	Faktiskt försäljningspris
Frankrike	Faktiskt försäljningspris
Lettland	Faktiskt försäljningspris
Litauen	Faktiskt försäljningspris
Nederländerna	Faktiskt försäljningspris
Norge	Faktiskt försäljningspris
Slovakien	Faktiskt försäljningspris
Tjeckien	Faktiskt försäljningspris
Tyskland	Faktiskt försäljningspris
Portugal	Försäljningspris med avdrag för provision

Källa: BUS.

Tabell 2.7 Kumulativ effekt av följerättsreglerna

Land	Har följerätten kumulativ effekt?
Danmark	Nej
Frankrike	Nej
Lettland	Nej
Litauen	Nej
Nederländerna	Nej, inte i praktiken
Norge	Nej, inte i praktiken
Portugal	Nej
Tjeckien	Ja
Tyskland	Ja, solidariskt ansvar för köparen
Österrike	Ja

Källa: BUS och, i fråga om nordiska förhållanden, departement och ministerier i de aktuella länderna.

2.7 Överväganden och förslag

I detta avsnitt redovisas först hur utredningen bedömer det övergripande behovet av en reform. Därefter analyseras vilka principer som bör vara vägledande när man tar ställning till hur lagstiftningen bör vara utformad. Innan vi går in på våra närmare överväganden och förslag kan det dock finnas skäl att först klargöra vilken innebörd utredningen lägger i begreppet *sanktioner*.

Nästan all lagstiftning innehåller bestämmelser som anger vilka åtgärder, förfaranden och reaktioner som kan komma i fråga vid överträdelse. Vissa av dem – typiskt sett de som utlöses av en överträdelse, beslutas av en myndighet mot en enskild och som är tillbakablickande – brukar benämnas sanktioner. Åtgärder som är framåtsyftande undantas ofta från sanktionsbegreppet (jfr SOU 2013:38 s. 466 och där gjorda hänvisningar). Vanliga exempel på sanktioner är straff, indragna tillstånd och särskilda avgifter. Någon enhetlig definition finns dock inte. Vi använder fortsättningsvis ordet i denna bemärkelse. Detta innebär bl.a. att möjligheten till handräckning och vitesföreläggande inte är sanktioner.

2.7.1 Behovet av en reform

Riksdagen har, som nämnts, påtalat att vissa av de frågor som behandlades i samband med införandet av följerätten och vid genomförandet av följerättsdirektivet bör övervägas ytterligare. Till

en början gäller detta frågan, om det bör införas en utvidgad skyldighet för den som ska betala följerrättsersättning att redovisa försäljning av konstverk och om det bör införas nya kontroll- eller sanktionsmöjligheter för att säkerställa betalning av följerrättsersättningen. En annan fråga som berörs i tillkännagivandet är om de nuvarande reglerna för hur ersättningen beräknas och betalas påverkar konkurrensen på konstmarknaden.

Den framförda kritiken

Den nuvarande regleringen har utsatts för kritik från olika håll. BUS – som företräder bildkonstnärer och inkasserar följerrättsersättningen – har hävdade att organisationen behöver skarpare rättsliga verktyg för att kräva in redovisning. BUS har hänvisat till att man har svårt att få in redovisning, särskilt från konsthandeln. BUS har vidare beskrivit en situation där i princip all följerrättsersättning betalas in av auktionssektorn och där många konsthandlare – vars verksamhet inte bedrivs öppet – överhuvudtaget inte svarar när BUS begär att de ska redovisa. BUS har också invänt mot att möjligheten att använda vitesföreläggande och handräckning för att få in redovisning i dag förutsätter att en ersättningsgrundande försäljning ägt rum, något som BUS oftast inte känner till innan organisationen tagit del av redovisningen.

Även de organisationer som företräder auktionsföretag respektive konst- och antikhandlare har riktat kritik mot den nuvarande regleringen och framhållit att det finns behov av förändringar. Sveriges Auktionsföretagsförening och SKAF har båda argumenterat för att den nedre beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning bör höjas. De har pekat på att Sverige har ett av de lägsta tröskelbeloppen i Europa och ställt sig frågande till om de administrativa kostnaderna står i rimlig proportion till utfallet. SKAF har för sin del också hävdade att gällande bestämmelser om hur följerrättsersättningen beräknas och betalas missgynnar konsthandeln jämfört med auktionshuset.

Behövs en reform?

Den första frågan som måste besvaras är om det överhuvudtaget behövs en reform på området. För den bedömningen har det betydelse att lagstiftaren så sent som i samband med genomförandet av följerättsdirektivet tagit ställning till frågorna. Detta måste tillmätas stor betydelse när utredningen nu återigen ska granska argumenten för gällande reglering. Det förhållandet att bestämmelserna har tillämpats under ganska kort tid sedan regeringen och riksdagen senast uttalade sig i frågorna talar alltså mot en reform.

De nuvarande reglerna har dock kritiserats på flera punkter. De uppgifter som utredningen har hämtat in från inkasserande organisationer i andra nordiska länder ger också bilden av att problemen med bl.a. bristande redovisning är mindre där än i Sverige. Tydligast blir detta om man ställer de uppgifter som BUS har lämnat mot de erfarenheter som motsvarande organisationer i Norge och Danmark redovisat. En central fråga är därför om reglerna har fungerat tillfredsställande och om syftet med lagstiftningen uppnåtts.

Vi har följt upp och undersökt hur följerättsbestämmelserna fungerat i praktiken. Erfarenheterna av den praktiska tillämpningen visar att följerätten är etablerad på den svenska konstmarknaden och att bestämmelserna har bidragit till att förverkliga det tidigare nämnda syftet med lagstiftningen på ett förhållandevis bra sätt. I vissa delar har dock kritiken fog för sig. Som vi utvecklar nedan kan lagstiftningens effektivitet och ändamålsenlighet i några avseenden förbättras ytterligare. För det första finns det behov av att den inkasserande organisationen får tillgång till mer effektiva rättsliga verktyg för att få in redovisning. För det andra behöver det göras tydligare vilken rätt organisationen har att få tillgång till underlag för redovisningen. För det tredje finns det behov av att förbättra möjligheterna för organisationen att identifiera mot vilka man ska rikta sina anspråk på redovisning. Dessutom bör minimibeloppet för rätten till följerättsersättning övervägas på nytt. På andra områden har vi däremot inte kunnat se något behov av reformer.

2.7.2 Närmare utgångspunkter för en reform

Vi har i föregående avsnitt kommit till slutsatsen att den inkasserande organisationen behöver mer effektiva rättsliga verktyg för att få in redovisning. Det finns olika lagtekniska metoder för att skärpa reglerna. Ett sätt är att knyta an till reglernas nuvarande civilrättsliga karaktär. Ett annat alternativ bygger på en straffrättslig reglering. Även när det gäller andra reformbehov kan lagstiftningen utformas på olika sätt. Nästa fråga är därför vilka utgångspunkter som bör gälla när man tar ställning till hur behovet av nya regler ska tillgodoses.

Reglerna om följerrätten måste utformas efter en avvägning mellan, å ena sidan, intresset av att stärka bildkonstnärernas ställning och, å andra sidan, hänsyn till motstående intressen. Som betonats i tidigare lagstiftningsärenden är det av betydelse för samhället att bildkonstnärer och formgivare får goda förutsättningar för sin kreativa verksamhet. Samtidigt måste hänsyn tas till dem som verkar på konstmarknaden som säljare, köpare och förmedlare vid försäljningar av konstverk. Bestämmelserna om följerrätt måste alltså framstå som rimliga med avseende på dessa aktörers verksamhet så att den inte försvåras i onödan. Den närmare utformningen av följerrätten måste också vara klar och enkel och passa in i det upphovsrättsliga systemet. Rätten får inte innebära någon omfattande byråkrati. Samtidigt måste det finnas ett smidigt och effektivt system för att kräva in ersättning. (Prop. 2006/07:79 s. 1 och prop. 1994/95:151 s. 19.)

Vi har tolkat det krav på effektivitet som lagstiftaren tidigare lagt fast på så sätt att nyttan ska stå i rimligt förhållande till den administration och de kostnader som bestämmelserna för med sig. Som utgångspunkt bör också gälla att lagstiftningen utformas så att konkurrensen på konstmarknaden sker på lika villkor. Huvudprincipen bör, liksom tidigare, vara att lagstiftningen så långt möjligt ska ansluta till det gällande regelverkets utformning och struktur. Andra regler bör inte gälla för en fordran på följerrättsersättning än vad som allmänt gäller för civilrättsliga anspråk. Precis som i annan civilrättslig lagstiftning bör parterna vara fria att sluta avtal som avviker från bestämmelserna. Genom sådana överenskommelser kan parterna på egen hand bestämma vad som närmare bör gälla så att ordningen blir effektiv och smidigt anpassad till deras förutsättningar och till hur marknaden ser ut. I avtalen kan parterna reglera när redovisning ska ske samt en rad andra frågor, t.ex. vilken dokumentation som ska läggas fram för

att organisationen ska godta att det finns förutsättningar för att undanta verk från ersättningsrätten och vilka specifika uppgifter som ska anges i redovisningen. Av effektivitetsskäl bör tillämpningen av lagstiftningen dock inte förutsätta att parterna kommer överens.

Dessa utgångspunkter bör endast frångås om det finns skäl för det. I förhållande till flertalet andra civilrättsliga anspråk finns emellertid vissa särdrag i följerrätten som gör att det finns anledning att överväga särskilda regler på detta område. Ett exempel är att ersättningen inkasseras av en organisation som i praktiken har små möjligheter att överblicka försäljningen av konstverk. Ett annat exempel är att den som ska betala många gånger inte själv har något intresse av att redovisa följerrätten eftersom det inte finns någon tydlig motprestation. Även andra skäl kan förstås läggas fram för att välja en reglering som avviker från lagstiftningens nuvarande utformning och struktur.

2.7.3 En mer ändamålsenlig redovisningsskyldighet

2.7.3.1 Reglerna om redovisning skärps

Bedömning: Reglerna om redovisning bör skärpas.

I föregående avsnitt har vi konstaterat att den inkasserande organisationen behöver mer effektiva rättsliga verktyg för att få in redovisning. Sådan lagstiftning kan utformas på olika sätt. Mot bakgrund av vad som sagt tidigare är det naturligt att först analysera om de skärpningar som behövs kan uppnås inom ramen för den nuvarande lagstiftningens utformning och struktur.

Skälen för bedömningen

Den genomgång som utredningen gjort visar att BUS endast i ett fåtal fall har begärt handräckning eller vitesföreläggande av domstol mot dem som inte redovisat, se avsnitt 2.5.2. Under de senaste åren har möjligheten inte utnyttjats alls, trots att BUS upplever stora problem med att vissa aktörer på konstmarknaden inte redovisar eller – för den delen – inte svarar alls. En anledning till det är enligt BUS att man normalt inte har kunskap om att en försäljning ägt

rum, vilket krävs för att man ska kunna vidta rättsliga åtgärder. Det uppfattas också som ett problem att den som yrkesmässigt säljer, köper eller förmedlar konst inte alltid är redovisningsskyldig, utan bara måste redovisa i de fall där det finns rätt till följerrättsersättning. BUS uppfattar det också som oklart vad man kan få tillgång till genom en begäran om handräckning. Bland annat mot den bakgrunden anser man att de nuvarande möjligheterna till handräckning och vitesföreläggande är ineffektiva.

Det är angeläget att följerrätten får det genomslag som avsetts samtidigt som andra angelägna intressen upprätthålls. De rättsliga åtgärder som lagstiftaren hänvisat till har dock inte tillämpats i den utsträckning som måste ha avsetts då de infördes. Eftersom nuvarande regler inte har tillämpats fullt ut är det svårare att avgöra om det är brister i lagstiftningen som är problemet.

Samtidigt framkommer genom BUS uppgifter ett tydligt behov av mer effektiva rättsliga åtgärder för att få redovisning. Det finns också andra omständigheter som talar för att det finns ett behov av att stärka de regler som ger organisationen rätt till redovisning. Vi vill i detta sammanhang särskilt peka på att förutsättningarna för redovisningsskyldighet i dag är knutna till skyldigheten att betala följerrättsersättning. Enkelt uttryckt är det alltså bara den som ska betala som måste redovisa. Detta försvårar en effektiv kontroll och begränsar organisationens möjligheter att få redovisning av dem som motsätter sig att redovisa eller låter bli att svara. Om saken prövas i domstol skulle det i princip krävas att organisationen kan bevisa att någon ersättningsgrundande försäljning har förekommit för att man ska få framgång med ett fullgörelseyrkande om redovisning. Problemet är dock att organisationen inte känner till vilka som är betalningsskyldiga om de inte har redovisat. En inneboende brist i denna ordning är alltså att organisationen inte kan visa att den har en fordran utan att få tillgång till redovisningen, och utan att visa förekomsten av en fordran kan den inte åstadkomma några rättsliga åtgärder för att få redovisningen. Kraven för att organisationen ska ha reell möjlighet att komma till sin rätt framstår därmed som alltför högt ställda för att följerrätten ska garanteras. De närmast berörda organisationerna – BUS, SKAF och Sveriges Auktionsföretagsförening – har alla ställt sig bakom att reglerna om redovisning skärps.

Förutsättningarna för redovisningsskyldighet bör därför ändras för att följerrätten ska få bättre genomslag. Utgångspunkten bör vara att organisationen ska ha rätt att få redovisning av den krets

som i och för sig kan vara skyldiga att betala följerrätten, oavsett om redovisningen senare skulle visa att det inte finns någon rätt till ersättning.

Det finns också anledning att överväga om lagstiftningen i något hänseende bör förtydligas. Främst gäller detta frågan om skyldigheten att lämna uppgifter om en ersättningsgrundande försäljning också ger rätt för organisationen att få tillgång till bokföringsmaterial och andra handlingar som ligger till grund för upprättande av redovisningen. En näraliggande fråga är om en sådan rätt kan grundas på följerrättsdirektivet. Vi återkommer nedan till dessa frågor.

2.7.3.2 Är de processuella reglerna ändamålsenliga?

Bedömning: De processuella regler som gäller för handräckning och vitesföreläggande kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt i fråga om skyldigheten att redovisa försäljning av konstverk.

Om redovisning inte sker frivilligt kan organisationen enligt nuvarande regler ansöka om handräckning eller vitesföreläggande av domstol. Möjligheten har dock bara använts i ett fåtal fall. Innan vi överväger hur den materiella redovisningsskyldigheten bör vara utformad är det lämpligt att först analysera om de regler som styr processen är ändamålsenliga för att pröva tvister om redovisning av försäljning av konstverk. I detta avsnitt redovisar vi vår syn på den frågan.

Skälen för bedömningen

Skillnaden mellan materiella och processuella regler

Det går en skiljelinje mellan de regler som reglerar innehållet i ett rättsförhållande och, å andra sidan, det regelverk som anger ramarna för domstolens eller kronofogdemyndighetens handläggning och prövning av målet. Den första typen av rättsregler brukar sägas höra till den materiella rätten, medan frågor om själva förfarandet regleras inom processrätten. Distinktionen mellan det som är materiell rätt och det som är processuella frågor är dock inte alltid helt skarp.

Kan handräckning och vitesföreläggande användas mot den som inte redovisar?

Utredningens genomgång i avsnitt 2.5.2 visar att möjligheten till handräckning och vitesföreläggande använts i mycket begränsad omfattning. På senare år har den inte använts överhuvudtaget. Det står därmed klart att möjligheten till handräckning och vitesföreläggande inte har fått något större genomslag i den praktiska tillämpningen. Beror då detta på de rättsliga förutsättningarna för processen?

Vi delar lagstiftarens tidigare bedömning, att vitesföreläggande av domstol bör kunna användas för att ytterst sett tvinga fram redovisning av försäljningar av konstverk. I grunden gäller saken nämligen en privaträttslig skyldighet att fullgöra en förpliktelse, där förlikning i saken är tillåten. Utgångspunkten är därför att ett yrkande om att någon ska förpliktas att redovisa kan prövas av allmän domstol, om tiden för fullgörelse har inträtt. Om domstolen bifaller yrkandet kan den också sätta ut vite för svaranden (NJA 1981 s. 1129). Vitet är en verkställighetsföreskrift som inte förändrar talans karaktär. Det rör sig alltså fortfarande om en positiv fullgörelsetalan (Fitger, Rättegångsbalken, 13:4b).

Eftersom den summariska processen står öppen för i princip alla former av fullgörelsetalan (prop. 1989/90:85 s. 97) ansluter vi oss också till uppfattningen att anspråk på redovisning även bör kunna prövas av kronofogdemyndigheten enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, nedan BfL. I förarbetena till de bestämmelser som i dag finns i 26 p § andra stycket URL klargörs visserligen inte vilken av de båda handräckningsformerna som är tillämplig. Eftersom en ansökan om vanlig handräckning får avse åläggande för svaranden att fullgöra något annat än betalning (3 § BfL) står det dock klart att den handräckningsformen kan användas med avseende på skyldigheten att redovisa försäljningar av konstverk, om tiden för fullgörelse har inträtt. Det är däremot mer osäkert om reglerna om särskild handräckning (4 § BfL) är tillämpliga på skyldigheten att redovisa.

Enligt dagens lagstiftning kan handräckning och vitesföreläggande av domstol användas för att pröva yrkanden om skyldighet att redovisa försäljningar av konstverk. Tillämpningsområdet för vanlig handräckning är inte begränsat till utlämnande av befintliga handlingar eller liknande. De påståenden med denna innebörd som har framförts till utredningen menar vi saknar stöd i lagtexten.

I de fall där bägge processformerna är möjliga kan organisationen välja utifrån sina behov och sin bedömning av processläget. Det ligger nära till hands att ansöka om handräckning om motparten visserligen inte fullgör frivilligt men inte väntas ha något att invända i sak. Om yrkandet är tvistigt kan det däremot vara mer ändamålsenligt att väcka talan i allmän domstol direkt.

Är de processuella bestämmelserna ändamålsenliga?

De processuella reglerna om handräckning och vitesföreläggande är klara. Vår genomgång av de fall som har prövats hittills ger inte stöd för att de regler som styr handläggningen och prövningen är ineffektiva eller otydliga. Det kan dock, som redan har sagts, finnas anledning att förtydliga vad en begäran om handräckning kan avse. Den frågan, som hör till den materiella rätten, behandlas i avsnitt 2.7.3.5 nedan. De invändningar som i övrigt har framförts mot möjligheten till handräckning och vitesföreläggande tar antingen sikte på materiella frågor eller på att alternativ som t.ex. kriminalisering uppfattas som mer effektiva. Några tillämpningsproblem som har att göra med de processuella bestämmelserna har inte förekommit. Mot den bakgrunden är vår slutsats att de processuella regler som gäller för handräckning och vitesföreläggande kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt i fråga om skyldigheten att redovisa försäljning av konstverk. Detta utesluter givetvis inte att det av andra skäl kan behövas ytterligare kontroll- eller sanktionsåtgärder.

2.7.3.3 En utvidgad redovisningsskyldighet

Förslag: Skyldigheten att redovisa utvidgas på så sätt att kravet på ersättningsskyldighet tas bort. Den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare ska redan på den grunden vara skyldig att redovisa till organisationen, oavsett om han eller hon har deltagit i någon försäljning som medför skyldighet att betala följerrättsersättning eller inte.

I det föregående har vi pekat på omständigheter som tyder på att rätten till redovisning i praktiken kunnat göras gällande i mer begränsad omfattning än vad som avsetts då regleringen infördes. Det finns därmed skäl att göra förändringar i regelverket. Frågan är då hur redovisningsskyldigheten bör utformas i stället.

*Skälen för förslagen*Behovet av ändringar

Till att börja med bör rekvisiten för redovisningsskyldighet ses över. När bestämmelser om följerrätt infördes i URL var ersättnings-skyldighet en förutsättning för redovisningsskyldighet. Ställnings-tagandet motiverades inte närmare. När följerrättsdirektivet genom-fördes i svensk rätt gjordes inga förändringar av detta.

Enligt nuvarande regler sammanfaller alltså förutsättningarna för redovisnings- och betalningsskyldighet. Ett led i bedömningen av om någon är skyldig att redovisa är att ta ställning till om han eller hon är betalningsskyldig. För organisationen kan det vara svårt att få fram utredning om detta, innan man har fått tillgång till redovisningen. En sådan begränsning framstår inte som ändamåls-enlig. Organisationens möjligheter att ha överblick över vilka konstverk som säljs på den svenska marknaden är begränsade. I praktiken innebär kravet att organisationen får svårt att vidta rättsliga åtgärder mot dem som motsätter sig att redovisa eller inte svarar alls. Utan tillgång till redovisningen kan organisationen oftast inte bevisa att någon ersättningsgrundande försäljning har ägt rum. Sverige ställer som enda land i Norden upp ett krav på betalningsskyldighet för att någon ska vara skyldig att redovisa följerrätten. Något motsvarande krav finns inte heller när det gäller den rättssystematiskt snarlika privatkopieringsersättningen.

Bör kravet på ersättningsskyldighet tas bort?

Att slopa kravet på betalningsskyldighet skulle göra redovisnings-skyldigheten mer effektiv och ändamålsenlig. Organisationens skulle få bättre förutsättningar att möta det problem som man beskriver som störst, nämligen de företag i konstbranschen som inte svarar när man begär redovisning. Det blir därmed inte längre möjligt för konsthandlare, gallerier och auktionsföretag att motsätta sig att redovisa på den grunden att det inte har skett någon ersättningsgrundande försäljning, att konstverken som bjuds ut till försäljning är inlånade, utställningsobjekt, kvar i lager eller liknande. Detta ger större utrymme än enligt nuvarande ordning för att använda handräckning och vitesföreläggande av domstol, vilket ligger bättre i linje med den avsikt som angavs då bestämmelserna infördes.

Ett annat skäl för att utvidga redovisningsskyldigheten är att besked från konsthandlare och auktionsföretag om att de inte har sålt någon följerrättspliktig konst mycket väl kan vara nödvändiga för att ge organisationen en överblick över marknaden för vidareförsäljning av originalkonstverk och därmed i förlängningen för att säkerställa utbetalning av följerrättsersättningen. Enligt vår bedömning finns det goda skäl att ta bort kravet på betalningsskyldighet. På så sätt tydliggörs att organisationen i princip har rätt till redovisning även i de fall där det skulle visa sig att det inte finns någon rätt till betalning. De närmast berörda organisationerna – BUS, SKAF och Sveriges Auktionsföretagsförening – har också ställt sig positiva till en sådan utvidgning.

Sammanfattningsvis föreslår vi att förutsättningarna för redovisningsskyldighet utvidgas på så sätt att kravet på betalningsskyldighet tas bort. Säljare, köpare och förmedlare som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden ska redan på den grunden vara skyldiga att redovisa till organisationen. Organisationens behöver därmed inte längre bevisa att någon vidareförsäljning har ägt rum för att ha rätt till en redovisning.

2.7.3.4 Försäljning av konstverk ska redovisas utan uppmaning

Förslag: Den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare ska senast den 1 april varje år redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som har gjorts under föregående kalenderår. Rätten för organisationen att på begäran få redovisning begränsas till uppgifter i underlagshandlingar och knyts till skyldigheten att redovisa årligen och utan uppmaning.

Bedömning: Regler om anmälningsskyldighet bör inte införas.

Att ta bort kravet på ersättningsskyldighet förbättrar möjligheterna för organisationen att få redovisning av dem som motsätter sig att redovisa eller inte svarar när organisationen begär redovisning. Nästa fråga är då hur organisationen ska veta mot vilka man ska rikta sina anspråk på redovisning. Det handlar alltså om de som inte är kända av organisationen.

*Skälen för förslagen och bedömningen*Bör försäljning av konstverk redovisas utan uppmaning?

Den som är skyldig att betala följerrättsersättning ska i dag på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren (26 p § andra stycket URL). Den ersättningsskyldige kan med andra ord vänta med att redovisa en försäljning till dess att organisationen begär det. En väg som ska prövas enligt våra direktiv är om det bör införas en skyldighet att redovisa försäljningen utan uppmaning. Detta alternativ berörs inte närmare i propositionen 2006/07:79.

Redan i dag redovisas följerrätten självant på delar av den svenska konstmarknaden. De auktionshus som står för nästan all följerrättsersättning redovisar som regel utan att organisationen begär det. Samtidigt kan konstateras att det på andra delar av konstmarknaden inte finns motsvarande rutiner och samarbete. Där är det upp till organisationen att ta initiativ för att följerrätten ska redovisas.

På den svenska konstmarknaden säljs varje år ett stort antal konstverk. För att det ska vara möjligt att förvalta följerrätten på ett effektivt sätt krävs att organisationen känner till vilka företag som kan vara ersättningsskyldiga. BUS har uppgett att det är svårt för organisationen att få en klar bild av vilka aktörer som är verksamma i branschen. Organisationens bedömning är att man saknar kännedom om ungefär 10–20 % av företagen på den svenska konstmarknaden. Det rör sig både om nyetablerade företag och företag som har varit verksamma en tid.

Företag som organisationen inte känner till behöver inte redovisa så länge organisationen inte begärt det, oavsett hur många konstverk de än säljer, köper eller förmedlar. Detta väcker frågan om det behövs en mer effektiv reglering än den som finns i dag. Det är inte tillräckligt att förbättra möjligheterna att få redovisning från dem som i dag motsätter sig att redovisa eller inte svarar när organisationen begär redovisning. Skyldigheten att agera bör även flyttas från organisationen till den som yrkesmässigt, köper, säljer eller förmedlar konstverk. Detta kan bidra till att ytterligare stärka följerrätten. Motsvarande regler finns i de andra nordiska länderna. Särskilt i Norge har den förvaltande organisationen framhållit detta som en viktig förutsättning för att följerrätten ska kunna förvaltas på ett effektivt sätt. De organisationer som närmast berörs av förslaget – BUS, SKAF och Sveriges Auktionsföretagsförening –

har alla ställt sig positiva till eller inte haft något att invända mot att det införs en sådan skyldighet i lagstiftningen. Härigenom blir det också tydligare än i dag när skyldigheten att redovisa förfaller, vilket är en förutsättning för att ansöka om handräckning eller begära ett vitesföreläggande av domstol.

Vi föreslår mot denna bakgrund att försäljning av konstverk ska redovisas utan uppmaning. Vad som i praktiken redan tillämpas av de större auktionsföretagen ska därmed utvidgas till att gälla alla som yrkesmässigt köper, säljer eller förmedlar konstverk.

När och hur ofta ska redovisningen lämnas?

Olika förutsättningar gäller för olika aktörer och olika segment på konstmarknaden. Parterna bör därför vara fria att själva reglera när redovisningen ska ske, vilka uppgifter som ska redovisningen ska innehålla och andra praktiska frågor. På så sätt säkerställs att det finns förutsättningar för effektiva och smidiga regler. Sådana överenskommelser och upparbetade rutiner finns redan i dag mellan BUS och de större auktionsföretagen. Det är dock inte lämpligt att tillämpningen av reglerna förutsätter att parterna kan komma överens. Det bör därför framgå av lagstiftningen vid vilken tidpunkt redovisning av föregående års försäljning ska ske, om parterna inte kommer överens om något annat.

Det finns olika sätt att bestämma redovisningstidpunkten. Ett alternativ är att utgå från den dag konstverket såldes vidare och sedan föreskriva att redovisning ska ske ett visst antal dagar därefter. En fördel med detta skulle, å ena sidan, vara att redovisningen lämnas tidigare. En sådan ordning skulle dock, å andra sidan, få vissa oönskade konsekvenser. De auktionshus som kontinuerligt säljer konst på internetauktioner skulle exempelvis behöva redovisa i princip dagligen, vilket inte är rimligt. Det skulle också bli svårt att avgöra när redovisningsskyldigheten förfaller, vilket ofta är en förutsättning för att kunna använda rättsliga åtgärder mot dem som inte redovisar. Som vi redan har varit inne på beror detta på att organisationen inte vet när försäljningen har ägt rum utan tillgång till redovisningen. Att införa regler med denna innebörd riskerar också att öka företagens administrativa börda och försämra effektiviteten. Intresset av en klar, enkel och förutsebar reglering talar i stället för att redovisningen ska lämnas en gång varje år, om parterna inte kommer överens om något annat. Detta motsvarar vad som gäller enligt lagstiftningen i Danmark, Finland och Norge. På så sätt vet konsthandlare och auktions-

företag vad de har att rätta sig efter och kan planera sin verksamhet. Det blir också klart när skyldigheten att redovisa förfaller.

Anmälningsskyldighet eller redovisningsskyldighet?

Frågan är då om en sådan plikt att agera bör utformas så att den utöver en skyldighet att redovisa självmant även omfattar en anmälningsskyldighet. Det som främst talar för en anmälningsskyldighet är att en sådan finns när det gäller privatkopieringsersättningen. Systematiska skäl talar därmed för att det även på konstmarknaden ska finnas en skyldighet att anmäla sig till organisationen. En anmälningsskyldighet tillför dock inte något av värde om en generell redovisningsskyldighet åläggs samtliga yrkesmässiga på konstmarknaden. Tvärtom skulle den bara framstå som ett administrativt betungande mellanled. Det finns därför inte tillräckliga skäl att införa regler om anmälningsskyldighet.

Hur förhåller sig skyldigheten att redovisa utan uppmaning till skyldigheten att redovisa på begäran?

Förslaget väcker en principiellt viktig fråga: hur förhåller sig den föreslagna skyldigheten att redovisa utan uppmaning till den nuvarande skyldigheten att redovisa på begäran av organisationen?

Om de båda grunderna för redovisningsskyldighet gäller vid sidan av varandra skulle tillämpningsområdena, om någon subsidiaritetsregel inte införs, till stor del överlappa varandra. Det gör regleringen krångligare och mindre förutsebar. Redovisningen riskerar också att fragmenteras, exempelvis om organisationen begär redovisning för vissa försäljningar redan i anslutning till att försäljningen äger rum. Detta öppnar för att ändamålet med bestämmelserna gradvis förskjuts. Risker för det kan exemplifieras med att organisationen prioriterar sitt eget behov av att få redovisning tidigare eller med tätare intervaller framför motpartens intresse av att få lämna en samlad redovisning en gång varje år. Detta är naturligtvis ett önskat resultat. Det finns därför anledning att överväga om skyldigheten att redovisa på begäran bör tas bort eller begränsas.

En klar och effektiv ordning med årlig redovisning möter i de allra flesta fall organisationens behov av information. Eftersom bestämmelserna inte gäller om parterna har kommit överens om något annat finns det även utrymme för marknadens aktörer att avtalsvägen anpassa redovisningen till de förhållanden som gäller på

olika delar av konstmarknaden. Sådana avtal finns redan mellan BUS och de större auktionsföretagen. Dessa avtal upphör givetvis inte att gälla om lagstiftningen ändras. När det gäller de större auktionsföretagen – som står för nästan all följerrättsersättning – kan BUS därför fortsätta att kräva in ersättningen löpande under året med stöd av den redovisning som auktionshusen lämnar på avtalsrättslig grund. Om organisationen känner till att en försäljning har ägt rum behöver den självfallet inte vänta med att kräva in ersättningen till den 1 april året därpå. Slutsatsen blir därför att det inte finns något egentligt behov av att behålla nuvarande redovisningsregler när det gäller de större auktionsföretagen.

Även när det gäller konst- och antikhandlare, mindre auktionsföretag och andra aktörer som BUS för närvarande inte har träffat avtal med skulle det i de allra flesta fall vara tillräckligt med regler som bygger på årlig redovisning. En i förväg bestämd dag för redovisning av följerrätten ökar förutsebarheten. De som säljer och förmedlar konstverk får en enkel och tydlig regel att tillämpa samtidigt som organisationen kan överblicka vilka som inte redovisar och i vilka fall det kan bli aktuellt att använda rättsliga åtgärder för att få in redovisningen. Efter förfallodagen har organisationen naturligtvis rätt att få en redovisning på begäran, om man stöder sitt krav på att den årliga redovisningsskyldigheten inte fullgjorts. Den faktiska skillnaden blir därför inte så stor jämfört med nu gällande rätt. I praktiken handlar det om att organisationen måste vänta som mest ungefär ett år med att få redovisning av de konst- och antikhandlare, mindre auktionsföretag och gallerister som man inte har ingått avtal med. Det rör sig om en grupp som endast står för någon enstaka procent av följerrättsersättningen och där redovisningen enligt BUS i dag inte lämnas alls eller först långt i efterskott.

Det är i och för sig tänkbart att organisationen i vissa undantagssituationer har ett behov av att kunna få redovisning på begäran redan samma år som försäljningen äger rum. Närmast skulle det då vara fråga om att kontrollera redovisningen redan samma år som försäljningen äger rum eller att avbryta preskriptionstiden. Det bör dock understrykas att preskriptionstiden börjar löpa först efter utgången av det kalenderår då försäljningen ägde rum (26 p § första stycket URL). Med en regel om årlig redovisning kan organisationen utan större svårigheter identifiera vilka som inte har redovisat och har därefter mer än två och ett halvt år på sig att

avbryta preskriptionstiden och att vidta kontrollåtgärder. Risken för rättsförlust torde i praktiken vara marginell.

Ett sista argument mot att ta bort eller begränsa möjligheten att få en redovisning på begäran är att detta kan behövas för att kontrollera den årliga redovisningen. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att följerrättsdirektivet – som vi återkommer till i avsnitt 2.7.3.5 – också ger organisationen rätt att få tillgång till underlagshandlingar. Sådana bör av naturliga skäl bara tillhandahållas på begäran. Inget hindrar dock att rätten att på begäran få tillgång till underlagshandlingar knyts till skyldigheten att redovisa utan uppmaning.

Någon faktisk skillnad kommer bara att uppkomma om organisationen behöver kontrollera försäljningarna av konstverk eller kräva betalning före den 1 april året efter det år som försäljningen ägde rum eller om organisationen behöver avbryta preskriptionstiden under de tre första månaderna efter att preskriptionstiden har börjat löpa. De få fall där dessa skillnader har någon betydelse väger inte upp nackdelarna med en ordning där det finns två bestämmelser som bärs upp av samma syfte och där tillämpningsområdena i princip sammanfaller. En sådan ordning skulle också innebära att den rätt till uppgifter som följer av artikel 9 i följerrättsdirektivet i svensk rätt delas upp på två olika begrepp och bestämmelser. Detta vore mindre lyckat ur pedagogisk synvinkel. Vad som nu sagts leder oss till slutsatsen att det inte finns tillräckliga skäl för att behålla rätten att få redovisning på begäran. Vi föreslår därför att den rätten begränsas till uppgifter i underlagshandlingar och knyts till skyldigheten att redovisa utan uppmaning. Vi återkommer snart till hur bestämmelserna bör vara utformade.

2.7.3.5 Det förtydligas att organisationen har rätt att få tillgång till underlag för redovisningen

Förslag: Om organisationen i ett enskilt fall visar omständigheter som ger anledning att anta att redovisningen inte rätt återger de försäljningar som förekommit eller det av någon annan anledning är nödvändigt för att säkerställa betalning av följerrättsersättningen ska organisationen ha rätt granska de handlingar som ligger till grund för redovisningen.

Vi har tidigare pekat på att bestämmelserna i 26 p § andra stycket URL bör förtydligas i vissa avseenden. Det handlar då om skyldigheten att lämna uppgifter om en ersättningsgrundande försäljning också ger organisationen rätt att få tillgång till uppgifter i bokföringsmaterial och andra underlagshandlingar. För den frågan har det betydelse vilken rätt att begära in uppgifter som följer av artikel 9 i följerättsdirektivet. Vi gör följande bedömning.

Skälen för förslagen

Direktivet ger organisationen rätt att få uppgifter

Nuvarande regler bygger på att den som är skyldig att betala följerättsersättning på begäran av organisationen ska *redovisa* de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts (26 p § andra stycket URL). Syftet med bestämmelsen är att följerätten på ett praktiskt sätt ska kunna garanteras (prop. 2006/07:79 s. 51).

Följerättsdirektivet harmoniserar rätten att få *uppgifter*. Medlemsstaterna ska föreskriva att de ersättningsberättigade under en period av tre år efter vidareförsäljningen får från de säljare, köpare eller förmedlare som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden begära in alla de uppgifter som är nödvändiga för att säkerställa utbetalning av ersättningen avseende vidareförsäljningen (artikel 9). I skäl 30 i direktivets ingress anges att medlemsstaterna bör införa lämpliga förfaranden för kontroll av överlåtelse så att den faktiska tillämpningen av följerätten ska kunna garanteras på ett praktiskt sätt. En konsekvens av detta är att upphovsmannen eller dennes ombud ska ha rätt att erhålla alla slags erforderliga uppgifter från den fysiska eller juridiska person som är skyldig att betala ersättningen. Om kollektiv förvaltning har föreskrivits i nationell rätt får även föreskrivas att det endast är de organisationer som är ansvariga för förvaltningen som har rätt att erhålla uppgifter.

Rätten att få uppgifter bör framgå tydligare av lagtexten

Bestämmelserna om redovisningsskyldighet har i princip varit oförändrade sedan följerätten infördes. När följerättsdirektivet genomfördes ansåg regeringen att någon ändring inte var nödvändig med anledning av bestämmelserna i artikel 9 (a. prop. s. 48). I den praktiska tillämpningen har frågan uppkommit om skyldigheten att

redovisa försäljningar av konstverk också ger organisationen rätt att få tillgång till bokföring eller andra underlagshandlingar. Frågan har inte uttryckligen diskuterats i förarbetena till tidigare lagändringar (prop. 1994/95:151 och prop. 2006/07:79).

Den redovisning som lämnas med stöd av 26 p § andra stycket URL är naturligtvis nödvändig för att säkerställa utbetalning av följerrättsersättningen. Frågan är då om det även finns andra uppgifter som kan anses nödvändiga för att säkerställa betalning av följerrättsersättningen. Den frågan kräver en mer utförlig analys än vad som redovisats i proposition 2006/07:79.

Ordalydelsen i artikeln är i sig inte begränsad till uppgifter som lämnas på visst sätt eller i viss form, t.ex. i en redovisning. Om uppgifterna är nödvändiga för att säkerställa betalning av följerrättsersättningen omfattas alla slags uppgifter. Den svenska lagtexten kan däremot tolkas så att rätten att få uppgifter inte sträcker sig längre än själva redovisningen, oavsett om uppgifterna krävs för att säkerställa betalning av följerrättsersättningen eller inte. Detta kan leda till tolkningsproblem. Bland de nordiska länderna är Sverige också ensamt om att inte ha infört någon uttrycklig reglering av rätten att få uppgifter. Lagtexten bör därför utformas så att rätten att få uppgifter framgår tydligare. Detta medför inte någon ändring av rättsläget. Svensk domstol har redan tidigare varit tvungen att tolka den nuvarande lagtexten i ljuset av direktivet.

Hur bör lagtexten förtydligas?

Frågan är då hur rätten att få uppgifter bör förtydligas i den svenska lagtexten. Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås men överlåter åt staterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 288 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Det innebär att staterna inte är bundna av ett direktivs terminologi och systematik, om bara det avsedda resultatet kan uppnås. I vissa fall kan bestämmelserna dock vara utformade så att utrymmet för medlemsstaterna att avvika från direktivets ordalydelse är ganska litet (prop. 2001/02:121 s. 41).

Det förhållandet att Sverige är skyldigt att verka för en enhetlig tolkning och tillämpning av reglerna i unionsrätten innebär att det i svenska förarbeten i princip inte kan göras uttalanden om hur unionsrättsliga regler ska tolkas. EU-domstolen är exklusivt behörig att göra detta. I förarbetena kan lagstiftaren dock argumentera för varför man har valt den lösning som lagförslaget bygger på. Detta

gäller exempelvis om en regel i ett direktiv ger utrymme för lagstiftaren att välja mellan olika sätt för dess genomförande i svensk rätt (se prop. 2004/05:110 s.48 och Lagrådets yttrande i prop. 2001/02:121). Det sagda gäller vid genomförande av direktiv men har enligt vår mening betydelse även när man tar ställning till om lagstiftning som redan är i kraft bör förtydligas.

Vilket begrepp bör användas för att förtydliga direktivets krav?

Till att börja med bör uppgiftsskyldighetens gränser framgå direkt av lagtexten. Det uttryck som används i följerrättsdirektivet – uppgifter som är nödvändiga (*eng. "may be necessary"*) för att säkerställa utbetalning av följerrättsersättningen – bör därför tas in i lagtexten. På så sätt blir det tydligare att det som ska bedömas är om uppgifterna är nödvändiga för att säkerställa betalning av följerrättsersättningen eller inte. Bör det då vid sidan av detta göras fler förtydliganden i lagtexten?

Vilka uppgifter som är nödvändiga för att säkerställa betalning måste bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt vår uppfattning kan uppgifter i verifikationer och andra underlagshandlingar vara nödvändiga för att kunna kontrollera om redovisningen är korrekt och fullständig. Så kan exempelvis vara fallet om det finns konkreta uppgifter som ger anledning att ifrågasätta redovisningen. För att följerrätten på ett praktiskt sätt ska kunna garanteras i dessa situationer krävs att organisationen får tillgång till uppgifter som redovisningen kan kontrolleras mot, exempelvis verifikationer. Kraven för att få tillgång till sådana uppgifter får inte sättas så högt att följerrätten inte kan garanteras. Man måste, å ena sidan, ta hänsyn till de problem som organisationen har att få fram utredning om de verk som säljs på andra sätt än genom auktion. Uppgiftsskyldigheten får, å andra sidan, inte sträcka sig så långt att den ger omotiverad insyn i den redovisningsskyldiges verksamhet eller av någon annan anledning brister i proportionalitet. För att uppfylla direktivets krav på att uppgifterna ska vara nödvändiga måste det enligt vår mening förutsättas att organisationen kan lägga fram i vart fall någon konkret uppgift till stöd för att redovisningen inte är korrekt eller fullständig för att det ska vara motiverat med en så ingripande åtgärd som att ge ett privat rättssubjekt rätt att granska underlagshandlingar. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter från konstnären eller från anhöriga om att ett verk har sålts vidare eller det av årsredovisningen och andra registeruppgifter framgår att

företaget omsätter konstverk i större skala men trots detta inte redovisar någon följerrätt. Det är viktigt att understryka att en på så sätt förtydligad rätt att få uppgifter inte är avsedd att ge organisationen någon allmän rätt att göra stickprov eller att utan något stöd för sitt påstående få tillgång till uppgifter. I vart fall någon konkret omständighet måste ge stöd för misstanken att redovisningen inte är korrekt eller fullständig.

Vilket beviskrav bör tillämpas?

Det återstår att ta ställning till hur uttrycket i direktivet förhåller sig till de beviskrav som används i civilprocessrätten. Ett beviskrav anger den nivå bevisningen ska nå upp till för att till exempel en domstol ska utgå från att ett visst sakförhållande föreligger i ett mål eller ett ärende. Vilket beviskrav som ställs upp varierar beroende på vad målet eller ärendet rör. I situationer där det föreligger särskilda bevissvårigheter är det ofta motiverat med ett lägre beviskrav (prop. 2011/12:160 s.17). Om en uppgift i direktivets mening är nödvändig för att säkerställa utbetalning av följerrättsersättningen är en rättsfråga. Den går därmed i sig inte att föra bevisning om. Det parterna kan föra bevisning om är däremot de sakförhållanden som ligger till grund för nödvändighetsbedömningen. Direktivet säger inte vilket beviskrav som ska tillämpas för dessa. Enligt vår mening framstår det som motiverat att lätta på beviskravet i förhållande till vad som gäller för fullgörelse i allmänhet – t.ex. i fordringsmål – redan på den grunden att det här inte är fråga om betalning utan om att få fram underlag för beräkning av en fordran. Också med hänsyn till svårigheterna för organisationen att prestera full bevisning framstår det som motiverat att föreskriva en bevislättning. Även ett något lägre beviskrav som t.ex. sannolika skäl skulle försvåra en effektiv kontroll och i förlängningen hindra att de värderingar som ligger till grund för direktivet får genomslag i praktiken. Beviskravet bör också vara lägre än för det mer ingripande beslutet att göra intrångsundersökning hos den som *skäligen kan antas* ha gjort ett intrång för att söka efter föremål eller handlingar som kan antas ha betydelse för utredning om intrånget (56 a § URL). Enligt vår mening bör det därför räcka att organisationen visar omständigheter ger *anledning att anta* att redovisningen inte rätt återger de försäljningar som förekommit för att organisationen ska ha rätt granska underlagshandlingar.

Sammanfattningsvis blir lagtexten blir tydligare om det – som ett exempel på vad som följer av direktivet – framgår att organisationen har rätt att få uppgifter ur underlagshandlingar om organisationer kan visa omständigheter som ger anledning att anta att redovisningen inte rätt återger de försäljningar som förekommit. I sådana fall är det i princip alltid nödvändigt att få tillgång till uppgifter i underlagshandlingar för att kunna kontrollera överlåtelseerna och säkerställa betalning av följerättsersättningen.

2.7.3.6 Bör det införas särskilda bestämmelser om hur uppgifterna får användas?

Bedömning: Information som har erhållits till följd av bestämmelserna om redovisningsskyldighet får inte användas i strid mot bestämmelserna i personuppgiftslagen. Det bör inte införas några ytterligare begränsningar av hur uppgifterna i redovisningen får användas.

Om organisationen har rätt att granska verifikationer och andra underlagshandlingar uppkommer frågan om det bör införas några särskilda begränsningar av hur organisationen får använda informationen.

Skälen för bedömningen

Verifikationer och andra underlagshandlingar kan innehålla information som kan användas för andra ändamål än att säkerställa betalning av följerättsersättningen. Det kan röra sig om uppgifter om vem som är köpare och säljare eller andra uppgifter som omfattas av sekretessavtal. Uppgifterna kan vara känsliga, exempelvis för dem som inte vill att det ska vara offentligt att de har köpt eller sålt ett visst konstverk. Vid bedömningen av om det behöver begränsas hur organisationen får använda informationen är framför allt två faktorer av intresse. Den ena är om organisationen omfattas av reglerna om offentlighet och sekretess för uppgifter i allmänna handlingar. Den andra är i vilken utsträckning lagstiftningen som styr behandling av personuppgifter begränsar hur uppgifterna får användas.

Omfattas BUS av reglerna om handlingsoffentlighet?

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen har var och en som begär det rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet, förutsatt att handlingen inte omfattas av sekretess. BUS är en ekonomisk förening, inte en myndighet. Föreningen är visserligen ett sådant enskilt organ som när det gäller handlingsoffentlighet jämföras med myndighet. Enligt bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller detta dock endast i den mån handlingarna hör till föreningens verksamhet att fördela vissa statliga medel till bild- och formkonstnärer. Verksamheten att inkassera och fördela följerrättsersättningen omfattas däremot inte. Organisationen måste därför inte lämna ut sådana handlingar med stöd av handlingsoffentligheten. En konsekvens av detta är att någon på offentlighets- och sekretesslagen grundad handlingssekretess inte gäller hos BUS när det gäller förvaltningen av följerrättsersättningen. Någon motsvarande tystnadsplikt för föreningens funktionärer och anställda gäller därför inte. Offentlighets- och sekretesslagstiftningen hindrar således inte att föreningen lämnar ut uppgifter som gäller följerrätten, även om man inte är skyldig att göra det.

Personuppgiftslagen begränsar hur organisationen får använda uppgifterna

Även annan lagstiftning än den som gäller offentlighet och sekretess kan begränsa hur uppgifterna får användas. Den som exempelvis behandlar personuppgifter på ett sätt som är oförenligt med det syfte för vilket de samlades in kan drabbas av sanktioner. Dessa begränsningar finns i personuppgiftslagen (1998:204).

Eftersom det har ansetts vara alltför långtgående att reglera all manuell behandling av personuppgifter, har lagens tillämpningsområde begränsats till att omfatta sådan behandling av personuppgifter som är särskilt känslig från integritetssynpunkt (prop. 1997/98:44 s. 39–40). Lagen omfattar därför i första hand behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad (5 §). Även annan behandling av personuppgifter omfattas dock, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Om behandlingen omfattas av lagen gäller bl.a. att behandlingen inte får omfatta fler personuppgifter än vad som är nödvändigt och att insamlade uppgifter inte får användas på ett sätt som är oförenligt med det syfte för vilket de samlades in (9 §).

Det står klart att en redovisning av försäljning av konstverk många gånger kan innehålla personuppgifter, dvs. information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Om den informationen behandlas eller kan komma att behandlas på ett sätt som är oförenligt med det syfte för vilket den samlades in eller annars behandlas på ett olagligt sätt, ska tillsynsmyndigheten enligt 45 § genom påpekanden eller liknande förfaranden försöka åstadkomma rättelse. Går det inte att få rättelse på något annat sätt eller är saken brådskande, får myndigheten enligt samma bestämmelse vid vite förbjuda den personuppgiftsansvarige att fortsätta att behandla personuppgifterna på något annat sätt än genom att lagra dem. I lagen finns därutöver vissa bestämmelser om att personuppgifter kan utplånas mot innehavarens vilja samt om skadestånd och straff (47–49 §§).

I 5 a § finns undantag från flera bestämmelser i personuppgiftslagen för behandling av personuppgifter i s.k. ostrukturerat material.

Behövs ytterligare begränsningar?

Vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/48/EG av den 29 april 2004 om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter (EGT L 195, 2.6.2004, s. 16, det s.k. civilrättsliga sanktionsdirektivet) infördes regler som gör det möjligt för en domstol att vid vite förelägga den som påstås ha gjort eller medverkat till ett intrång att tillhandahålla information om ursprung och distributionsnät för de varor eller tjänster som intrånget gäller (informationsföreläggande). Trots att det efterfrågats av vissa remissinstanser ansåg regeringen att det inte fanns skäl att införa särskilda bestämmelser som reglerar hur behandlingen av personuppgifter som erhållits med stöd av bestämmelserna får hanteras (prop. 2008/09:67 s. 169). Regeringen menade att sådana uppgifter kunde erhållas även på andra sätt, t.ex. genom edition, och hänvisade till att reglerna om hur personuppgifter får behandlas bör vara desamma oavsett på vilken grund informationen har erhållits. Även när det gäller företagshemligheter har regeringen intagit ståndpunkten att det är olämpligt att införa en särreglering när det gäller uppgifter som har erhållits med stöd av bestämmelserna om rätt till information (a. prop. s. 169). Samma synsätt bör enligt vår mening gälla även när det gäller skyddet för de personuppgifter som förekommer i en redovisning av försäljningar av konstverk. Det bör därför inte införas särskilda bestämmelser om hur uppgifterna får användas.

2.7.3.7 Bör skyldigheten att redovisa begränsas i tiden?

Förslag: Skyldigheten att redovisa ska upphöra om organisationen inte begär redovisning inom tre år efter utgången av det kalenderår som redovisningen skulle avse.

Som en följd av våra förslag till ändrade regler om redovisning av följerrätten uppkommer frågan om skyldigheten att redovisa bör begränsas i tiden.

Skälen för förslaget

Organisationens anspråk på följerrättsersättning mot den som är skyldig att betala följerrättsersättning preskriberas tre år efter utgången av det kalenderår då försäljningen ägde rum (26 p § första stycket URL). Rätten för organisationen att få en redovisning är begränsad på ett liknande sätt: den som är skyldig att betala ersättningen är inte skyldig att redovisa andra försäljningar än dem som har gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren (26 p § andra stycket URL, jfr artikel 9 i följerrättsdirektivet). Nuvarande ordning bygger alltså på att rätten att kräva in ersättningen och att få en redovisning i princip har samma begränsning i tiden.

Vi har föreslagit att den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare ska redovisa årligen till organisationen. Redovisningen innefattar uppgifter om, och i så fall vilka, ersättningsgrundande försäljningar som har gjorts. Som en del av rätten till årlig redovisning ska organisationen också ha rätt att få tillgång till underlagshandlingar. I likhet med andra rättsförhållanden bör krav på redovisning inte kunna hållas svävande under hur lång tid som helst. Detta talar för att organisationen bör förlora sin rätt göra anspråken på redovisning och tillgång till underlagshandlingar gällande efter viss tid. Det skulle också te sig märkligt om organisationen har rätt att kräva redovisning efter att de fordringar som redovisningen eventuellt utvisar upphört att gälla. När det gäller skyldigheten att lämna ut underlagshandlingar är det också angeläget att konsthandlare och auktionsföretag inte behöver sväva i ovisshet under allt för lång tid. Starka ändamålsskäl talar enligt vår mening för att redovisnings-skyldigheten bör begränsas i tiden. Frågan är då hur en sådan

begränsning bör utformas lagtekniskt. Skyldigheten att redovisa kan knappast ses som en förmögenhetsrättslig förpliktelse (jfr Lindskog, Preskription, 2011, s. 122). Organisationens rätt att få en redovisning bör därför inte vara föremål för preskription. Ett alternativ kan då vara att skyldigheten att redovisa får stå kvar så länge anspråket på betalning inte har preskriberats, men inte därefter. Detta framstår dock som mindre lämpligt, eftersom det i vissa fall kan finnas en skyldighet att redovisa även om det inte finns någon betalningsskyldighet (se avsnitt 2.7.3.3 ovan). Ett exempel kan vara en konsthandlare som endast säljer äldre konstverk, som inte längre har upphovsrättsligt skydd. Men även i dessa fall behöver den redovisningsskyldige skyddas mot oväntade krav på redovisning. Intresset av en klar och enkel ordning talar därför för att skyldigheten att redovisa upphör efter viss tid, om organisationen inte begär redovisning. Tiden bör anpassas till den treåriga preskriptionstid som gäller för organisationens krav mot den som är skyldig att betala ersättning.

2.7.3.8 Behöver det klargöras när vissa tidpunkter infaller?

Bedömning: Det behöver inte klargöras från vilken dag ränta på följerrättsersättningen börjar löpa eller när vissa andra rättsligt relevanta tidpunkter infaller.

Till utredningen har framförts att vissa frågor om rättsligt relevanta tidpunkter inte är tydligt reglerade och det finns utrymme för olika tolkningar. Detta gäller bl.a. när skyldigheten att redovisa uppkommer respektive förfaller och från vilken dag dröjsmålsränta ska beräknas. I detta avsnitt redovisar vi vår syn på behovet av sådana klargöranden i lagstiftningen.

Skälen för bedömningen

När uppstår rätten till ersättning och när ska den betalas?

Rätten till ersättning på grund av följerrätt uppstår när ett tidigare överlåtet exemplar av ett upphovsrättsligt skyddat konstverk säljs vidare. Fordran på följerrättsersättning uppkommer alltså samtidigt som den ersättningsgrundande vidareförsäljningen. När en ersättningsgrundande vidareförsäljning har ägt rum ska enligt allmänna

förmögenhetsrättsliga principer ersättningen betalas genast eller senast vid anfordran (prop. 2006/07:79 s. 57). Det behövs inte några förtydliganden i den delen.

Från vilken dag ska ränta beräknas?

Följerättsdirektivet harmoniserar inte frågor om ränta på ersättningen, och ger inte heller några kriterier för denna bedömning. Den frågan ska således bedömas enligt nationell rätt. En konsekvens av att fordringen är förfallen är då att borgenären kan få rätt till ränta på kapitalbeloppet. Allmänna bestämmelser om ränta finns i räntelagen (1975:635). Lagen gäller, förutom i fall som här saknar betydelse, i den mån inte annat är avtalat, utfäst eller särskilt föreskrivet (1 §).

Olika regler gäller för fordringar med bestämd förfallodag respektive andra fordringar. Huvudregeln beträffande fordringar med bestämd förfallodag är att ränta ska betalas från förfallodagen (3 §). När det gäller fordringar som inte har en i förväg bestämd förfallodag och inte heller grundar sig på redovisningsskyldighet gäller att ränta ska betalas från en senare tidpunkt, vanligen trettio dagar efter det att borgenären har avsänt en räkning eller på annat sätt framställt krav på betalning av ett bestämt belopp med angivande att underlåtenhet att betala medför skyldighet att utge ränta (4 §).

Som redan nämnts förfaller följerrättsersättningen till betalning i samband med försäljningen eller senast vid anfordran. Förfallodagen kan därmed inte anses vara bestämd i förväg i den mening som avses i räntelagen (jfr prop. 1975:102 s. 117). Mycket talar därför för att dröjsmålsränta ska betalas från den dag som infaller trettio dagar efter att organisationen har avsänt en räkning eller på annat sätt framställt krav på betalning med angivande att underlåtenhet att betala medför skyldighet att betala ränta. Galdenären är dock inte skyldig att betala ränta för tiden innan räkningen eller kravet har kommit honom eller henne till handa.

Rättsläget får däremot betraktas som oklart när det gäller frågan, om ett krav på följerrättsersättning kan likställas med skadestånd eller annan liknande ersättning som inte kan fastställas utan särskild utredning. Om så är fallet krävs också att organisationen lägger fram den utredning som med hänsyn till omständigheterna skäligen kan begäras, för att ränta ska beräknas från den dag som angetts tidigare (4 §). Detta är emellertid en fråga som lämpligen får avgöras i rättstillämpningen.

När uppstår rätten till redovisning och när ska redovisningen lämnas?

Vi har föreslagit att den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare senast den 1 april varje år ska lämna en redovisning av föregående års försäljning till organisationen. Skyldigheten att redovisa uppkommer genast, dvs. när kravet på yrkesmässig verksamhet är uppfyllt. Om parterna inte har kommit överens om något annat, ska redovisningen lämnas den 1 april året efter det år försäljningen ägde rum. Den föreslagna rätten att få tillgång till underlagshandlingar förfaller vid anfordran. Bestämmelserna är klara och kräver inte några ytterligare förtydliganden.

2.7.4 Behövs ytterligare åtgärder?

Vi har i föregående avsnitt lagt fram flera förslag som syftar till att skärpa redovisningsskyldigheten och förtydliga organisationens rätt till de uppgifter som är nödvändiga för att kontrollera att redovisningen är korrekt och fullständig. Behövs det då ytterligare åtgärder för att förstärka skyddet för följerätten? Kommittédirektiven pekar ut vissa tänkbara kontroll- och sanktionsåtgärder som ska övervägas närmare. I detta avsnitt redovisas hur vi ställer oss till dessa.

2.7.4.1 Bör det införas regler om straff?

Bedömning: Skyldigheten att redovisa ersättningsgrundande försäljningar bör inte straffsanktioneras.

En väg som ska prövas enligt våra direktiv är om det bör införas regler om straff för den som inte redovisar ersättningsgrundande försäljningar. I tidigare lagstiftningssammanhang har den frågan övervägts i nära anslutning till en liknande fråga, nämligen om det bör vara straffbart att inte betala följerättssättningen.

*Skälen för bedömningen*Tidigare ställningstaganden i frågan

Lagstiftaren har vid två tillfällen gjort bedömningen att det inte bör införas regler om straff för den som inte betalar ersättningen eller straffsanktion för skyldigheten att redovisa ersättningsgrundande försäljningar. Den första gången var i samband med att följerrätten infördes (prop. 1994/95:151, bet. 1995/96:LU1, rskr. 1995/96:34). Utgångspunkten var då att den som underlåter att betala ersättningen inte gör intrång i den till verket knutna upphovsrätten. Han eller hon kan därmed inte bestraffas enligt det allmänna straffstadgandet i 53 § URL. Regeringen ansåg inte heller att det fanns något större behov av särskilda straffbestämmelser i saken. Mot en kriminalisering anfördes också att det vore olämpligt att bestraffa en underlåtenhet att uppfylla en rent civilrättslig förpliktelse, nämligen att betala en fordran. Det fanns inte heller skäl att straffsanktionera skyldigheten att redovisa. Regeringen hänvisade i stället till att det fanns en rätt för organisationen att få redovisning. Om någon skulle vägra att fullgöra den förpliktelsen ansågs organisationen kunna säkerställa sin rätt enligt vanliga regler.

Frågan om kriminalisering togs upp på nytt i samband med genomförandet av följerrättsdirektivet (prop. 2006/07:79, bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195). BUS och flera andra remissinstanser hade förespråkat straffsanktionering som påtryckningsmedel för att få ut redovisning om gjorda försäljningar. Remisskritiken byggde bl.a. på att lagstiftningen ansågs ge utrymme för mindre nogräknade handlare att låta bli att redovisa, vilket snedvrider konkurrensen och skadar upphovsmännen ekonomiskt. Möjligheten att med handräckning eller vitesföreläggande få ut redovisning om försäljningar ansågs inte ändamålsenlig. Regeringen gjorde dock bedömningen att de skäl som i det tidigare lagstiftningsärendet anförts mot en straffsanktionering fortfarande hade styrka. Vid riksdagsbehandlingen ifrågasatte kulturutskottet om möjligheten till handräckning och vitesföreläggande är tillräckligt effektiv. Utskottet hänvisade till att BUS förespråkat en straffsanktionering och att det i andra nordiska länder fanns regler om straff för den som inte redovisar försäljningar som omfattas av följerrätten. Som tidigare nämnts biföll riksdagen propositionen, men tillkännagav att frågan bör övervägas ytterligare.

Det finns argument för och emot en kriminalisering

Det finns skäl som talar för att straffsanktionera skyldigheten att redovisa ersättningsgrundande försäljningar. Som tidigare påpekats skulle en kriminalisering kunna förbättra förutsättningarna för säkerställande av betalning. En straffsanktion skulle också markera samhällets avståndstagande och bidra till att skapa ordning i en bransch där organisationen upplever problem med att vissa aktörer inte redovisar. För ett straffrättsligt skydd talar också att BUS inte har upplevt någon egentlig förbättring i de delar man menar att det finns brister. Ett annat bärkraftigt argument för en kriminalisering är att de andra nordiska länderna har infört straffbestämmelser och problemen med att få en redovisning tycks vara betydligt mindre där än i Sverige. Våra överväganden i avsnitt 2.7.3 tyder också på att lagstiftaren tidigare har utgått från att organisationen har haft goda möjligheter att komma till sin rätt med hjälp av handräckning eller vitesföreläggande. Detta antagande är enligt vår mening felaktigt. Dessa omständigheter skulle kunna tala för att det finns ett behov av kriminalisering. Det finns emellertid också flera omständigheter som talar emot att införa regler om straff för den som inte redovisar ersättningsgrundande försäljningar. Av dessa vill vi särskilt peka på följande.

Vissa av de mest klandervärda handlingarna är redan straffbelagda

En inledande fråga att besvara är om vissa handlingssätt redan är straffbara enligt befintlig lagstiftning. Enligt vår mening torde vissa av de mest klandervärda handlingarna vid redovisning av följerätten redan vara straffbelagda. Främst gäller detta ansvaret för felaktiga uppgifter i redovisningen.

Frågan om den som lämnar felaktiga uppgifter vid redovisning av följerätten redan i dag kan göra sig skyldig till brott har inte berörts i förarbetena till lagstiftningen om följerätt. När det gäller privatkopieringsersättningen uttalas dock att ansvar för oriktiga uppgifter kunde komma i fråga t.ex. enligt bestämmelserna om bedrägeri och annan oredlighet i 9 kap. brottsbalken under de förutsättningar som anges där (prop. 1997/98:156 s. 32). Vi menar att samma synsätt kan anläggas på ansvaret för felaktiga uppgifter vid redovisning av följerätten.

Att lämna felaktiga uppgifter kan således, beroende på tillvägagångssätt och omständigheterna i det enskilda fallet, bedömas som bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken). Den som lämnar felaktiga

uppgifter i en redovisning torde i många fall förmedla en oriktig uppfattning till organisationen t.ex. om vilka försäljningar som har gjorts. Om förmedlandet av den oriktiga uppfattningen – vilseledandet – påverkar organisationens handlande på så sätt att gärningsmannen inte betalar alls eller ett för lågt belopp kan ansvar för bedrägeri komma i fråga. Detta leder till vinning för gärningsmannen och skada för bildkonstnären. Att den som vilseletts (organisationen) står i bildkonstnärens ställe är klart. Ett bedrägeribrott i objektiv mening kan därmed föreligga. Ansvar för bedrägeri förutsätter dock att gärningsmannen har handlat med uppsåt. Uppsåtskravet kan leda till bevisproblem och i praktiken begränsa tillämpningen till mer uppenbara fall. Straffstadgandet kan enligt vår mening inte heller användas mot den som endast förhåller sig passiv när organisationen begär redovisning. Kravet på vilseledande kan då normalt inte anses uppfyllt.

För bedrägeri är straffet fängelse i högst två år. Försök och förberedelse till bedrägeri är straffbart.

Liknande handlingar är redan kriminaliserade

Det kan vidare noteras att lagstiftningen om handel med begagnade varor har ett tillämpningsområde som i stort sett täcker in all den handel med konstverk där följerrättsersättning kan utgå. Straffbestämmelserna i den lagstiftningen är därför av intresse för utredningen.

Lagen om handel med begagnade varor har till syfte att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor (1 §). Regleringen är enligt förordningen (1999:272) tillämplig på yrkesmässig handel med vissa begagnade varor, bl.a. målningar, teckningar, grafik och skulpturer, samt konstalster av glas, porslin och annan keramik. Konstverk ska anses som begagnade om de tidigare varit föremål för handel. Lagen är inte tillämplig om varornas sammanlagda värde uppenbarligen understiger 2 000 kronor. Handlaren är skyldig att registrera sig hos polismyndigheten och att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor och att på begäran tillhandahålla den lokala polismyndigheten dessa anteckningar och övriga handlingar som avser mottagna varor (5 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra skyldigheten eller lämnar oriktig uppgift vid fullgörandet döms till böter eller fängelse i högst sex månader (14 §).

Skyddsintresset skiljer sig tydligt mellan de båda lagarna. Men det är redan i dag straffbart för den som yrkesmässigt handlar med begagnade konstverk att inte lämna vissa uppgifter om försäljningar av konstverk till polismyndigheten, om myndigheten begär det. För att straffbelägga i princip samma handlande även inom ramen för följerätten bör det krävas vägande skäl. Ett annat och mindre ingripande alternativ är i stället att på civilrättslig grund ge organisationen tillgång till de anteckningar och den dokumentation som handlaren under straffhot redan är skyldig att föra och hålla tillgänglig. I avsnitt 2.7.3.5 ovan har vi lämnat förslag som tydliggör vilken rätt organisationen har av att få del av underlagshandlingar.

Kriminalisering ska användas med försiktighet

Kriminalisering för att förhindra överträdelser av olika normer ska användas med försiktighet (prop. 1994/95:23 s. 52). Ny-kriminalisering bör användas med försiktighet och efter en noggrann analys av behovet och konsekvenserna av att ingripa med denna åtgärd mot ett oönskat beteende. Ett skäl till detta är att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl är att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas frihet och kan medföra ingripande tvångsåtgärder.

Kriminalisering avviker från gällande systematik

Utgångspunkten för den nu gällande följerättslagstiftningen är att den rör rättsförhållandet mellan enskilda. Detta är också vår utgångspunkt för bedömningen av hur reglerna framöver bör vara konstruerade. Det skulle utgöra ett betydande avsteg från de grundförutsättningar som följerätten bygger på om det införs regler om straff för den som inte redovisar, dvs. självmant rättar sig efter innehållet i en civilrättslig regel. Ytterligare gärningsmoment måste då tillkomma för att handlandet ska framstå som tillräckligt klandervärt för att motivera en kriminalisering. Att föreskriva straff skulle dessutom innebära att bara den ena av de båda formerna av särskild ersättning i 2 a kap. URL ges ett straffrättsligt skydd. I avsnitt 0 har vi slagit fast att lagstiftningen som utgångspunkt ska ansluta till det gällande regelverkets utformning och begrepps-användning och att denna utgångspunkt endast bör frångås om skäl talar för det.

Skulle en kriminalisering vara effektiv?

Ett kriterium som normalt bör vara uppfyllt för att en kriminalisering ska vara befogad är att en straffsanktion utgör ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet (jfr prop. 1994/95:23 s. 52). I detta hänseende gör vi följande bedömning.

Hur effektiv en straffsanktionering skulle vara är naturligtvis svårt att förutse. Det beror bl.a. på hur bestämmelsen utformas. Brott mot upphovsrättslagen handläggs dock normalt som angivelsebrott. Åtal får i de flesta fall bara väckas av åklagare om målsäganden anger brottet till åtal eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt (59 § URL). En straffskydd för följerrätten skulle i likhet med andra immaterialrättsbrott bygga på att det är rättighets-havarna som säkrar bevisningen.

En kriminalisering riskerar också att leda till problem av utrednings- och beviskaraktär. Med tanke på de gränsdragningsproblem som kan finnas i fråga om vad som omfattas av följerrätten uppkommer frågan om straffbestämmelsen kan avgränsas på ett tillräckligt tydligt sätt. Särskilda bevisproblem kan också uppkomma om det för ansvar ska krävas att gärningsmannens uppsåt täcker att de försäljningar som inte redovisats är sådana att de omfattas av följerrättsreglerna. Som exempel kan nämnas en konsthandlare som felaktigt tror att det konsthantverk han eller hon säljer inte är originalkonstverk i den mening som anses i 26 n § första stycket URL och därmed inte omfattas av följerrättsreglerna. Misstaget gäller då en bakomliggande rättsregel som har betydelse för tillämpningen av straffbudet. Den straffrättsliga täckningsprincipen kan då medföra att gärningsmannen inte kan fällas till ansvar för ett uppsåtligt brott (s.k. oegentlig rättsvillfarelse).

Med tanke på att straffbestämmelserna i de andra nordiska länderna inte har använts framstår det som oklart vilken praktisk betydelse en kriminalisering skulle få. Erfarenheterna från andra nordiska länder tyder på att straffbestämmelsen inte skulle användas alls eller bara i något enstaka fall. Det kan därför ifrågasättas om en straffsanktion skulle vara ett effektivt medel för att säkerställa att lagstiftningen följs. Eftersom det finns en rad rättsliga och utomrättsliga faktorer som påverkar om ett regelverk upplevs som effektivt går det inte att säga vilken effekt kriminaliseringen har haft i de andra nordiska länderna. Straffhotet blir dock knappast avskräckande när de fall då det förverkligas närmast utgör undantags-situationer. På motsvarande sätt framstår det fåtal fall som faktiskt

bestraffas som slumpartade, vilket urholkar straffsystemet och minskar dess trovärdighet (jfr SOU 2013:38 s. 569).

Kräver gärningarnas allvar en kriminalisering?

Kriminalisering är den mest ingripande åtgärden som staten kan använda. Det finns dock beteenden som är så allvarliga eller skadliga att det inte går att undvara straffrätten (se bl.a. prop. 2013/14:41 s. 17). Detta brukar uttryckas på så sätt att en straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Vissa av de mest klandervärda handlingarna vid redovisning av följerätten – att medvetet vilseleda organisationen – kan redan i dag bestraffas som bedrägeri. Det kan diskuteras om gärningarna i övrigt verkligen är så allvarliga att straffrätten inte kan undvaras. I Danmark, Finland och Norge kan endast böter följa på brottet. Någon annan straffskala torde inte vara aktuell här i landet. Detta talar mot att handlingssätten har ett sådant straffvärde att man måste ingripa mot dem med kriminalisering.

Slutsats

Att inte redovisa ersättningsgrundande vidareförsäljningar medför tveklöst risk för att bildkonstnären drabbas av ekonomisk skada. Vi anser att dock de skäl som talar mot att införa regler om straff för den som inte redovisar följerätten överväger. Som framgått ovan föreslår vi andra åtgärder som syftar till att säkerställa att redovisningsskyldigheten fullgörs. Behovet av ett straffskydd för följerätten är inte så framträdande att det finns skäl att frångå den bedömning som gjordes i samband med genomförandet av följerättsdirektivet. Utvecklingen på området bör dock följas. Om de åtgärder som vi har föreslagit inte leder till att redovisningen förbättras kan det finnas anledning att återkomma till frågan längre fram.

2.7.4.2 Bör all försäljning redovisas?

Bedömning: Redovisningsskyldigheten bör inte utvidgas till att omfatta försäljning av konstverk som inte ger rätt till följerättsersättning.

Ett alternativ som ska prövas enligt kommittédirektiven är om den ersättningsskyldige bör vara skyldig att redovisa all försäljning av konstverk, inte bara den som ger rätt till följerättsersättning. En

variant på samma alternativ som nämns i kulturutskottets yttrande är att organisationen ska kunna begära att all försäljning redovisas om det finns särskilda skäl.

Skälen för bedömningen

Den som är ersättningsskyldig behöver i dag bara redovisa de försäljningar som ger rätt till följerrättsersättning (26 p § andra stycket URL). Annan försäljning behöver inte redovisas.

Som nämnts förespråkade en del remissinstanser i samband med genomförandet av följerrättsdirektivet att redovisningsskyldigheten skulle utvidgas till att omfatta *all* försäljning av konstverk, inte bara den som ger rätt till följerrättsersättning. Enligt regeringens bedömning skulle det kunna förbättra förutsättningarna för betalning om redovisningsskyldigheten utsträcktes till att omfatta försäljning av konstverk i stort. Detta skulle dock innebära att insynen i den ersättningsskyldiges verksamhet gäller även andra försäljningar än de som omfattas av följerrätten. Regeringen hänvisade också till att de uppgifter som var nödvändiga för att säkerställa utbetalning av ersättningen är de som rör försäljningar som grundar en rätt till ersättning. Det ansågs därför varken nödvändigt eller lämpligt att utsträcka redovisningsskyldigheten till att avse även andra försäljningar (prop. 2006/07:79 s. 52–53).

Vi anser att dessa skäl fortfarande har styrka. När effekterna och behovet av en sådan lagstiftning ställs mot det avsedda målet med reglerna är det tydligt att åtgärden inte är motiverad. För det första skulle redovisningen bli betydligt mer omfattande. Organisationen skulle därmed få ökade administrativa kostnader för att sortera materialet. Åtgärden skulle, för det andra, inte heller inriktas på de fall där det finns anledning att ifrågasätta redovisningen. Som kontrollåtgärd framstår en generell redovisningsskyldighet som ineffektiv och administrativt betungande. Ett ännu tyngre argument är att redovisningen skulle ge organisationen en insyn i den redovisningsskyldiges verksamhet som inte motiveras av intresset att säkra betalning av följerrättsersättningen. Inget annat nordiskt land har heller infört sådana regler. Mot den bakgrunden anser vi att det inte finns skäl att utvidga redovisningsskyldigheten till att omfatta försäljning av konstverk i stort.

Att ställa upp ett krav på särskilda skäl för att organisationen ska kunna begära att all försäljning redovisas skulle visserligen göra

åtgärden något mer inriktad på fall där det finns fog för misstanken att redovisningen inte stämmer. Samtidigt blir den mindre effektiv som kontrollåtgärd. Ett krav på generell redovisning om det finns särskilda skäl framstår enligt vår mening fortfarande som alltför krångligt och administrativt krävande.

2.7.4.3 Bör det införas kontrollmöjligheter som bygger på medverkan av en revisor?

Bedömning: Det bör inte införas regler om att en revisor ska intyga att redovisningen omfattar alla försäljningar där följerättsersättning ska betalas. Bestämmelser som ger organisationen rätt att granska räkenskaper och andra handlingar hos motparten genom en revisor bör inte heller införas.

Ytterligare ett alternativ som ska övervägas är om det bör krävas att en revisor intygar att redovisningen omfattar alla försäljningar där följerättsersättning ska betalas. Ett annat alternativ som vi bedömer vara av intresse i sammanhanget är den rätt till särskild granskning genom medverkan av en revisor som på avtalsrättslig grund tillämpas av organisationen Copyswede.

Skälen för bedömningen

Enligt nuvarande regler gäller inga formkrav för redovisningen. Något lagstöd för att kräva revisorsintyg finns inte. Frågan har inte berörts närmare i förarbetena till lagstiftningen om följerätt.

Krav på revisorsintyg förekommer bl.a. inom associationsrätten och på det finansiella området. Som exempel kan nämnas att en revisor ska lämna ett skriftligt yttrande om aktier betalas med s.k. apportegendom (2 kap. 19 § aktiebolagslagen [2005:551]). Den upphovsrättsliga lagstiftningen innehåller för närvarande inte några krav på revisorsintyg eller revisorsmedverkan (jfr dock SOU 2010:24 s. 312). Avtalsvillkor som ger organisationen rätt till granskning med hjälp av revisorer eller andra särskilt utsedda granskningsmän förekommer dock. Som vi har sett tillämpar Copyswede sådana avtalsvillkor för att kunna kontrollera redovisningen av privatkopieringsersättningen. Villkor som bygger på revisorsgranskning förekommer

även i royaltyavtal och andra avtal där ersättningen står i proportion till utnyttjandet av verket (a. bet. s. 312).

En auktoriserad eller godkänd revisor har goda förutsättningar att kontrollera om regelverk följs. Revisorns oberoende ställning, kunskap och särskilda erfarenhet av att göra granskningar talar för att granskningen skulle bli effektiv. Erfarenheterna av kontrollmöjligheter som bygger på medverkan av en revisor tycks vara goda. Detta framgår av uppgifterna från förvaltande organisationer i Danmark och på Island. Även Copyswede upplever att kontrollen är effektiv. Också utifrån den granskades perspektiv har alternativet vissa fördelar. Det kan många gånger uppfattas som mindre ingripande att låta en revisor granska vissa handlingar jämfört med att lämna kopior av dem till organisationen. Ett skäl till det kan vara att revisorn är oberoende. Ett annat kan vara att revisorn har tystnadsplikt.

Ett ofta anfört argument mot kontrollmekanismer som bygger på medverkan av revisorer är att de leder till ökade administrativa kostnader. Alternativet att låta en revisor attestera redovisningen till organisationen skulle, enligt en uppskattning från Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF), innebära en merkostnad om minst cirka 10 000 kronor per år, om revisorns timarvode antas vara cirka 1 500–2 000 kronor. BUS erfarenheter visar också att problemen med att få redovisning inte gäller generellt, utan bara vissa aktörer på konstmarknaden. Att införa ett allmänt krav på revisorsintyg påverkar även de aktörer där några större problem inte tycks förekomma. Ett argument mot krav på revisorsintyg är också att många mindre företag kan välja att överhuvudtaget inte ha någon revisor. Det framstår inte som lämpligt att sådana företag ska behöva anlita revisor enbart för att granska redovisningen av följerrätten. De isländska erfarenheterna visar också att tillämpningsproblem kan uppkomma när det gäller sådana företag. På grund av det anförda anser vi att det inte finns tillräckliga skäl att införa krav på att redovisningen ska attesteras av en revisor. Vi lämnar därför inte något sådant förslag.

Det framstår, slutligen, som högst osannolikt att avtal som motsvarar de som tillämpas av Copyswede skulle användas i någon större utsträckning på konstmarknaden. Den som ingår avtal med Copyswede får vissa fördelar. En fördel är att de får betala ersättningen vid en senare tidpunkt. Genom avtal kan ersättningsbeloppen i vissa fall också sättas ned (26 m första stycket § URL). Vi kan dock inte se att det finns några motsvarande incitament för

företag på konstmarknaden att ingå avtal med BUS. Marknaden för de olika varorna ser vidare helt olika ut. Liknande avtal skulle troligen inte få någon spridning på konstmarknaden.

Det finns inget principiellt hinder mot eller något motsägelsefullt i att införa dispositiv lagstiftning med samma innebörd. Regleringen anger då vad som ska gälla om parterna inte kommer överens om något annat. Viss försiktighet bör dock iakttas när det gäller att införa nya sådana bestämmelser i URL. För att välja en helt ny kontrollmöjlighet måste krävas att en sådan framstår som bättre än de förbättringar som kan uppnås inom ramen för den nuvarande lagstiftningens utformning och struktur. Det gör den inte i detta fall. Vi lämnar därför inte något sådant förslag. Självfallet finns inga hinder mot att parterna avtalar om rätt till revisorsgranskning.

2.7.5 Hur bör följerrätten betalas?

Bedömning: Nuvarande bestämmelser om hur följerrättsersättningen betalas ger dem som säljer i kommission en viss konkurrensfördel jämfört med återförsäljare. En utvärdering från Europeiska kommissionen bör dock inväntas innan man tar ställning till om lagstiftningen bör ändras för att skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på området.

Vi går nu över till den första av två frågor som gäller förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens på konstmarknaden. Den gäller om bestämmelserna för hur följerrätten betalas missgynnar konsthandeln jämfört med auktionshusen.

Skälen för bedömningen

Om det vid en försäljning av konstverk endast är en person som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare, ska ersättningen betalas av denne (26 n § tredje stycket URL). Bestämmelsen kan medföra att vissa yrkesmässiga köpare blir tvungna att betala två följerrättsersättningar för samma konstverk; först när konstverket köps in från en privatperson och sedan när det säljs vidare. Företrädare för konst- och antikhandeln

har framfört att detta försätter konsthandlarna i ett sämre läge än auktionsföretagen.

Direktivet kräver att följerrättsersättning ska betalas så snart någon som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden deltar som säljare, förmedlare eller köpare (artikel 1.2). I ingressen till direktivet anges att följerrätten bör omfatta all vidareförsäljning med undantag av sådan vidareförsäljning som äger rum direkt mellan privatpersoner utan medverkan av personer som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden (skäl 18). Ordnar man försäljningen av ett konstverk så att ett verk först köps in och sedan säljs vidare föreskriver direktivet att två följerrättsersättningar ska tas ut. Detta gäller även om avsikten är att sälja verket vidare. Den enda fråga nationell rätt disponerar över är vem av de inblandade som ska betala ersättningen. Valet står då mellan den yrkesmässiga köparen och säljaren som är privatperson.

Vid genomförandet av följerrättsdirektivet gjorde regeringen bedömningen att starka skäl talade emot att lägga betalningsskyldigheten på en privatperson (prop. 2006/07:79 s. 34–35). En köpare som är yrkesmässigt verksam på konstmarknad ansågs ha möjlighet att kompensera sig för följerrättsersättningen i de fall då säljaren är en privatperson. Att i stället lägga ansvaret på den inkasserande organisationen att se till att ersättningen betalas av säljaren ansågs varken praktiskt möjligt eller önskvärt. Vi instämmer i den bedömningen.

Frågan är då om nuvarande regler medför att konkurrensen på konstmarknaden inte kan sägas ske på lika villkor. Det är klarlagt att bestämmelserna kan få kumulativ effekt och därmed verka i den riktningen. En återförsäljare som först köper in ett verk och sedan säljer det vidare deltar nämligen i två överlåtelse. Vid försäljning i kommission föreligger däremot endast *en* överlåtelse. Detta innebär en viss konkurrensfördel för dem som säljer i kommission jämfört med traditionella återförsäljare. Att reglerna snedvrider konkurrensen på konstmarknaden framstår dock som en alltför långtgående slutsats.

För det första kan hela situationen kring en konstförsäljning se väldigt olika ut vid en auktion jämfört med vid en försäljning via konsthandeln. Detta gör det svårt att jämföra situationen (a. prop. s. 34). Reglerna skiljer sig även åt i övriga avseenden. En återförsäljare står t.ex. till skillnad från kommissionären risken för att varan inte säljs, men kan samtidigt kompensera sig för detta med en vinstmarginal som är högre än den provision han eller hon hade fått

som kommissionär. Givetvis kan även konsthandlare sälja konstverk i kommission. Den affärsmodellen står inte enbart öppet för auktionsföretag. För det andra har det enligt uppgift från BUS inte förekommit att någon tvingats betala två följerättsersättningar för samma konstverk, först som köpare och sedan som säljare. Det konkurrensproblem som konst- och antikhandlarna lyfter fram tycks alltså inte ha haft någon praktisk betydelse.

I sammanhanget bör, för det tredje, beaktas att de aktuella bestämmelserna är föremål för översyn. I Europaparlamentets resolution om genomförandet och effekten av följerättsdirektivet, 2012/2038 (INI) 11 uppmanas kommissionen att i sin nästa utvärdering lösa problemet med den kumulativa effekten av ersättningarna. Parlamentet föreslår att denna utvärdering ska göras 2015. Resultatet av detta arbete bör inväntas innan man tar ställning till om lagstiftningen bör ändras för att skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på området.

2.7.6 Hur ska följerättsersättningen beräknas?

Bedömning: Den nuvarande tillämpningen av bestämmelserna ger auktionsföretag en viss konkurrensfördel jämfört med konst- och antikhandlare. Frågan om hur begreppet försäljningspris i direktivet ska tolkas är dock en fråga för rättstillämpningen. Vad som ska anses vara försäljningspris bör därför inte regleras i nationell lagstiftning.

Den andra konkurrensfrågan som har tagits upp i sammanhanget gäller om lagen bör ändras så att konst- och antikhandeln jämföras med auktionshusen med avseende på hur följerättsersättningen beräknas. Vi gör följande bedömning.

Skälen för bedömningen

Följerättsersättningen ska beräknas på försäljningspriset exklusive mervärdesskatt och tas ut enligt en fallande skala av procentsatser (26 o § första stycket URL). Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF) har framhållit att bestämmelserna innebär en konkurrensnackdel för konsthandeln, eftersom auktionshus betalar följerättsersättning beräknad på inköpspriset för köparen exklusive

auktionshusets provision (hammarslagspriset) medan handeln betalar följerrättsersättning beräknad på hela försäljningspriset. Kritiken bygger med andra ord på att konsthandlaren betalar följerrättsersättning även på sin handelsvinst.

Tidigare ställningstagande i frågan

Vare sig nuvarande eller tidigare lagtext innehåller någon definition av begreppet försäljningspris eller några närmare bestämmelser om hur det skulle bestämmas (26 o § URL, jfr tidigare 26 j §). I det betänkande av 1976 års upphovsrättsutredning som låg till grund för införandet av följerrätten uttalades dock att följerrättsersättningen principiellt borde beräknas på ett pris som inkluderar provisionen även vid auktionsförsäljning för att undvika att konsthandeln särbehandlas (SOU 1990:30 s. 546). Utredningen konstaterade dock att provisionens storlek kan vara svår att fastställa. För att förenkla hanteringen skulle därför hammarslagspriset vara utslagsgivande. Den skillnad i detta avseende som blir följderna för auktionshandeln respektive konsthandeln borde enligt utredningen vara försumbar (a. bet. s. 546).

Varken i den proposition som föregick införandet av 26 j § URL eller under riksdagsbehandlingen gjordes några klargörande uttalanden om försäljningspriset vid beräkning av ersättningen ska inkludera provision eller inte (prop. 1994/95:151, bet. 1995/96:LU1). Vid genomförandet av följerrättsdirektivet ansåg regeringen att det mot den bakgrunden kunde ifrågasättas vilken vikt utredningens uttalande i denna fråga borde tillmätas. Regeringen kunde konstatera att den praktiska hanteringen av följerrättsersättningen hade kommit att tillämpas på det sätt som SKAF anfört (prop. 2006/07:79 s. 42–43). Regeringen ansåg dock att frågan om hur begreppet försäljningspris i direktivet ska tolkas är en fråga för rättstillämpningen som ytterst avgörs av EU-domstolen. Det ansågs därför inte lämpligt att genom nationell lagstiftning närmare reglera frågan om vad som ska anses vara försäljningspris.

Vid riksdagsbehandlingen ansåg näringsutskottet att de synpunkter som förts fram tydde på att konkurrensen mellan konsthandlare och auktionshus inte alltid sker på lika villkor. Riksdagen biföll propositionen. Samtidigt tillkännagav man att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Påverkar reglerna konkurrensen på konstmarknaden?

De uppgifter som utredningen har hämtat in bekräftar att reglerna fortfarande tillämpas på samma sätt. I praktiken läggs alltså hammarlagspriset till grund för beräkningen av följerrättsersättningen vid auktionsförsäljning, medan ersättningen vid butiks-försäljning beräknas på slutpriset till kund. Lagstiftningen i sig kan inte sägas påverka konkurrensen på konstmarknaden, eftersom det med utgångspunkt i rättskällorna inte är givet att reglerna ska tillämpas på det sättet. I praktiken ger bestämmelserna dock auktionsföretag en viss konkurrensfördel jämfört med konsthandlare. Mot detta kan givetvis anföras att auktionsföretagets provision är en kostnad för förmedlingen, inte för själva konstverket, och att även konsthandlare kan sälja i kommission. Detta förekommer också i praktiken. Om konsthandlaren först köper in verket och sedan säljer det vidare torde dock – allt annat lika – den nuvarande tillämpningen av reglerna innebära ett något högre uttag av följerrättsersättning än om samma konstverk hade sålts på auktion. Om ett konstverk t.ex. säljs för 50 000 kronor exklusive mervärdesskatt och auktionsföretagets provision antas vara 15 % blir skillnaden 375 kronor (dvs. $7\,500 \times 0,05$). Tillämpningen innebär att konkurrensen inte fullt ut kan sägas ske på lika villkor.

Finns det skäl att ändra eller förtydliga lagstiftningen?

Frågan är då om det finns skäl att ändra eller förtydliga bestämmelserna i 26 o § URL för att klargöra vad som gäller i fråga om begreppet försäljningspris. Redan förekomsten av en konkurrens-påverkande effekt talar starkt för detta. Till stöd för detta kan också anföras att provisioner är en del av försäljningspriset i Danmark, Finland och Norge.

Direktivet innehåller inte några bestämmelser om hur försäljningspriset ska bestämmas. Detta bör dock inte ses som att frågan har hänvisats till att bedömas enligt nationell rätt. Avgörande blir i stället blir den för direktivet självständiga EU-rättsliga tolkningen. Den tolkningen ska som alltid göras mot bakgrund av bl.a. direktivets syfte och systematik. Sådana tolkningar görs ytterst av EU-domstolen. Domstolen har dock ännu inte tagit ställning i frågan. Att utan stöd i EU-domstolens praxis göra sådana förtydliganden innebär en risk för att det tas in något i lagtexten

som kan komma att visa sig inte stämma överens med senare praxis (jfr prop. 2009/10:225 s. 122). Vi instämmer därför i bedömningen att frågan bör överlämnas till rättstillämpningen.

2.7.7 Bör den nedre beloppsgränsen för rätten till följerrättsersättning ändras?

Förslag: Den nedre beloppsgränsen för rätt till följerrättsersättning höjs. Rätt till ersättning ska endast finnas om försäljningspriset exklusive mervärdesskatt överstiger en tiondel av ett prisbasbelopp.

Jag har tidigare konstaterat att minimibeloppet för rätten till följerrättsersättning bör övervägas på nytt. Frågan är då om det finns anledning att göra någon ändring i nuvarande regler.

Skälen för förslaget

Tidigare ställningstaganden i frågan

Upphovsmannen har i dag bara rätt till följerrättsersättning om försäljningspriset överstiger en tjugondel av ett prisbasbelopp (26 n § andra stycket URL). För 2014 motsvarar detta 2 200 kronor.

I samband med att följerrätten infördes gjorde regeringen bedömningen att det var rimligt med ett minimipris om cirka 3 000–4 000 kronor (prop. 1994/95:151). Regeringen föreslog därför att det bara skulle finnas rätt till ersättning om försäljningspriset var större än en tiondel av basbeloppet. Vid utskottsbehandlingen befarades dock att den miniminivå som regeringen hade föreslagit skulle missgynna en stor del av bildkonstnärerna. Lagutskottet valde därför en lägre nivå än den i propositionen. Det betonades dock att följerrättsersättningarna inte fick bli så låga att de konsumerades av kostnaderna för inkasseringen och distribution. En rimlig avvägning mellan dessa båda intressen var enligt utskottet att miniminivån borde hälften av vad regeringen hade föreslagit (bet. 1995/96:LU1 s. 20).

Frågan togs upp på nytt vid genomförandet av följerrättsdirektivet. Ett par remissinstanser förespråkade att tröskelbeloppet borde höjas. Man pekade bl.a. på att en stor andel av försäljningarna endast gav låg ersättning till upphovsmännen och ifrågasatte om de administrativa kostnaderna stod i rimlig proportion till utfallet.

Regeringen fann dock att även en mindre höjning av minimipriset skulle medföra att ett stort antal av de försäljningar som omfattas av följerrätt inte längre skulle göra det. Detta riskerade att främst drabba yngre konstnärer. Regeringen ansåg också att den gällande nivån hade etablerats på den svenska konstmarknaden och att den inte hade haft några märkbart negativa konsekvenser. (prop. 2006/07:79 s. 39–40).

Riksdagen har tillkännagett att miniminivån bör övervägas på nytt för att man ska hitta en rimlig balans mellan kravet på en effektiv hantering av systemet och syftet att stärka bildkonstnärernas ställning (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Har argumenten för gällande reglering fortfarande styrka?

Bedömningen av vilket minimipriset bör vara bygger på en avvägning mellan två centrala men delvis motstående intressen. Inom de ramar som följerrättsdirektivet anger ska syftet att stärka bildkonstnärernas ställning ställas mot kravet på en kostnads-effektiv reglering. Det är förstås angeläget att så många bildkonstnärer som möjligt omfattas av ordningen med följerrätt. Detta ger systemet legitimitet. Även mindre ersättningar kan också vara av betydelse för bildkonstnärernas ekonomiska situation. Det förhållandet att bestämmelserna har tillämpats under ganska kort tid sedan regeringen och riksdagen senast uttalade sig i frågorna talar, som konstaterats tidigare, mot en reform. Enligt min uppfattning finns trots det flera sakliga skäl som talar för att höja minimipriset något. Skälen är i huvudsak följande.

Är de administrativa kostnaderna rimliga i förhållande till utfallet?

I såväl svenska förarbeten som i följerrättsdirektivet kommer frågan om ett rimligt förhållande mellan administrativa kostnader och ersättnings storlek i blickpunkten. De administrativa kostnaderna uppstår dels hos den förvaltande organisationen, dels hos de auktionsföretag, konsthandlare m.fl. som redovisar och betalar till organisationen. Det står klart att balansen mellan de administrativa kostnaderna och den ersättning som upphovsmannen får är rimlig vid försäljningar i de allra flesta prislägen. Det kan dock ifrågasättas om så är fallet vid försäljningar till priser som ligger på eller i närheten av det nuvarande minimipriset.

Om ett konstverk säljs för det nuvarande minimipriset får konstnären ersättning med 110 kronor. Efter organisationens kostnadsavdrag återstår 88 kronor. Detta ska sedan ställas mot den kostnad som uppkommer för att administrera följerrätten hos de aktörer som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden som köpare, säljare och förmedlare av konstverk.

Såväl auktionsföretag som konst- och antikhandlare har beskrivit att styckkostnaden för redovisningen i princip inte påverkas av försäljningspriset. En konsekvens av detta är att bördan kan bli tyngre i de lägsta prisskikten. SKAF har exempelvis uppskattat de kostnader hanteringen medför för dess medlemmar till cirka 100 kronor per följerrättspliktig försäljning. Även Sveriges Auktionsföretagsförening har hänvisat till att de administrativa kostnaderna är höga, bl.a. för ad hoc arbete och för de datasystem man byggt upp. En annan konsekvens är att en liten del av följerrättsersättningen – den som är hänförlig till försäljningarna i det lägsta prisskiktet – orsakar ganska kännbara administrativa kostnader. Som jag snart återkommer till säljs nämligen omkring hälften (48 %) av alla följerrättspliktiga konstverk till priser mellan 2 120 kronor och 5 000 kronor. Eftersom styckkostnaden för redovisningen inte påverkas av försäljningspriset tyder detta på att dessa försäljningar står för uppemot hälften av auktionsföretagens respektive konst- och antikhandlarnas samlade kostnad för att administrera följerrätten. Detta ska vägas mot att samma försäljningar samtidigt bara svarar för en mindre del (7 %) av den inbetalade ersättningen.

Vid genomförandet av följerrättsdirektivet riktades remisskritiken främst mot organisationens kostnadsavdrag. Organisationens avdrag bestäms med hänsyn till ersättnings storlek och är i sig inte så stort att det ger någon anledning att ifrågasätta det nuvarande tröskelbeloppet, ens när det gäller de lägst prissatta konstverken. Av de

uppgifter som lämnats till utredningen framgår dock att kostnaderna för hanteringen hos auktionsföretagen respektive konst- och antikhandlarna kan vara betydande när de sätts i relation till konstnärens ersättning. Detta väcker frågan om det för konstverk i de lägsta prisskikten verkligen råder en rimlig balans mellan ersättningen och de administrativa kostnaderna.

Mot detta kan självfallet invändas att kostnadsuppskattningarna måste användas med försiktighet och med insikt om att det kan finnas behov av att ompröva de antaganden på vilka de vilar. Uppskattningar som uttrycks i fasta belopp ger lätt ett intryck av exakthet och objektivitet som kan vara missvisande, eftersom uppskattningen aldrig är säkrare än sitt underlag. En branschorganisation får dock anses ha bäst förutsättningar för att bedöma hur lång tid vissa arbetsmoment tar i anspråk för dess medlemsföretag. Att generellt slå fast vilka antaganden om lönekostnader m.m. som ska ligga till grund för beräkningarna eller om ett annat, mer effektivt, arbetssätt hade inneburit lägre kostnader är dock en vanskelig uppgift. Bedömningen bör utgå från de rutiner som faktiskt tillämpas i handeln i dag och från samtliga de kostnader som faktiskt – direkt eller indirekt – är förenade med redovisningen av följerrätten. Att enbart ta hänsyn till de kostnader som tillkommer för varje ytterligare försäljning som ska redovisas, ger enligt min mening inte en rättvisande bild av de kostnader som hanteringen för med sig. Ingen hänsyn skulle då tas till de gemensamma kostnaderna för t.ex. de datasystem som auktionsföretagen har byggt upp. De exakta beloppen är också mindre viktiga eftersom frågan om minimibeloppets storlek ska avgöras genom en avvägning av flera omständigheter, av vilka den exakta kostnaden endast är en. En tillräcklig hållpunkt för intresseavvägningen är att kostnaden för att redovisa försäljningen av de lägst prissatta konstverken kan vara betydande, när den sätts i relation till vad konstnären får. Detta är också i linje med de statistikuppgifter som visar att en relativt stor del av försäljningarna endast genererar en mindre del av följerrättsersättningen.

Skulle en höjning främst drabba yngre konstnärer?

Ett argument för att behålla det nuvarande minimipriset är att även en mindre höjning av minimipriset skulle medföra att ett stort antal av de försäljningar som idag omfattas av följerrätt inte skulle göra det framöver. Ett annat argument mot en förändring av gällande

ordning är att detta riskerar att framför allt drabba yngre konstnärer, vilkas konstverk ofta säljs för lägre belopp.

Det står klart att relativt stor andel av försäljningarna sker till priser på eller i närheten av minimibeloppet. Av de uppgifter från BUS som redovisas i bilaga 2 framgår att under 2012 såldes 48 % av alla följerrättspliktiga konstverk till priser mellan 2 120 kronor och 5 000 kronor. Dessa försäljningar svarade för 7 % av den inbetalade ersättningen. Statistiken för år 2010 och 2011 ger i huvudsak samma bild.

Självfallet säljs verk av oetablerade konstnärer ofta till lägre priser. Jag ställer mig däremot mer tveksam till påståendet att de verk som omsätts i de lägsta prisskikten främst skulle röra nya konstnärer. Uppgifterna i bilaga 2 om vilka upphovsmän som berörts av försäljningar till priser mellan 2 000 kronor och 6 000 kronor mellan år 2010 och 2012 ger en delvis annorlunda bild. Den samlade bilden kan snarare sägas spegla ett tvärsnitt av de konstnärer vars verk omsätts i Sverige. Något stöd i dessa uppgifter för att det främst – eller ens i någon särskilt hög grad – skulle röra sig om yngre och oetablerade konstnärer finns enligt min mening inte. Detta talar för att minimibeloppet kan höjas något utan någon egentlig försämring av för denna grupp av bildkonstnärer.

Skärpta redovisningsregler kan kompensera bortfallet

I sammanhanget bör också framhållas att förslaget till skärpta redovisningsregler kommer att medföra att fler företag i konstbranschen redovisar följerrätten. Detta dels eftersom möjligheten att använda rättsliga åtgärder mot dem som inte redovisar förbättras, dels eftersom organisationen får en uttrycklig rätt att granska underlagshandlingar. Detta leder sannolikt till ett högre uttag av följerrätt, som kan kompensera bildkonstnärerna för det bortfall som en höjning av minimibeloppet skulle innebära. Det är givetvis svårt att på förhand ange hur stor effekten kan väntas bli. BUS har uppskattat att omkring 350 företag berörs av skyldigheten att redovisa försäljning av originalkonstverk. Ungefär 250 av dessa företag svarar i dag inte när BUS begär redovisning. Till dessa hör bl.a. gallerier, där BUS gör bedömningen att försäljningen av konstverk ur eget lager omsätter två till fyra miljoner kronor. Om de föreslagna skärpningarna genomförs, kommer dessa och andra företag som yrkesmässigt köper, säljer eller förmedlar konstverk att ha begränsade möjligheter att motsätta sig att redovisa. Om vart och ett av dessa företag exempelvis redovisar ett par eller några

tusen kronor i följerrättsersättning skulle det utgöra ett betydande tillskott för bildkonstnärerna. Upphovsmännen som kollektiv skulle därmed i vart fall delvis kompenseras för det bortfall som en höjning av minimibeloppet skulle innebära.

Slutsats

Det finns goda skäl som talar i båda riktningarna. Enligt min mening väger dock skälen för en höjning tyngre. En hög kvalitet i regelstyrningen förutsätter att det råder ett rimligt förhållande mellan, å ena sidan, upphovsmannens eller rättighetshavarens ersättning och, å andra sidan, de samlade administrationskostnaderna. När det gäller konstverk som säljs till priser på eller i närheten av det nuvarande minimibeloppet gör det inte alltid det. Tvärtom förefaller konstnärens ersättning vid försäljning i de lägsta prisskikten i vart fall till övervägande del konsumeras av kostnaden för inkassering och redovisning. En högre beloppsgräns skulle också leda till en ökad handel med de lägst prissatta alstren och minska de kostnadskrävande gränsdragningsfrågor som uppkommer t.ex. när det gäller konsthantverk. Minimibeloppet bör därför höjas något. Övervägande skäl talar nu alltså för att göra en delvis annan bedömning än den som regeringen gjorde vid genomförandet av följerrättsdirektivet.

Det återstår då att ta ställning till vilket minimibeloppet bör vara. Bildkonstnärernas intresse utesluter en större höjning. Någon fingradering inom de ramar som direktivet tillåter bör heller inte ske. Enligt min mening bör minimibeloppet vara dubbelt så högt som i dag. Jag föreslår därför att rätten till följerrättsersättning endast ska finnas om försäljningspriset överstiger en tiondel av prisbasbeloppet. För år 2014 motsvarar detta 4 400 kr.

3 Framställning och spridning av exemplar inom vissa institutioner

3.1 Vårt uppdrag

I detta kapitel går vi över till de frågor som gäller en inskränkning i upphovsrätten och som har uppmärksammats i samband med genomförandet av ett direktiv på upphovsrättsområdet.

Uppdraget gäller den möjlighet som vissa arkiv och bibliotek har att för bl.a. bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål framställa och sprida exemplar av verk (16 § URL). I kommittédirektiven noteras att unionsrätten ger utrymme för att låta inskränkningen gälla till förmån även för exempelvis museer. Man pekar också på att en sådan utvidgning förespråkats av vissa remissinstanser i samband med genomförandet av direktivet. Vi har fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om inskränkningen i 16 § URL även bör omfatta andra institutioner än arkiv och bibliotek och föreslå hur inskränkningen i så fall bör avgränsas med beaktande av kraven i en viss artikel i direktivet.

Om vi kommer fram till att inskränkningen bör gälla till förmån för fler kategorier av institutioner, ska vi ta ställning till om ändringar också bör göras i vissa andra bestämmelser i URL. De bestämmelser det gäller är dels kretsen av institutioner som får framföra verk offentligt enligt 21 § eller ingå avtal med avtalslicensverkan enligt 42 d §.

Först redogör vi för systemet med inskränkningar i upphovsrätten, se avsnitt 3.2. I avsnitt 3.3 gör vi en rättsdogmatisk analys av den aktuella bestämmelsen. Vi presenterar där också det aktuella direktivet och pågående lagstiftningsarbeten på området. Därefter redovisas i avsnitt 3.4 de synpunkter som framförts vid en hearing med företrädare för den svenska museisektorn. I samma avsnitt redovisas också vissa andra förhållanden som är av intresse för behovet av ändringar i bestämmelserna. Lagstiftningen i de andra

nordiska länderna redovisas i avsnitt 3.5. Våra överväganden och förslag presenteras slutligen i avsnitt 3.6.

3.2 Inskränkningar i upphovsrätten

Utgångspunkten är, som nämnts, att den som har skapat ett verk ska ha vissa ensamrättigheter med avseende på hur verket utnyttjas. En av dessa är att ekonomiskt tillgodogöra sig alla utnyttjanden av verket som har praktisk betydelse.

Upphovsmannens intresse av att kunna bestämma över hur hans eller hennes verk utnyttjas ekonomiskt måste dock vägas mot de enskilda och allmänna intressen som finns av att i vissa fall kunna använda verk utan upphovsmannens samtycke. Beträffande den ekonomiska rätten finns därför vissa inskränkningar, som rör t.ex. rätten att framställa ett eller några få exemplar för privat bruk (12 § URL) och rätten att citera ur verk (22 § URL). Den som använder ett verk med stöd av en inskränkning behöver inte ha tillstånd från upphovsmannen och som huvudregel inte heller betala ersättning till honom eller henne. Eftersom grunden i systemet är ensamrättigheter som är förmögenhetstillgångar för varje enskild upphovsman ska restriktiviteten råda vid införande och tolkning av inskränkningar i ensamrättigheterna. Detta har understrukits i flera lagstiftningsärenden (se prop. 2004/05:110 s. 83–84 och där gjorda hänvisningar).

På grund av behovet av förutsebarhet är det lagstiftaren som reglerar inskränkningarna. Utrymmet att i lagen tolka in andra inskränkningar än dem som är angivna där är synnerligen begränsat. Detta kan i princip bara göras i mer särpräglade situationer som lagstiftaren inte har förutsett och där starka samhällsintressen kan läggas fram (NJA 1993 s. 263, jfr även NJA 1986 s. 702).

Inskränkningarna i upphovsrätten påverkar i de flesta fall inte upphovsmannens ideella rätt (11 § URL).

Som nämnts tidigare krävs det i princip tillstånd från upphovsmannen för att någon ska ha rätt att framställa exemplar av skyddade verk eller göra verket tillgängligt för allmänheten. Sådant tillstånd krävs dock inte om utnyttjandet sker med stöd av en inskränkning eller en tvångslicens.

Utöver möjligheterna att utnyttja verk med stöd av individuella avtal med upphovsmannen, inskränkningar eller tvångslicenser kan rätt till användning av ett skyddat verk även grundas på

bestämmelserna om avtalslicenser. Med avtalslicens avses att en part kan träffa avtal om användning av verk med en organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Sverige använda verk på området (42 a § URL). Genom avtalet får han eller hon rätt att använda också verk av upphovsmän som inte företräds av organisationen. Avtalet sträcks alltså ut till att omfatta sådana utanförstående upphovsmän (avtalslicensverkan). Syftet är att användaren ska kunna få alla de rättigheter som han eller hon behöver för sin verksamhet samtidigt som upphovsmannen ska få ersättning. Avtal som får avtalslicensverkan kan för närvarande ingås på sju olika områden, se 42 b–42 h §§ URL. Utanförstående upphovsmän har samma rätt till ersättning som dem som företräds av organisationen. De utanförstående upphovsmännen har också enligt flertalet avtalslicensbestämmelser rätt att begära individuell ersättning inom tre år efter det år då verket utnyttjades. Kravet på ersättning får då endast riktas mot organisationen, och alltså inte mot den som utnyttjar verken. De utanförstående upphovsmännens intressen tillgodoses även genom att de har möjlighet att meddela förbud mot användning. Ett sådant förbud medför att avtalslicensen inte gäller för de verk som avses med förbudet.

3.3 Framställning och spridning av exemplar inom vissa institutioner

3.3.1 Lagregleringen

Vissa arkiv och bibliotek har möjlighet att fritt framställa exemplar i syfte att bevara ett verk, att komplettera ett verk eller för att göra det möjligt att forska. De får även framställa exemplar för att tillgodose enskildas önskemål om kopior av enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original. Dessutom får exemplar framställas för användning i läsapparater (16 § URL). Exemplar som framställts på papper för att tillgodose lånesökandes behov får även spridas. De arkiv och bibliotek som omfattas av inskränkningen är de statliga och kommunala arkivmyndigheterna, de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna samt folkbiblioteken. Dessutom får regeringen i enskilda fall besluta att vissa andra arkiv och bibliotek ska ges samma rätt att framställa exemplar. Andra

institutioner än arkiv och bibliotek får enligt gällande rätt inte utnyttja inskränkningen.

3.3.2 Bakgrunden till dagens regler¹

I äldre rätt saknades bestämmelser som särskilt reglerade under vilka förutsättningar arkiv och bibliotek fick framställa exemplar av skyddade verk utan upphovsmannens samtycke. Regler om detta infördes i samband med URL:s tillkomst. Bestämmelserna fanns ursprungligen i 12 § och gällde då bara fotokopiering. Paragrafen var allmänt hållen men kompletterades av verkställighetsföreskrifter. Dessa fanns i förordningen (1961:348) med tillämpningsbestämmelser till lagarna (1960:729 och 730) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och om rätt till fotografisk bild (tillämpningsförordningen).

Bakgrunden till lagändringen var att fotokopiering hade kommit att användas i allt större utsträckning inom arkiv och bibliotek. Detta skedde för att skydda samlingarna, för att framställa exemplar av verk som inte kunde köpas i original och för att kunna låna ut kopior av artiklar i stället för de originalvolymerna i vilka artiklarna ingick. Enligt den praxis som arkiven och biblioteken hade utvecklat ansåg man sig i dessa fall inte behöva tillstånd från upphovsmännen. Avsikten med reformen var att legalisera denna praxis, men också att sätta vissa gränser för denna. En bestämmelse infördes därför i lagen som angav att arkiv och bibliotek med regeringens tillstånd – och på de villkor som angavs i tillståndet – för sin verksamhet skulle få framställa exemplar av verk genom fotokopiering. De närmare förutsättningarna för tillstånd framgick alltså inte av lagen. Större delen av det materiella innehållet fanns i tillämpningsförordningen. (Se SOU 1956:25 s. 192–193, prop. 1960:17 s. 115–116, bet. 1960:1LU41 och 43, rskr. 1960:406.)

Tillämpningsförordningen upphävdes den 1 januari 1994 och bestämmelserna togs i stället in i 16 § URL. I samband med reformen uttalade regeringen att den nya bestämmelsen skulle ge möjlighet att i princip behålla de föreskrifter som fanns i tillämpningsförordningen. Avsikten var att den nya regeln skulle motsvara den tidigare regeln i 12 § URL med tillämpningsföreskrifter (jfr prop. 1992/93:214 s. 68 och 112). Någon ändring i förhållande till vad som gällde enligt tillämpningsförordningen var alltså inte avsedd.

¹ Texten i detta avsnitt är hämtad från SOU 2013:4 s. 183–184.

Den nya bestämmelsen avsåg dock inte, när det gäller kopiering enligt 16 § första stycket 1 URL, endast fotokopiering utan också exemplarframställning med andra metoder.

Det finns fortfarande verkställighetsföreskrifter till vissa bestämmelser i URL. Det gäller bl.a. reglerna om exemplarframställning för kompletteringsändamål i 16 § första stycket 1. Verkställighetsföreskrifterna finns numera i upphovsrättsförordningen (1993:1212).

3.3.3 Bestämmelsens närmare innebörd²

Bevarandeändamål

Med exemplarframställning för bevarandeändamål avses framför allt kopiering av material i syfte att skydda och bevara arkivets eller bibliotekets samlingar. Det rör sig bl.a. om sådana fall där materialet är föråldrat och där kopiering måste ske för att bevara det. Auktorrättskommittén nämnde som exempel att tidningar tryckta på trähaltigt papper faller sönder med tiden. Kommittén lyfte även fram behovet av att skydda material från brand- och krigsskador (SOU 1956:25 s. 192–193).

Ett annat exempel på exemplarframställning för bevarandeändamål är att filmer och annat material som är lagrat på analoga medier behöver föras över till nya kopieformat för att inte förstöras.

Regler om kopiering för beredskaps- och skyddsändamål fanns ursprungligen i 2 § första stycket tillämpningsförordningen. Bestämmelsen gav arkiv och bibliotek rätt att genom mikrofilmning eller liknande förfarande få framställa kopior av material i sina bestånd och samlingar i den utsträckning som påkallades av beredskaps- och skyddssynpunkter. Detta avsåg sådan kopiering som behövdes för att säkerställa bl.a. arkivmaterialets beständighet och kopiering som behövdes exempelvis vid s.k. konvertering (jfr prop. 1977/78:97 s. 129). Av dagstidningar fick Kungliga biblioteket genom sådant förfarande framställa ytterligare högst tjugofem kopior.

² Texten i detta avsnitt är i stora delar hämtad från SOU 2013:4 s. 183–184.

Kompletteringsändamål

I 2 § upphovsrättsförordningen definieras de två fall som avses med begreppet kompletteringsändamål. Det ena fallet är då ett exemplar av ett verk är ofullständigt. Om verket har kommit ut i delar avses dock endast det fallet att den del som saknas inte kan köpas i handeln. Så kan vara fallet om t.ex. ett uppslagsverk består av flera band och där enstaka band inte kan köpas i handeln. Det andra fallet är då exemplar av verket inte kan köpas i handeln och exemplarframställningen sker hos ett arkiv eller bibliotek som har rätt att få pliktexemplar av den aktuella produkttypen. Pliktleveranser regleras i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument och i lagen (2012:492) om pliktexemplar av elektroniskt material.

Inskränkningen är avsedd att tillämpas restriktivt. Vid riksdagsbehandlingen som föregick införandet av URL ansåg första lagutskottet att fotokopiering av hela böcker som regel inte skulle tillåtas bl.a. eftersom detta kunde försvåra nyutgivning. Fotokopiering för kompletteringsändamål skulle därför endast få ske om det fanns synnerliga skäl. Utskottet förutsatte att denna begränsning kom till uttryck i de tillstånd som meddelades enligt paragrafen. (Prop. 1960:17 s. 115–116, bet. 1960:1LU41 och 43, rskr. 1960:406.)

Den restriktiva inställningen till kopiering för kompletteringsändamål kom till uttryck också i tillämpningsförordningen. Om exemplar av verk var ofullständiga, fick saknade partier kopieras om dessa utgjorde en mindre del i förhållande till hela verket. Delar av ett verk som kommit ut i flera delar och av saknade band eller häften av tidskrifter och liknande fick dock kopieras endast om delen, bandet eller häftet inte kunde köpas i bokhandeln, eller från utgivaren eller förläggaren (4 §). De bibliotek som hade rätt att få pliktexemplar av skrifter fick, om det fanns synnerliga skäl, kopiera utgivna verk som ansågs böra förvärvas till dess samlingar men som inte kunde köpas i bokhandeln eller från utgivaren eller förläggaren. Av varje verk fick endast en kopia framställas (5 §).

Forskningsändamål

I förarbetena har rätten att framställa exemplar för forskningsändamål tagits upp i anslutning till andra frågor. Auktoritetskommittén berörde frågan i samband med reglerna för s.k. fjärrlån. Det handlar alltså om den situationen att en låntagare på annan ort önskar få del av t.ex. en viss artikel i ett tidskriftsband. För att inte behöva transportera hela bandet och för att kunna hålla det tillgängligt för andra forskare under tiden förekom det att biblioteken fotokopierade uppsatsen till låntagaren (SOU 1956:25 s. 193).

I tillämpningsförfordningen fanns regler som i vart fall delvis tog sikte på kopiering för forskningsändamål. Om det var ändamålsenligt och skedde för forsknings- eller studieändamål, fick enstaka artiklar i samlingsverk, tidningar eller tidskrifter och korta avsnitt i andra utgivna verk kopieras för att lämnas ut till den lånesökande i stället för de volymer eller häften där artiklarna ingick. Till varje lånesökande fick lämnas ut en kopia av varje artikel eller avsnitt (3 §). Även om forskning var ett av de utpekade ändamålen handlade bestämmelsen dock främst om kopiering för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar, alltså det som numera regleras i 16 § första stycket 2 URL (jfr prop. 1992/93:214 s. 68–69).

De egentliga reglerna om kopiering för forskningsändamål fanns dock inte i tillämpningsförfordningen. Sådana regler infördes genom 1978 års ändringar i upphovsrättslagstiftningen, då reglerna om pliktleverans utvidgades till att avse även ljud- och bildupptagningar. En inskränkning infördes då som gav den arkivmyndighet som hade rätt att få pliktexemplaren – Arkivet för ljud och bild – möjlighet att framställa enstaka exemplar av verken för forskningsändamål. Exemplaren fick inte utnyttjas för andra ändamål (22 c § URL). Enligt lagmotiven behövde forskningen inte vara vetenskaplig (prop. 1977/78:97 s. 130). I den juridiska litteraturen har det dock hävdats att det måste vara fråga om någorlunda kvalificerad forskning och inte om kopiering för vanliga elevuppsatser eller liknande (Olsson, Upphovsrättslagstiftningen, 2009, s. 141).

Kopiering för forskningsändamål fick ske oavsett om sökanden hade begärt det eller inte. Bakgrunden till detta var framför allt att det ansågs lämpligare av säkerhetsskäl att arkivet i stället för originalupptagningarna lämnade ut särskilda brukskopior. Även om sådana brukskopior i viss omfattning kunde framställas med stöd av regeln om kopiering för bevarandeändamål ansåg regeringen det lämpligt att en särskild bestämmelse om kopiering för forsknings-

ändamål infördes i lagen och utformades på angivet sätt. Regeringen förutsatte att arkiven inte framställde kopior med stöd av bestämmelsen i andra fall än som motiverades med hänsyn till forskarnas behov. Paragrafen upphävdes den 1 januari 1994 i samband med att arkiven fick möjlighet att kopiera för bl.a. forskningsändamål också med andra metoder än reprografi, varför den särskilda bestämmelsen om kopiering av ljud- och bildupptagningar i 22 c § URL upphävdes. (Prop. 1977/78:97 s. 130, jfr prop. 1992/93:214 s. 69.)

I samband med att genomförandet av ett direktiv togs möjligheten bort att med stöd av bestämmelsen om kopiering för privat bruk framställa exemplar av hela litterära verk i skriftlig form. Syftet med lagändringen var bl.a. att komma till rätta med den kopiering av kurslitteratur som ansågs vara till skada för upphovsmännen. Regeringen pekade dock på att detta kunde medföra vissa problem med äldre litteratur som var svår att få tag på, t.ex. om en forskare behöver en bok som endast finns tillgänglig vid ett bibliotek i landet och i ett enda exemplar. I en sådan situation brukar forskaren kunna få låna boken genom fjärrlån men endast under en mycket begränsad tid. Eftersom forskaren i en sådan situation inte längre skulle ha möjlighet att kopiera hela boken för privat bruk anförde regeringen att biblioteket kunde framställa ett exemplar av verket för forskningsändamål om forskaren behövde ett eget exemplar av boken eller i övrigt behövde tillgång till verket under längre tid än vad som är möjligt med fjärrlån. (Prop. 2004/05:110 s. 114–115.)

Utlämnning till lånesökande

Lånesökande är den som begär att få ta del av material hos arkiv och bibliotek. Arkiv och bibliotek får enligt bestämmelsen framställa exemplar av skyddade verk för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original. Kopiering får ske med valfri teknik, men endast sådana exemplar som har framställts på papper med stöd av 16 § första stycket 2 URL får spridas till lånesökande. I den juridiska litteraturen har antagits att kravet på att avsnitten ska vara korta innebär att kopiering av tiotals sidor inte får ske med stöd av bestämmelsen (Olsson, Upphovsrättslagstiftningen, 2009, s. 141).

Av tillämpningsförfordningen framgick att vissa arkiv och bibliotek hade rätt att fotokopiera material i samlingarna som på grund av att det var ömtåligt eller svårt att ersätta inte borde göras tillgängligt för den lånesökande i original. Fler än två kopior för sådana ändamål fick dock framställas endast om det fanns synnerliga skäl (2 § andra stycket). Om det var ändamålsenligt och skedde för forsknings- eller studieändamål, fick enstaka artiklar i samlingsverk, tidningar eller tidskrifter och korta avsnitt i andra utgivna verk kopieras för att lämnas ut till den lånesökande i stället för de volymer eller häften där artiklarna ingick. Till varje lånesökande fick en kopia av varje artikel eller avsnitt lämnas ut (3 §).

Tidigare gällde att kopieringen endast fick ske genom reprografi, det vill säga främst fotokopiering. I ett senare lagstiftningsärende gjordes bestämmelsen teknikneutral, vilket gav bibliotek och arkiv rätt att framställa exemplar även i digital form för de ändamål som anges i bestämmelsen. Departementschefen lyfte fram två skäl för lagändringen. Det första hade att göra med det slitage som uppkommer vid upprepade fotokopiering av t.ex. planscher och äldre tidskrifter. Biblioteken och arkiven skulle därför få möjlighet att framställa en digital kopia av ett ömtåligt verk och denna kopia skulle sedan kunna användas som förlaga till de papperskopior som lämnades ut till allmänheten. Tidigare ansågs det nämligen oklart om en digital kopia av ett verk som framställts för bevarandeändamål också fick användas som förlaga för fotokopiering för att lämnas ut till lånesökande. Det andra skälet gällde reglerna för fjärrlån. Den tidigare begränsningen till reprografiskt förfarande hindrade att ett bibliotek skickade material i digital form, t.ex. med e-post, till ett annat bibliotek för att där lämna ut det till en lånesökande. Att ett bibliotek skickade material med t.ex. e-post till ett annat bibliotek ansågs normalt inte innebära att materialet i strid med upphovsmannens ensamrättigheter överfördes till allmänheten. (Prop. 2004/05:110 s. 163–164.)

Bestämmelsen i 16 § första stycket 2 URL behandlar den kopiering för utlämning till lånesökande som sker på arkivets eller bibliotekets ansvar. Det finns också en möjlighet för bibliotek och arkiv att på begäran av en enskild lånesökande framställa kopior för hans eller hennes privata bruk inom ramen för vad 12 § URL medger. I den situationen är det beställaren som anses framställa kopian och alltså är den som är ansvarig för att kopieringen är tillåten.

Användning i läsapparater

Läsapparater används i arkiv och bibliotek bl.a. för läsning på ljusskärm av mikrofilm och mikrofiche. Bestämmelsen ger arkiv och bibliotek rätt att framställa exemplar av verk för användning i läsapparater. Auktoritetskommittén föreslog inte att inskränkningen i dåvarande 12 § URL även skulle omfatta kopiering för användning i läsapparater. Regeringen ansåg dock att det i speciella fall kunde medges att böcker filmades på band, avsedda att lånas ut till polio-skadade och andra handikappade för användning i läsapparater. Vid riksdagsbehandlingen förklarade första lagutskottet att man inte hade något att invända mot förslaget i den delen. (Prop. 1960:17 s. 115–116, bet. 1960:1LU41 och 43, rskr. 1960:406.)

Enligt 7 § tillämpningsförfordningen fick vissa bibliotek utan upphovsmannens samtycke genom upptagning på film, avsedd för läsapparater, framställa exemplar av vissa utgivna verk för utlåning till den som på grund av funktionsnedsättning ("vanförhet") var förhindrad att ta del av verket genom exemplar som kommit ut i handeln.

När bestämmelserna i stället togs in i 16 § URL behölls endast det kortare uttrycket "för användning i läsapparater". Som nämnts var avsikten dock att innebörden av den nya bestämmelsen i princip skulle ge möjlighet att behålla föreskrifterna i tillämpningsförfordningen och att den motsvarade dåvarande 12 § URL med tillämpningsföreskrifter. Bestämmelsen har därefter ändrats på så sätt att arkiven och biblioteken fått möjlighet att framställa exemplar även i digital form för de syften som anges i bestämmelsen.

2008 års upphovsrättsutredning övervägde om det fanns skäl att ersätta begreppet "läsapparater" med "terminaler" eller något annat modernare begrepp. Utredningen ansåg dock att "läsapparater" hade en särskild innebörd och att detta begrepp inte utan vidare kunde ersättas med "terminaler", som hade en vidare innebörd. Något förslag om att ändra lagen i detta hänseende lades därför inte fram (SOU 2010:24 s. 258).

3.3.4 Direktivet om upphovsrätten i informationssamhället

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) syftar bl.a. till att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om upphovsrätt och närstående rättigheter för att undanröja hinder mot den fria rörligheten av varor och tjänster inom den inre marknaden. En annan avsikt med direktivet var att anpassa lagstiftningen till den tekniska utvecklingen. Direktivet genomfördes i svensk rätt genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2005 (prop. 2004/05:110). Vårt uppdrag gäller en fråga som har uppmärksammats i samband med detta, nämligen om inskränkningen i 16 § URL bör gälla till förmån för även andra institutioner än arkiv och bibliotek.

Direktivets bestämmelser om inskränkningar

Direktivet innehåller en uttömmande uppräkningslista av de inskränkningar som medlemsstaterna får göra i upphovsmannens ensamrättigheter (artikel 5). Vid sidan av en inskränkning som här saknar betydelse är inskränkningarna i direktivet fakultativa. Det innebär att direktivet tillåter att medlemsstaterna har sådana inskränkningar i sin lagstiftning men att de inte måste ha dem. Direktivet sätter den yttre ramen för vilka undantag och inskränkningar som får finnas i den nationella lagstiftningen. Inom denna ram finns det möjlighet att utvidga eller begränsa inskränkningarna. Som vi snart återkommer till gäller detta bl.a. bestämmelsen i 16 § URL.

Av direktivet följer att medlemsstaterna får göra inskränkningar i rätten till exemplarframställning när det gäller vissa institutioner. Detta får dock endast gälla särskilda fall av mångfaldigande utan direkt eller indirekt ekonomisk eller kommersiell vinning, av bibliotek, utbildningsanstalter eller museer som är tillgängliga för allmänheten eller av arkiv (artikel 5.2.c, jfr skäl 40 i ingressen). Om medlemsstaterna får föreskriva inskränkningar i rätten till exemplarframställning enligt bl.a. artikel 5.2 får de också begränsa spridningsrätten i den utsträckning som är motiverad med hänsyn till syftet med exemplarframställningen (artikel 5.2.4).

Regeringen ansåg i samband med genomförandet av direktivet att samtliga institutioner som hade rätt att framställa exemplar enligt 16 § URL – dvs. vissa arkiv och bibliotek – var sådana som också nämndes i artikel 5.2.c. Regeringen menade att de situationer där kopiering fick ske också rymdes inom begreppet ”särskilda fall” i artikeln och att kopieringen inte var förenad med vare sig direkt

eller indirekt vinning. Bestämmelsen i 16 § URL i dess tidigare lydelse ansågs därför rymmas inom det utrymme direktivet gav för inskränkningar i rätten till exemplarframställning (prop. 2004/05:110 s. 161–162). De ändringar som gjordes i 16 § URL i samband med införlivandet av direktivet gick främst ut på att kopiering enligt första stycket 2 och 3 skulle få ske med valfri teknik, något som inte var direkt föranlett av direktivet.

Det utlovas att kretsen i 16 § URL ska ses över

I den promemoria som låg till grund för genomförandet av direktivet (Ds 2003:35) föreslogs inte någon utvidgning av 16 § URL när det gäller vilken krets bestämmelsen avser. Några remissinstanser ville dock se en sådan utvidgning, exempelvis till att omfatta museer, företags vetenskapliga bibliotek och arkivinstitutioner oavsett samhällssektor.

Regeringen ansåg att det kunde finnas anledning att överväga en utvidgning av kretsen i 16 § URL. I samma lagstiftningsärende hade man nämligen föreslagit att inskränkningen som gav bl.a. museer rätt att återge konstverk i kataloger över samlingar skulle begränsas till avbildning i analog form (jfr 24 § första stycket 3 URL). Det skulle alltså i de flesta fall inte längre vara tillåtet för bl.a. museer att avbilda konstverk som ingår i samlingar digitalt, exempelvis för interna dokumentationsändamål. Detta hade kritiserats av ett antal remissinstanser, främst olika bibliotek och organisationer som företräder museer. De menade att det fanns ett fortsatt behov av att fritt kunna avbilda konstverk i kataloger, exempelvis för att få överblick över verken och för försäkringsändamål.

Regeringen konstaterade att den tidigare inskränkningen – som gav möjlighet att i kataloger avbilda konstverk som ingick i samlingar, även om samlingen inte var föremål för en utställning eller försäljning – gick utanför vad som var tillåtet enligt direktivet (artikel 5.3.j). Det ansågs dock möjligt att behålla bestämmelsen om den begränsades till analog användning (artikel 5.3.o). Det skulle därför inte vara möjligt att avbilda konstverk i digitala biblioteks- eller museikataloger, om inte syftet var att annonsera en utställning eller att sälja verk. När det gäller biblioteken konstaterade regeringen att behovet av digital avbildning till stor del kunde tillgodoses genom bestämmelsen i 16 § första stycket 1

URL om rätt till exemplarframställning för bevarandeändamål. Denna bestämmelse tillåter exemplarframställning även i digital form. Man noterade dock att bestämmelsen endast gäller för vissa bibliotek och arkiv. För museernas del fanns däremot inte någon bestämmelse som tillåter avbildning för bevarandeändamål. Mot den bakgrunden övervägde regeringen om bestämmelsen i 16 § första stycket 1 URL borde utvidgas till att även omfatta museer. Just museer framstod som en grupp som det är angeläget att bestämmelsen får omfatta, men det kunde möjligen också finnas anledning att överväga ytterligare utvidgningar. Med hänvisning till att det saknades beredningsunderlag för att ta ställning till frågan utlovades det att den skulle övervägas senare (prop. 2004/05:110 s. 167 och 227–228).

Hur har direktivet följts upp på europeisk nivå?

Europeiska kommissionen har presenterat en rapport om tillämpningen av direktivet om upphovsrätten i informationssamhället, SEC (2007) 1556. I rapporten undersökte kommissionen hur bl.a. artikel 5 i direktivet hade införlivats av medlemsstaterna och tillämpats av de nationella domstolarna. I rapporten (s. 5) uttalas bl.a. att alla medlemsstater hade infört bestämmelser i enlighet med artikel 5.2.c i direktivet, men att det fanns olika regler i medlemsstaterna när det gäller exempelvis hur många kopior som fick framställas för bevarandeändamål samt beträffande reglerna för byte av format på det kopierade materialet. Det betonas att artikel 5.2.c inte reglerar dessa frågor, men att frågorna kunde lösas genom nationell lagstiftning.

Kommissionen har, något år senare, också presenterat en s.k. grönbok om upphovsrätten i kunskapsekonomin, KOM (2008) 466 slutlig. Syftet med grönboken var att stimulera debatten om hur ny kunskap för forskning, vetenskap och utbildning bäst kunde spridas via internet. Sedan kommissionen haft ett offentligt samråd om grönboken och medlemsstaterna kommit in med synpunkter redovisade kommissionen resultatet av samrådet – och möjliga åtgärder på de problem som identifierats – i ett meddelande, KOM (2009) 532 slutlig. Såväl grönboken som meddelandet behandlar frågor med anknytning till de förfoganden vid bibliotek och arkiv som uppdraget handlar om. I meddelandet (s. 4-5) diskuteras vissa

frågor som främst har att göra med kopiering för bevarande-ändamål och tillgängliggörande för allmänheten av materialet:

Två huvudfrågor fastställdes: produktion av digitala kopior av material som ingår i bibliotekens samlingar och elektronisk spridning av dessa till användare.

Enligt nuvarande lagstiftning åtnjuter bibliotek och arkiv inget generellt undantag så att de kan digitalisera hela sina samlingar (digitalisering i stor skala). Gällande undantag begränsar sig till specifik reproduktion för icke kommersiellt bruk. Digitalisering av bibliotekssamlingar kräver således ett förhandstillstånd från rättighetshavarna. Biblioteken hävdar att ett system med förhandstillstånd medför omfattande administrativt krångel (förläggare har ofta inte digitala rättigheter och kostnaderna för klarering av upphovsrätten är alltför höga). Ytterligare frågor uppstår om det digitaliserade materialet består av inte tidigare utgivna brev, privata dagböcker och affärshandlingar. Bibliotek och arkiv understryker i detta sammanhang att de har en unik roll när det gäller att på lång sikt bevara och förvalta det kulturella arvet. Dessa intressenter påpekar att deras uppdrag går utöver vad förläggarna gör, eftersom de agerar i det allmänna intresset medan förläggarna är kommersiella produktionsföretag. Allmännyttiga inrättningar vill också göra sina samlingar tillgängliga i elektronisk form. Detta gäller framför allt verk som inte finns tillgängliga ute i handeln. Man anser att detta inte enbart bör begränsas till tillgång till fysiska lokaler. Digitaliseringsfrågan diskuterades ingående – och ett visst första samförstånd uppnåddes – inom högnivåexpertgruppen för digitala bibliotek. Ett samförståndsavtal om vederbörliga efterforskningar undertecknades av kulturinstitutioner och rättighetshavare. Man har dock inte kommit fram till några bindande lösningar på ovanstående frågor.

Förläggare och organisationer som förvaltar rättigheterna finner ingen anledning att utvidga de nuvarande undantagen avseende bevarande och tillhandahållande för bibliotek och arkiv. De förordar att man ska fortsätta att tillämpa nuvarande licenssystem och licensavtal för digitalisering och ökad elektronisk tillgång till verk. De hävdar att en utvidgning av nuvarande undantag med möjlighet för bibliotek, arkiv och läroanstalter att tillhandahålla tjänster på elektronisk väg skulle undergräva rättighetshavares ställning, skapa illojal konkurrens för förläggare och avskräcka dem från att investera i nya företagsmodeller. Bibliotek bör fortsätta att tillhandahålla viktiga tjänster, men elektroniskt tillhandahållande av material ska inte innebära fri tillgång för användare eller rätten att utan betalning ta och använda skyddade verk. Ett skydd mot ”digitalt läckage” är absolut nödvändigt om man vill säkerställa att bibliotek begränsar undantagen till att enbart tillgängliggöra verk elektroniskt i sina lokaler.

Nästa steg

Samrådet har visat att ett hållbart system med förhandstillstånd för olika slag av biblioteksinitiativ kräver enkla och kostnadseffektiva

rättighetsklareringssystem som omfattar digitalisering och spridning via Internet. Under 2010 kommer kommissionen att fortsätta arbetet på EU-nivå för att kunna ta itu med upphovsrättsaspekterna inom ramen för den nya strategin för immateriella rättigheter. Man ska bland annat fastställa de rättsliga konsekvenserna av en digitalisering i stor skala och lägga fram eventuella lösningar avseende transaktionskostnaderna för klarering av upphovsrättigheter. Vidare bör man diskutera alla eventuella lösningar, däribland kollektiva licenser, som skulle kunna kompletteras med ett omfattande kollektivt licensieringssystem, varvid en rättighetsförvaltare ska representera "utomstående" rättighetsinnehavare som inte formellt är medlemmar av klareringssystemet, och på grundval av vederbörliga efterforskningar. På grundval av detta kommer kommissionen att ta ställning till om det finns behov av ytterligare initiativ som ett led i den nya strategin, däribland eventuella lagstadgade undantag för sådana digitaliseringsinitiativ.

I oktober 2011 presenterade kommissionen en rekommendation om digitalisering av och tillgång via internet till kulturellt material och digitalt bevarande (2011/711/EU). Rekommendationen syftar bl.a. till att ytterligare uppmuntra utvecklingen av digitaliserat material från bibliotek, arkiv och museer (skäl 5 i ingressen). I ingressen lyfts fram att kulturellt material – utöver tryckta medier, fotografier, arkiverade dokument, ljud och audiovisuellt material – även innefattar museiföremål, monument och arkeologiska platser (skäl 1 i ingressen).

I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna bl.a. att införa explicita och tydliga bestämmelser i sin lagstiftning som tillåter att offentliga institutioner mångfaldigar och migrerar digitalt kulturellt material för bevarandeändamål med iakttagande av unionens bestämmelser och annan internationell lagstiftning om upphovsrätt (punkt 9). För de privata institutionerna finns inte någon motsvarande rekommendation.

3.3.5 Pågående lagstiftningsarbete

Utredningen om vissa upphovsrätts- och bolagsrättsärenden (SOU 2013:4) har föreslagit att inskränkningen till förmån för andra arkiv och bibliotek än de som anges i 16 § tredje stycket URL begränsas till att avse exemplarframställning för bevarandeändamål och att tillståndskravet avskaffas. Utredningen har också föreslagit att det förtydligas så att det klart framgår att framställning och spridning av exemplar med stöd av 16 § URL inte får ske i

förvärvssyfte. När det gäller möjligheten att ingå avtal med avtalslicensverkan har utredningen föreslagit att alla arkiv och bibliotek – inte bara de som nämns i 16 § tredje stycket – ska få möjlighet att träffa avtal med avtalslicensverkan enligt 42 d § URL i dess lydelse före den 1 november 2013. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3.4 Fler förhållanden av betydelse för behovet av ändringar

3.4.1 Museernas behovsbeskrivning

Utredningen bjöd i februari 2014 in representanter för den svenska museisektorn till en hearing för att få närmare information om vilket behov museerna har av att omfattas av inskränkningen i 16 § URL. Vid denna deltog representanter för Riksförbundet Sveriges Museer, Stockholms Stadsmuseum, Göteborgs Konstmuseum och Statens Musikverk. Representanter för museerna har vid hearingen i huvudsak uppgett följande.

Vilket behov har museer av att utnyttja verk med stöd av inskränkningen i 16 § URL?

Inom museisektorn ställer man sig frågande till varför museerna inte har samma rätt att utnyttja skyddade verk och prestationer som arkiv och bibliotek. De senaste åren har museisektorn genomgått ett teknikskifte. Teknikutvecklingen är snabb och kräver stora investeringar. Museerna har krav på sig från sina uppdragsgivare att anpassa sin verksamhet till den nya tekniken. Digitalisering hör t.ex. numera till museernas kärnverksamhet. Museerna upplever dock att kraven på dem är svåra att tillgodose med dagens upphovsrättslagstiftning. Museerna ser det också som ett problem att upphovsrätten inte på ett klart och ändamålsenligt sätt reglerar de situationer som har uppstått till följd av teknikutvecklingen. Detta har medfört att museerna ställs inför återkommande gränsdragningsproblem för att förfogandena ska hålla sig inom ramen för vad som är tillåtet. Museerna anser att de har ett behov av att omfattas av inskränkningen i 16 § URL. Främst behöver de fritt kunna framställa exemplar av verk för bevarandeändamål, men det finns också ett behov

av att kunna framställa exemplar för kompletterings- och forskningsändamål. Sett till hela museisektorn gäller behovet i princip alla slags typer av verk och prestationer och därmed de flesta kategorier av upphovsmän. Behovet gäller alla typer av museer, oavsett finansieringsform. Behovet kan dock vara något större bland museer som är offentligt finansierade och museer som helt eller delvis drivs ideellt. Ett exempel på den senare kategorin av museer är hembygds-museer.

Bevarandeändamål

Museerna har ett stort behov av att framställa exemplar för bevarandeändamål. Behovet gäller i princip alla typer av verk och i en rad olika situationer.

För det första finns det ett behov av att avbilda verk i digital form för interna dokumentationsändamål. Museerna har krav på sig att ha ordning på sina inventarier och att dokumentera sina samlingar. Därför behöver de kunna upprätta digitala kataloger över verken i sina samlingar, vilket innefattar bilder på föremålen. I dag får detta endast ske i analog form, om avbildningen inte sker i samband med försäljning eller för att annonsera en utställning (jfr 24 § första stycket 3 URL). Den som fotograferar ett verk med en modern kamera skapar normalt en digital kopia av verket som lagras i kamerans minneskort.

Större samlingar är svåra att förvalta om man inte får använda digitala kataloger. Stockholms Stadsmuseums samlingar omfattar t.ex. omkring 200 000 objekt. Särskilda svårigheter kan uppstå vid personalomsättning samt då museer deponerar delar av samlingarna hos andra, t.ex. hos kommunala förvaltningar eller statliga myndigheter. Digitala kataloger med länkade bildfiler krävs för att arbetet med underhåll och restaurering av samlingarna ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Museerna behöver även kunna sprida sådana bilder till uppdragstagare som kontrakterats för att underhålla eller restaurera verken. Det finns, för det andra, ett behov av att ha digitala bilder på verken vid kontakter med polisen och försäkringsbolag för att åstadkomma ett adekvat stöldskydd. För det tredje behöver samlingarna kunna föras över till digitala kopieformat för att kunna bevaras för framtiden. Som exempel kan nämnas fotografier och verk som redan i dag bara finns i digital form. I dag digitaliserar museerna främst sådana verk som inte

längre har upphovsrättsligt skydd, oavsett om detta är vad som efterfrågas av publiken och bäst främjar målen med verksamheten. Det rör sig i första hand om de delar av samlingarna som främst innehåller äldre verk och där det är osannolikt att de verk som ingår fortfarande har upphovsrättsligt skydd.

Forskningsändamål

Museerna är viktiga utbildnings- och forskningsinstitutioner. Många museer har redan i dag ett forskningsuppdrag. Museernas samlingar är ett viktigt källmaterial för olika typer av forskning. Man har därför ett behov av att fritt kunna framställa exemplar av verk för forskningsändamål. Ett praktiskt exempel är att en svensk eller internationell forskare vill ha en digital bild av ett konstverk ur museets samling skickad till sig med e-post för att användas vid forskning. Detta kan behövas i de forskningssamarbeten som många museer redan i dag är en del av och som är en del av deras uppdrag. Men dagens regler tillåter inte detta. Att museerna inte kan framställa exemplar för detta ändamål krockar alltså med förväntningarna från forskarsamhället. Museerna har, såvitt framkom vid hearingen, aldrig ställts inför frågan om sådan kopiering i stället kan ske genom att museet framställer ett exemplar på uppdrag av forskaren för dennes privata bruk.

Kompletteringsändamål

Även när det gäller kompletteringsändamål har museerna ett behov av att kunna framställa exemplar. De exempel på sådan kopiering som traditionellt nämns tar visserligen i första hand sikte på litterära verk och med andra verksamheter än museer i åtanke. Kompletteringsändamål kan dock behövas för att museer ska kunna rekonstruera delar av verk som inte finns i beständig form, t.ex. inom konstområden som performance, men det finns också ett behov inom bildkonsten. Kopiering för kompletteringsändamål behöver kunna användas när museer lånar ut verk till andra institutioner. Vid utlån till t.ex. utländska museer behöver långivaren kunna kopiera verket för att ha kopian tillgänglig under den tiden originalet är borta. Det förekommer också att museer får ta över samlingar med tillhörande arkiv, där arkivmaterialet behöver

kopieras för att samlingen ska vara komplett. Man kan dock hänvisa till den andra delen av samlingen istället, om den finns på något annat ställe.

Övriga ändamål som anges i 16 § URL

Museerna har däremot inte något större behov av att fritt kunna framställa exemplar för att kunna tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original. Den typen av låneverksamhet förekommer normalt inte inom museerna. Andra typer av förfoganden är knappast längre aktuella med hänsyn till den tekniska utvecklingen. Läsapparater är en föråldrad teknik som används allt mindre. Det torde knappast förekomma längre att verk överförs till mikrofilm eller mikrofiche för användning i läsapparater. Behovet av att kunna framställa verk för användning i läsapparater är därför litet. Museerna fokuserar snarare på modernare teknik som t.ex. läsplattor och smarta mobiltelefoner.

Vilket behov har museerna av att visa verk som ingår i de egna samlingarna med hjälp av terminaler avsedda för enstaka besökare?

Många museer behöver kunna visa verken i samlingarna med hjälp av terminaler för besökarna. För vissa typer av verk – t.ex. ljudarkiv och ljudkonst – är terminaler nästan det enda sättet att tillgängliggöra materialet för besökarna. Statens Musikverks samlingar innehåller t.ex. mycket ljudkonst, där det finns ett stort behov av att kunna presentera detta för besökarna via terminaler avsedda för enstaka besökare. Även när det gäller andra typer av verk finns ett sådant behov.

Kan behovet tillgodoses med individuella avtal eller avtal som får avtalslicensverkan?

Med dagens lagstiftning har museerna ibland svårt att klarera rättigheterna. Den kopiering som krävs för bevarande, stöldskydd och försäkring rör ett mycket stort antal verk och upphovsmän. Det rör sig närmast om en masshantering. Att ingå avtal med upphovsmännen är i dessa fall inte praktiskt möjligt. Det finns

också verk där museerna inte vet vem som är upphovsman eller – om upphovsmannen inte längre är i livet – vem eller vilka upphovsrätten har övergått till. Licensavtal kan i vissa fall vara ett alternativ för museerna, t.ex. om enstaka verk i samlingarna behöver avbildas. I dag finns sådana avtal mellan vissa museer och BUS. Det rör sig dock inte om avtal som får avtalslicensverkan. De avtal som finns föreskriver att verk måste registreras i samband med användningen, vilket innebär ganska stora administrativa kostnader. Sådana avtal ger visserligen museerna rätt att använda verk i interna digitala kataloger utan kostnad, men eftersom avtalet inte omfattar utanförstående upphovsmän kan museerna inte vara säkra på att sådana avtal faktiskt ger de rättigheter som behövs för verksamheten. Museerna har inte praktisk möjlighet att ingå avtal direkt med enskilda konstnärer utan vänder sig alltid först till BUS. Om museer köper in nya verk direkt från konstnären kan de lösa rättighetsfrågorna genom avtal. Detsamma gäller om verk förvärvas från konstnärens arvingar eller annan rättighetshavare. När det gäller verk som redan finns i samlingarna går inte detta att göra i efterhand.

Tillgängliggörande på internet

Digitaliseringen kan i förlängningen läggas till grund för andra förfoganden, som t.ex. överföring till allmänheten genom att lägga ut verk på internet. Museerna är medvetna om att sådana förfoganden inte omfattas av inskränkningen i 16 § URL men vill peka på att de har ett behov av sådana förfoganden. Många museer har ett uppdrag att verka för att samlingarna ska göras tillgängliga på internet. Museernas långsiktiga målsättning är därför att allt material i samlingarna ska digitaliseras och göras tillgängligt över internet. I dag kan man endast med stöd av avtal göra materialet tillgängligt på internet. Den höga kostnaden är dock ett hinder. När museerna köper in verk direkt från konstnären förbehåller de sig i dag den rättigheten, men när det gäller äldre verk har man som sagt inte gjort detta.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Museernas ekonomi är överlag ansträngd. En utvidgad inskränkning skulle innebära att vissa förfoganden som i dag omfattas av ensamrättigheterna inte längre skulle göra det. Arbetet skulle därmed underlättas i viss mån, men effekten går inte att uppskatta i kronor. Det är dock svårt för museer att få extern finansiering för t.ex. arbete med interna kataloger. Sådana kostnader får därför många gånger tas från anslaget.

3.4.2 Möjligheten för arkiv och bibliotek att göra materialet tillgängligt för allmänheten

I detta avsnitt redovisar vi två bestämmelser som sätter gränser för hur arkiv, bibliotek och andra institutioner får förfoga verk som ingår i de egna samlingarna. Detta har betydelse för utredningens arbete eftersom vi, om vi kommer fram till att inskränkningen bör gälla till förmån för fler institutioner, även ska ta ställning till om dessa institutioner bör få framföra verk genom tekniska hjälpmedel som är avsedda för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk i de egna samlingarna. Vi ska också ta ställning till om ändringar bör göras när det gäller kretsen av institutioner som får ingå avtal med avtalslicensverkan på området.

Utrymmet för fria offentliga framföranden vid arkiv och bibliotek

Två bestämmelser i URL är uppbyggda på så sätt att de endast gäller till förmån för den krets av institutioner som anges i 16 §. Detta gäller dels inskränkningen som anger utrymmet för fria offentliga framföranden (21 §) dels avtalslicensbestämmelsen för arkiv och bibliotek (42 d §). Arkiv och bibliotek kan med stöd av andra inskränkningar än den i 16 § URL förfoga över verken i sina samlingar. Var och en – alltså även arkiv och bibliotek – får således, med undantag för filmverk och sceniska verk, framföra offentliggjorda verk offentligt vid tillfällen där framförandet inte är det huvudsakliga, tillträdet är avgiftsfritt och anordnandet sker utan förvärvssyfte (21 § URL). Riksdagen samt statliga och kommunala myndigheter får under samma förutsättningar dessutom framföra filmverk och sceniska verk, men endast genom uppkoppling till ett

externt nätverk. De arkiv och bibliotek som avses i 16 § tredje stycket URL får även framföra offentliggjorda filmverk och sceniska verk genom ett tekniskt hjälpmedel avsett för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk som ingår i de egna samlingarna. Framförandet får endast ske i de egna lokalerna.

Avtalslicensen för vissa arkiv och bibliotek

För att klara rättigheterna till att göra verk tillgängliga på internet och andra typer av förfoganden vid arkiv och bibliotek är det möjligt att ingå avtal med avtalslicensverkan. Den möjligheten ska ses mot bakgrund av att den generella bestämmelsen i direktivet om upphovsrätten i informationssamhället som tillåter inskränkningar för bl.a. arkivs, biblioteks och museers förfoganden (artikel 5.2.c) inte omfattar överföring av verk till allmänheten. Om avtalslicens gäller får de arkiv och bibliotek som avses i 16 § tredje och fjärde styckena framställa exemplar av verk som ingår i de egna samlingarna och tillgängliggöra offentliggjorda sådana verk för allmänheten (42 d § URL).

I samband med införandet av avtalslicensbestämmelsen i 42 d § URL – som då var betydligt mer begränsad – övervägde regeringen om bestämmelsen skulle omfatta även andra bibliotek, t.ex. företags vetenskapliga bibliotek och myndighetsbibliotek. Regeringen gjorde då bedömningen att 42 d § URL skulle omfatta samma krets av arkiv och bibliotek som 16 § URL. Till stöd för den bedömningen pekade regeringen på att man i många fall borde kunna lösa behovet genom individuella avtal med rättsinnehavarna. Det rörde sig dessutom om en ny avtalslicensbestämmelse. Redan av det skälet ansågs det lämpligast att bestämmelsen begränsades till samma krets av arkiv och bibliotek som i 16 § URL (prop. 2004/05:110 s. 261–262).

3.5 Nordisk utblick

3.5.1 Danmark

Bestämmelser om upphovsrättsliga förfoganden vid arkiv, bibliotek och museer finns i §§ 16–16 a Danmarks upphovsrättslag. Med stöd av inskränkningen får institutionerna – om det inte sker i förvärvssyfte – framställa exemplar för bl.a. säkerhets-, bevarande- och

kompletteringsändamål. Institutionerna får också göra verken tillgängliga för privatpersoner för genomläsning eller studier på plats med hjälp av teknisk utrustning. De användare som omfattas av inskränkningen är offentliga eller offentligt finansierade arkiv och bibliotek, men också statliga museer och museer som har godkänts av regeringen i särskild ordning.

3.5.2 Finland

I 16 § Finlands upphovsrättslag regleras under vilka förutsättningar arkiv, bibliotek och museer får framställa exemplar av skyddade verk. Av den finska upphovsrättsförordningen (21.4.1995/574) framgår vilka institutioner som bestämmelserna gäller till förmån för, nämligen vissa närmare angivna arkiv, bibliotek och museer. Dessa institutioner får, om det inte sker i förvärvssyfte, framställa exemplar av verk som finns i de egna samlingarna

1. för att bevara material och säkerställa dess hållbarhet,
2. för teknisk rekonstruering och istandsättning av material,
3. för förvaltning och organisering av samlingarna samt för annat internt bruk som krävs för underhåll av samlingarna, samt
4. för kompletteringsändamål.

Om det inte sker i förvärvssyfte får samma användare genom terminaler också överföra verk som finns i deras egna samlingar till enskilda personer för användning i forskningssyfte eller privata studier, så länge det sker i de egna lokalerna (16 a §). Om man har träffat avtal som får avtalslicensverkan får institutionerna framställa exemplar av och till allmänheten överföra verk som finns i deras samlingar även i andra fall än de som har nämnts tidigare (16 d §).

3.5.3 Island

Regler om kopiering vid vissa institutioner finns i § 12 Islands upphovsrättslag. Med stöd av inskränkningen får offentliga arkiv, offentliga bibliotek, universitetsbibliotek, och museer framställa exemplar av verk för vissa särskilda ändamål. Exemplar får framställas bl.a. för bevarande-, kompletterings- och låneändamål. Förfogandena får inte ske i förvärvssyfte.

3.5.4 Norge

Enligt 16 § Norges upphovsrättslag får vissa arkiv, bibliotek, museer samt undervisnings- och forskningsinstitutioner framställa exemplar av verk för bevarande- och säkerhetsändamål och för andra särskilda ändamål. En förutsättning är dock att förfogandena inte sker i förvärvssyfte. I en förordning preciseras att exemplarframställning för bl.a. utlån, forskningsändamål och kompletteringsändamål också omfattas av inskränkningen. Inskränkningen ger också rätt att göra verk i samlingarna tillgängliga för enskilda personers privata studier genom terminaler i de egna lokalerna. Om institutionerna har ingått avtal som får avtalslicensverkan får de även i övrigt framställa exemplar av verk i samlingarna och göra verken tillgängliga för allmänheten. Bestämmelserna gäller – vid sidan av arkiv – till förmån för bl.a. bibliotek under universitet och högskolor samt offentliga museer och andra museer som får offentliga anslag.

3.6 Våra överväganden och förslag

3.6.1 Bör inskränkningen omfatta museer?

Förslag: Inskränkningen i 16 § URL utvidgas till att omfatta centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna.

Vi ska ställa till om inskränkningen i 16 § URL även bör omfatta andra institutioner än arkiv och bibliotek och föreslå vilka andra institutioner som i så fall bör omfattas. En grupp som har nämnts särskilt i samband med tidigare lagändringar är museer. Vi inleder därför med att behandla frågan, om inskränkningen bör utvidgas till att omfatta museer.

Skälen för förslaget

Direktivet tillåter att inskränkningen utvidgas

Inskränkningen i 16 § URL gäller i dag till förmån för de statliga och kommunala arkivmyndigheterna, de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna samt folkbiblioteken. Dessutom får regeringen i enskilda fall besluta att vissa andra arkiv

och bibliotek ska ges samma rätt att framställa exemplar. Museer omfattas inte av bestämmelsen.

Direktivet om upphovsrätten i informationssamhället tillåter emellertid att medlemsstaterna gör inskränkningar i ensamrätten till exemplarframställning även när det gäller andra institutioner. Detta får dock endast gälla särskilda fall av mångfaldigande utan direkt eller indirekt ekonomisk eller kommersiell vinning, av bibliotek, utbildningsanstalter eller museer som är tillgängliga för allmänheten eller av arkiv (artikel 5.2.c). Om medlemsstaterna får föreskriva inskränkningar i rätten till exemplarframställning enligt artikel 5.2 får de också begränsa spridningsrätten i den utsträckning som är motiverad med hänsyn till syftet med exemplarframställningen (artikel 5.2.4). Att direktivet ger utrymme för att låta inskränkningen gälla till förmån för museer är klart. Innan vi går närmare in på museernas behov av att omfattas av inskränkningen finns det dock anledning att först redovisa de överväganden som tidigare har gjorts i frågan.

Tidigare överväganden

Vid genomförandet av direktivet ansåg regeringen att det kunde finnas anledning att överväga en utvidgning av kretsen i 16 § URL. Ett skäl till detta var att rätten att fritt återge konstverk i kataloger över samlingar då begränsades till avbildning i analog form. Detta kritiserades av vissa remissinstanser, som menade att museer behöver kunna avbilda konstverk som ingår i samlingarna i digital form, exempelvis för att få överblick över verken och för försäkringsändamål. Regeringen konstaterade dock att direktivet krävde att inskränkningen begränsades, men gjorde samtidigt bedömningen att det var möjligt att behålla inskränkningen om den begränsades till analog användning. Konstverk som ingår i samlingar fick alltså inte längre avbildas i digital form i kataloger, om inte syftet är att annonsera en utställning eller att sälja verk. Regeringen ansåg att behovet av digital avbildning till stor del kunde tillgodoses genom bestämmelsen i 16 § första stycket 1 URL om rätt till exemplarframställning för bevarandeändamål. Den bestämmelsen omfattar dock inte museer. Mot den bakgrunden övervägde regeringen om bestämmelsen i 16 § första stycket 1 URL borde utvidgas till att även omfatta museer. Just museer framstod som en grupp som det är angeläget att bestämmelsen får omfatta,

men det kunde möjligen också finnas anledning att överväga ytterligare utvidgningar. Med hänvisning till att det saknades beredningsunderlag för att ta ställning till frågan utlovades det att den skulle övervägas senare. (Prop. 2004/05:110 s. 167 och 227–228.)

Vilket behov finns hos museerna?

Bedömningen av om museer behöver omfattas av inskränkningen i 16 § URL kan sägas innefatta två led. Det första ledet gäller vilket behov museerna har av att förfoga över skyddade verk och prestationer på det sätt som avses i paragrafen. Det andra ledet i bedömningen är om behovet kan tillgodoses genom individuella avtal med rättighetshavarna eller med avtal som får avtalslicensverkan.

De uppgifter som framkommit vid utredningens hearing med företrädare för museisektorn och som redovisats i avsnitt 3.4.1 visar att museerna har ett reellt behov av vissa – men inte alla – förfoganden som räknas upp i 16 § URL. Främst behöver man kunna framställa exemplar av verk för forskningsändamål, men det finns också ett behov av att kunna framställa exemplar för bevarandeändamål. Att museerna upplever att kraven på dem är svåra att tillgodose med nuvarande regelverk samt att lagstiftningen inte på ett klart och ändamålsenligt sätt reglerar de situationer som uppstått till följd av teknikutvecklingen ger stöd åt den behovsanalysen. Detsamma gäller museernas bild av att de med dagens regler återkommande ställs inför gränsdragningsproblem när det gäller att bedöma om förfogandena faller inom ramen för vad som är tillåtet.

I vilka konkreta situationer kan det då konstateras att museerna behöver använda sig av inskränkningen? Det första användningsområdet gäller digital avbildning av verk för interna dokumentationsändamål. Museerna har krav på sig att ha ordning på sina inventarier och dokumentera sina samlingar. Det finns därför ett behov av att kunna upprätta digitala kataloger över verken i samlingarna, vilket innefattar bilder på föremålen. I dag får detta endast ske i analog form, om avbildningen inte sker i samband med försäljning eller för att annonsera en utställning (24 § första stycket 2 URL). Det är uppenbart att detta i vissa situationer inte är tillräckligt. De större museernas samlingar kan omfatta hundratusentals verk, vilket i praktiken är omöjligt att förvalta om de inte får använda digitala

kataloger. Museernas uppgifter visar också att det krävs digitala kataloger med bilder för att arbetet med underhåll och restaurering ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt samt för stöldskydds- och försäkringsändamål. Med den restriktivitet som ska gälla vid tolkning av inskränkningar kan det dock ifrågasättas om sådan kopiering rymms inom begreppet bevarandeändamål (jfr dock prop. 2004/05:110 s. 227-228). Att filma eller på annat sätt framställa ett exemplar av performancekonst och andra verk som inte finns i fysisk form är också förfoganden som normalt inte kan anses ske för bevarandeändamål. Vad som är bevarandeändamål måste nämligen ses mot bakgrund av att de bestämmelser som i dag finns i 16 § URL har tillkommit för att möta arkivens och bibliotekens behov av åtgärder för att skydda och bevara samlingar av främst sönderfallande dokument och böcker. Museerna kan dock ha behov av att bevarandekopiera visst material, t.ex. åldrande fotografier, filmer på analoga medier och affischer, men också bildkonst som framställts med sådan teknik som gör exemplaren särskilt ömtåliga. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att museerna har ett behov av att framställa exemplar av i vart fall vissa slags verk för *bevarandeändamål* (16 § första stycket 1 URL). Det finns också ett tydligt behov av att framställa verk för interna dokumentationsändamål. Sådana förfoganden kan dock vid en försiktig tolkning inte anses rymmas inom tillämpningsområdet för 16 § första stycket 1 URL. I avsnitt 3.6.2 återkommer vi därför till frågan om det bör införas en ny inskränkning som ger museerna rätt att fritt avbilda verk i interna digitala kataloger.

Som exempel på situationer där nuvarande regelverk framstår som otillräckligt har museerna också framfört att de i dag inte kan skicka en digital bild av ett konstverk ur museets samlingar per e-post till svenska och internationella forskare som behöver materialet för sin forskning. Sådana förfoganden kan enligt museerna behövas i de forskningssamarbeten som många museer redan i dag är en del av och som ingår i deras uppdrag. Dagens regler tillåter emellertid inte att kopior framställs för detta ändamål. Museerna upplever att förväntningarna från forskarsamhället är svåra att tillgodose om de inte får framställa exemplar för forskningsändamål. Detta visar att det även finns ett behov av att framställa exemplar för *forskningsändamål* (16 § första stycket 1 URL). Det bör dock understrykas att inskränkningen endast ger rätt att framställa exemplar, inte att överföra verk till allmänheten. Om ett museum vill skicka en kopia framställd för forsknings-

ändamål med e-post torde detta dock vara möjligt så länge det inte blir fråga om en överföring till allmänheten. I många fall torde en överföring i form av e-post från ett museum till enstaka forskare inte anses som en överföring till allmänheten. Bedömningen kan förstås bli den motsatta om e-postmeddelandet skulle rikta sig till ett stort antal mottagare (jfr prop. 2004/05:110 s. 163–164).

Ytterligare exempel på situationer där behovet av att använda skyddade verk inte kan tillgodose med dagens regler innefattar enligt museerna också exemplarframställning för att komplettera verk, t.ex. performancekonst och andra verk som inte finns i fysisk form. En annan situation där museerna anser att exemplar behöver framställas för kompletteringsändamål är när museer lånar ut verk till andra institutioner och behöver framställa ett exemplar för att ha kopian tillgänglig under den tid som originalet är borta. Inskränkningen är dock utformad med utgångspunkt i arkivens och bibliotekens behov (jfr 2 § upphovsrättsförordningen). Bestämmelserna har inte någon naturlig tillämpning på museiområdet. De behov som museerna har beskrivit faller därför utanför begreppet kompletteringsändamål i 16 § första stycket 1 URL. Enligt museerna förekommer det också att museer får ta över samlingar med tillhörande arkiv, där arkivmaterialet behöver kopieras för att samlingen ska vara komplett. Här kan man tänka sig att det finns ett begränsat behov av att framställa exemplar för kompletteringsändamål. Sammanfattningsvis kan dock museernas behov av att framställa exemplar av verk för kompletteringsändamål (16 § första stycket 1 URL) inte sägas vara särskilt framträdande. Som redan sagts omfattar inskränkningen endast själva kopieringen. Att visa kopian för en vidare krets av museibesökare torde i många fall kunna bedömas som att verket visas offentligt (2 § tredje stycket 3 URL). Denna rätt är, liksom spridningsrätten, knuten till exemplaret, inte till verket. Exemplar av konstverk som har överlåtits av upphovsmannen får visas offentligt (20 § URL). Det är däremot mer tveksamt om museer offentligt får visa exemplar av konstverk som har framställts med stöd av 16 § URL, då dessa knappast kan anses som överlåtna av upphovsmannen. Rätten att offentligt visa sådana exemplar för allmänheten kan inte grundas på 16 § URL.

Vad som framkommit vid hearingen visar däremot inte att museerna har något större behov av att fritt kunna framställa exemplar för att kunna tillgodose lånesökandes önskemål om *enskilda artiklar eller korta avsnitt* eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original (16 § första stycket 2 URL). Detsamma gäller

framställning av exemplar för *användning i läsapparater* (16 § första stycket 3 URL). Vi återkommer strax till vad detta har för betydelse.

Är individuella avtal eller avtalslicens möjliga alternativ?

Frågan är då om behovet kan tillgodoses genom individuella avtal med rättighetshavarna eller bör hanteras inom ramarna för en avtalslicens.

Att hantera rättighetsklareringen genom individuella avtal är svårt eftersom det – särskilt när det gäller bevarandekopiering och kopiering för interna dokumentationsändamål – rör sig om ett stort material och många rättighetshavare. I vissa fall är det inte alls möjligt eller kräver handläggning i en särskild ordning, t.ex. när det handlar om verk och prestationer där rättighetshavaren är okänd. Möjligheterna att genom individuella avtal uppnå de heltäckande licenslösningar som krävs för att möta museernas behov får anses så begränsade att individuella avtal med rättighetshavarna inte är ett realistiskt alternativ.

Om avtalslicensen för vissa arkiv och bibliotek (42 d § URL) utvidgas till att även gälla museer skulle det i och för sig vara möjligt för museer att avtalsvägen klarera rättigheterna. Med stöd av sådana avtal skulle museerna även kunna göra samlingarna tillgängliga för allmänheten, t.ex. via internet. Redan i dag torde den generella avtalslicensen (42 h § URL) kunna möta den största delen av behovet, åtminstone på konstområdet. Mot bakgrund av det långa tidsperspektiv som arbetet med att bevara museernas samlingar måste ha vore det dock, för det första, mindre lämpligt att möjligheten att bevara materialet för framtiden beror på om avtal kan ingås. För det andra riskerar allmänna medel som anslagits för att museerna ska kunna bevara skyddsvärda samlingar att gå förlorade om avtalen av någon anledning upphör att gälla. Avtalen är nämligen begränsade i tiden. Att det finns en möjlighet att träffa avtal med avtalslicensverkan innebär, för det tredje, inte heller att sådana avtal kommer att ingås eller att det vid varje tidpunkt finns representativa organisationer inom alla berörda områden. För det fjärde lämpar sig modellen inte heller för alster av icke yrkesutövande upphovsmän, som skapat t.ex. brev, dagböcker eller hemslöjd som tillförts museets samlingar. Det går, för det femte, inte heller att bortse från att de regler som skyddar utanförstående upphovsmäns intresse inte framstår som ändamålsenliga när det

gäller kopiering för bevarandeändamål. Syftet är ju att samlingen i dess helhet ska behållas intakt. Inte heller med avtal som får avtalslicensverkan skulle museerna kunna vara säkra på att kunna få de rättigheter som krävs för bevarandedigitalisering. Det sagda gäller i vissa delar även kopiering för interna dokumentationsändamål och forskningsändamål. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att möjligheten att träffa avtal med avtalslicensverkan inte heller är tillräcklig.

Bör inskränkningen utvidgas till att omfatta museer?

Museerna har en central roll när det gäller att förvalta, tillgängliggöra samt bygga upp och sprida kunskap om kulturarvet (prop. 2009/10:3 s. 97). Verksamheten vid arkiv, bibliotek och museer har flera gemensamma drag. Dessa institutioners respektive uppdrag har flera likheter, även om informationsbärarna – dokument, böcker eller föremål – traditionellt skiljt sig åt. Likheten mellan dessa institutioner återspeglas däremot inte i lagstiftningen. Vi kan inte se att arkiv och bibliotek skiljer sig från museer på något för upphovsrätten avgörande sätt. Vid donationer eller sammanläggningar kan det dessutom vara en tillfällighet om samlingarna hamnar hos ett museum, ett arkiv eller ett bibliotek. Intresset av en klar och enhetlig reglering talar alltså för att inskränkningen även ska gälla till förmån för museer. Sverige är dessutom det enda nordiska land där museer inte har samma rätt att utnyttja skyddade verk och prestationer som arkiv och bibliotek. Nordisk rättslikhet på upphovsrättsområdet är generellt sett av värde. Vår grundsyn är mot denna bakgrund att samma bestämmelser och principer bör gälla för museer som för arkiv och bibliotek.

Undantag från och inskränkningar i upphovsrätten måste dock alltid utformas med beaktande av upphovsmännens intressen. Allmänt gäller att inskränkningar ska begränsas till vissa särskilda fall som inte strider mot det normala utnyttjandet av verket och inte oskäligt inkräktar på rättighetshavarnas berättigade intressen. Detta framgår av flera internationella instrument på upphovsrättsområdet. En följd av detta är att en inskränkning inte bör öppna för användning som påtagligt konkurrerar med de sätt på vilka rättighetshavarna utnyttjar sin ensamrätt (prop. 2012/13:141 s. 43). Särskild hänsyn ska också tas till om en utvidgning kan få ökade ekonomiska verkningar i den nya elektroniska miljön.

Vid hearingen har framkommit att museerna har ett tydligt och konkret behov av att framställa exemplar för i vart fall forskningsändamål, vissa bevarandeändamål och för interna dokumentationsändamål. Som vi redan konstaterat kan behovet inte i tillräcklig grad tillgodoses på något annat sätt. Vi ansluter oss därför till bedömningen i prop. 2004/05:110 att det framstår som angeläget att bestämmelsen i 16 § första stycket 1 URL får omfatta även museer. Behovet av dessa förfoganden synes dessutom ha ökat under senare år, inte minst på grund av teknikutvecklingen. Vägande skäl talar också för att museer bör få rätt att fritt framställa exemplar för interna dokumentationsändamål.

Förfogandena i 16 § URL är begränsade till huvudsakligen allmännyttiga ändamål. Exemplarframställning för bevarandeändamål och för interna dokumentationsändamål avser visserligen typiskt sett ett stort antal verk och många rättighetshavare. Det måste dock betonas att förfogandena inte får ske i förvärvssyfte, vilket innebär att verken inte får utnyttjas ekonomiskt i övrigt. Inskränkningen ger inte rätt att överföra materialet till allmänheten, t.ex. via internet. Inskränkningen ger inte heller rätt att sprida de exemplar som framställts genom t.ex. försäljning. För att sådana förfoganden inte ska göra intrång i upphovsmannens ensamrätt krävs att de är tillåtna med stöd av individuella avtal eller på någon annan grund.

Att ge vissa museer som är tillgängliga för allmänheten rätt att framställa exemplar för bevarande- och forskningsändamål och för interna dokumentationsändamål framstår inte som alltför långtgående eller oskäligt i förhållande till rättighetshavarna. En sådan ordning innebär inte att exemplar förs ut på den öppna marknaden. Den kan därför inte sägas öppna för användning som påtagligt konkurrerar med de sätt på vilka rättighetshavarna utnyttjar sin ensamrätt. *Sammanfattningsvis* gör vi bedömningen att i vart fall vissa museer bör ges samma rättigheter som arkiv och bibliotek att framställa exemplar för bevarande- och forskningsändamål. De bör också få rätt att framställa exemplar för interna dokumentationsändamål. Vi återkommer snart till frågan, vilka museer som bör omfattas av inskränkningen.

Bör museerna få rätt att framställa exemplar för de andra ändamål som anges i 16 § första stycket URL?

Nästa fråga är om museerna fullt ut bör ges samma rättigheter som arkiv och bibliotek eller om utvidgningen bör begränsas till exemplarframställning för forsknings- och bevarandeändamål. Museerna har exempelvis uppgett att de inte har något större behov av att fritt kunna framställa exemplar för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original (16 § första stycket 2 URL). Den typen av låneverksamhet förekommer nämligen normalt inte inom museerna. Läsapparater är en föråldrad teknik som används allt mindre. Museerna anser sig därför inte ha något egentligt behov av att framställa exemplar av verk för användning i läsapparater (16 § första stycket 3 URL). Behovet av att framställa exemplar för kompletteringsändamål (16 § första stycket 1) är inte heller särskilt stort. Detta kan i och för sig tala för att upphovsrätten inte bör inskränkas i dessa delar. En samlad bedömning måste dock göras av museernas behov. Även om behovet av vissa förfoganden för närvarande inte är så framträdande väger intresset av en klar och enhetlig reglering tyngre än upphovsmännens ensamrättigheter. Det kan lagtekniskt sett vara av värde att välja en lösning som inte förutsätter någon inbördes gränsdragning mellan de olika slags kulturinstitutioner som 16 § URL skulle komma att omfatta. De förfoganden det är fråga om kan knappast heller sägas representera något ekonomiskt intresse för rättighetshavarna eller oskäligt inkräkta på deras rättigheter. Museerna bör därför även ges rätt att framställa exemplar för kompletteringsändamål och för de ändamål som anges i 16 § första stycket 2 och 3 URL. De får därmed samma rättigheter som arkiv och bibliotek.

Vilken betydelse har driftsformen?

Det återstår att ta ställning till vilken betydelse driftsformen bör ha och hur inskränkningen kan avgränsas. Ett första alternativ är att låta inskränkningen omfatta alla museer som är tillgängliga för allmänheten. Om kretsen av berättigade institutioner bör begränsas ytterligare står valet mellan att utgå från en ordning med tillståndskrav för vissa museer eller att i lagtexten ange vilka museer som

omfattas. Det är lämpligt att först ta ställning till om inskränkningen bör omfatta alla museer som är tillgängliga för allmänheten.

Många museer är tillgängliga för allmänheten, oavsett driftsform. I den meningen kan de skilja sig från arkiv och bibliotek. Behovet av de aktuella förfogandena är dock störst när det gäller museer som – i vidare mening – har en statlig, kommunal eller landstingskommunal huvudman. Dessa museer är tillgängliga för allmänheten och drivs utan vinstsyfte för allmännyttiga ändamål. För övriga museer är behovet av att använda verk med stöd av inskränkningen svårare att överblicka. En utgångspunkt är därför att kretsen av berättigade användare i nuläget begränsas till centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna. Frågan är då om en sådan avgränsning bör ske genom att det ställs upp ett tillståndskrav eller om någon annan lagstiftningsteknik bör användas.

De arkiv och bibliotek som för närvarande omfattas av inskränkningen är de statliga och kommunala arkivmyndigheterna, de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna samt folkbiblioteken. Dessutom får regeringen i enskilda fall besluta att vissa andra arkiv och bibliotek ska ges samma rätt att framställa exemplar.

Syftet med tillståndskravet är att motverka missbruk av inskränkningen och att skapa garantier för att inskränkningen utnyttjas endast i det allmännas intresse och inom behöriga gränser. När inskränkningen infördes var bestämmelsen allmänt hållen: arkiv och bibliotek fick med regeringens tillstånd för sin verksamhet framställa exemplar av verk genom fotokopiering på de villkor som angavs i tillståndet. Auktorrättskommittén valde att utforma bestämmelsen på det sättet eftersom det inte ansågs lämpligt att i lag ange vilka institutioner som hade rätt att kopiera eller de ändamål för vilka kopieringen var tillåten (SOU 1956:25 s. 194). Regeringen instämde i huvudsak i kommitténs bedömning (prop. 1960:17 s. 115). Inskränkningen har därefter ändrats i sak, bl.a. på så sätt att arkiven och biblioteken fått rätt att framställa exemplar inte bara genom fotokopiering utan även med digitala metoder. Frågan om tillståndskravet ska finnas kvar har däremot inte övervägts närmare i de senare lagstiftningsärendena (se bl.a. prop. 2004/05:110, prop. 1993/94:109 och prop. 1992/93:214). Utredningen om vissa upphovsrätts- och bolagsrättsärenden (SOU 2013:4) har dock föreslagit att tillståndskravet avskaffas.

Utredningen drog slutsatsen att även om det fanns vissa skäl som talar för att behålla ordningen med tillståndskrav talar fler och starkare skäl för att tillståndsprövningen ska avskaffas. När utredningen prövade de skäl som lagstiftaren grundade sin ståndpunkt på i fråga om behovet av tillståndskravet mot bakgrund av begränsningar och preciseringar i senare lagändringar och i unionsrätten ansågs det inte motiverat att behålla tillståndskravet av avgränsningsskäl. Inte heller risken för missbruk av inskränkningen eller skäl som gäller kontroll, information och kompetens hos dem som ska kopiera hade enligt utredningen sådan tyngd att tillståndskravet bör behållas.

En invändning som kan finnas mot att införa ett krav på tillstånd för vissa museer är att lagstiftaren länge strävat efter att befria regeringen från frågor som inte kräver politiska ställningstaganden. Det finns således en tendens i lagstiftningen *mot* att löpande förvaltningsärenden prövas av regeringen. Det kan ifrågasättas om uppgiften att avgöra om enskilda museer ska få rätt att framställa exemplar för att bl.a. bevara sina samlingar för framtiden kräver ställningstagande av regeringen som politiskt organ. Något tillståndskrav som utformas efter förebild av vad som gäller för arkiv och bibliotek bör därför inte ställas upp. Paragrafen blir tydligare om det framgår direkt av paragrafen vilka museer som omfattas av inskränkningen. Det tydligaste behovet av förfogandena finns enligt vår mening hos centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna. Vi föreslår därför att inskränkningen i nuläget endast bör omfatta dessa institutioner.

När vi fortsättningsvis i detta kapitel talar om museer som drivs av det allmänna så avses centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna.

3.6.2 En ny inskränkning ska införas

Förslag: En ny inskränkning ska införas. Inskränkningen ska ge centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna, rätten att framställa exemplar för interna dokumentationsändamål.

I föregående avsnitt har vi föreslagit att museer som drivs av det allmänna ska omfattas av inskränkningen i 16 § URL. Detta skulle emellertid inte tillgodose ett av museernas mest centrala behov, nämligen av att upprätta digitala kataloger över verken i samlingarna. En särskild fråga är därför om det i den delen bör införas en ny inskränkning.

Skälen för förslaget

Vi har föreslagit att museer som drivs av det allmänna ska omfattas av inskränkningen i 16 § URL. Enligt kommittédirektiven ska vi då ta ställning till hur inskränkningen i övrigt bör avgränsas med beaktande av kraven i artikel 5.2.c i direktivet om upphovsrätten i informationssamhället.

Direktivet om upphovsrätten i informationssamhället tillåter, som redan nämnts, att medlemsstaterna gör inskränkningar i rätten till exemplarframställning när det gäller vissa institutioner. Detta får dock endast gälla särskilda fall av mångfaldigande, utan direkt eller indirekt ekonomisk eller kommersiell vinning, av bibliotek, utbildningsanstalter eller museer som är tillgängliga för allmänheten eller av arkiv (artikel 5.2.c). Exemplarframställning som begränsar sig till interna dokumentationsändamål ryms inom begreppet "särskilda fall" i artikeln. Museer som drivs av staten, kommuner och landstingen är också tillgängliga för allmänheten. Att låta museer som drivs av det allmänna framställa exemplar för interna dokumentationsändamål är därför förenligt med direktivet.

Vägande skäl talar också för att införa en sådan inskränkning. Som utvecklats tidigare rör det sig om interna förfoganden som är nödvändiga för att museerna ska kunna arbeta rationellt och fullgöra sitt uppdrag att förvalta samlingarna. Möjligheterna att träffa individuella avtal med rättighetshavarna eller avtal med avtalslicensverkan är inte tillräckliga. Förfogandena representerar inte något ekonomiskt intresse för rättighetshavarna och inkräftar

inte oskäligt på deras rättigheter. En ny inskränkning bör därför införas som ger centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna, rätten att framställa exemplar av verk för interna dokumentationsändamål. Den nya inskränkningen har ett nära sakligt samband med bestämmelserna i 16 § första stycket 1 URL och bör därför placeras i ett nytt andra stycke i paragrafen.

3.6.3 En begränsning i inskränkningen förtydligas

Förslag: Inskränkningen i 16 § URL förtydligas genom att det införs en uttrycklig begränsning som anger att framställning och spridning av exemplar med stöd av paragrafen inte får ske i förvärvssyfte.

Vi har föreslagit att museer som drivs av det allmänna ska omfattas av inskränkningen i 16 § URL och att en ny inskränkning införs i paragrafen som ger samma museer rätt att framställa exemplar för interna dokumentationsändamål. Då uppkommer ytterligare frågor om hur inskränkningen i övrigt bör avgränsas.

Skälen för förslaget

Av direktivet följer, som nämnts tidigare, att medlemsstaterna får göra inskränkningar i rätten till exemplarframställning när det gäller vissa institutioner. Detta får dock endast gälla särskilda fall av mångfaldigande utan direkt eller indirekt ekonomisk eller kommersiell vinning, av bibliotek, utbildningsanstalter eller museer som är tillgängliga för allmänheten eller av arkiv (artikel 5.2.c).

Regeringen gjorde i samband med genomförandet av direktivet bedömningen att de situationer där kopiering får ske enligt 16 § URL ryms inom begreppet "särskilda fall" i artikeln (prop. 2004/05:110 s.161). Det saknas skäl att nu se annorlunda på saken. Någon ytterligare avgränsning i denna del är alltså inte nödvändig. Kretsen av museer som vi föreslår ska omfattas av inskränkningen går inte heller utöver de ramar som direktivet ställer upp. Det finns däremot anledning att närmare överväga om direktivets begränsning till förfoganden som sker utan direkt eller indirekt ekonomisk eller kommersiell vinning bör framgå tydligare av lagtexten.

Utredningen om vissa upphovsrätts- och bolagsrättsärenden (SOU 2013:4) har föreslagit att 16 § URL förtydligas genom att det införs en uttrycklig begränsning att framställning och spridning av exemplar med stöd av paragrafen inte får ske i *förvärvssyfte*. Utredningen gjorde bedömningen att begränsningen i direktivet bör framgå uttryckligen av den svenska lagtexten. Vidare konstaterades att förvärvssyfte är det uttryck som har använts i svensk lagtext vid genomförandet av direktiv på upphovsrättsområdet när det i direktivtexten talats om kommersiellt syfte, men att någon åtskillnad mellan vinning som är ekonomisk och sådan vinning som är kommersiell samt mellan direkt och indirekt vinning inte skulle göras i lagtexten (SOU 2013:4 s. 231–232).

Vi ansluter oss till utredningens bedömning. Även vårt förslag blir därmed att det bör införas en uttrycklig begränsning att framställning och spridning av exemplar med stöd av paragrafen inte får ske i förvärvssyfte. Denna bör införas i ett nytt sjätte stycke.

Den nya inskränkning som vi föreslår ska införas i 16 § URL berör inte några institutioner där verksamheten bedrivs i vinstsyfte. Andra museer än centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa som drivs av det allmänna, är hänvisade till att klarera rättigheterna genom avtal som får avtalslicensverkan eller genom individuella avtal med rättighetshavarna. Det finns därmed inte något behov av att klargöra om inskränkningen bör begränsas till verksamheter som bedrivs utan vinstsyfte (jfr skäl 40 i direktivet om upphovsrätten i informationssamhället och 16 a § första stycket 5 URL enligt föreslagen lydelse i prop. 2013/14:206).

3.6.4 Bör museer omfattas av avtalslicensbestämmelsen i 42 d § URL?

Förslag: Avtalslicensbestämmelsen i 42 d § URL utvidgas till att omfatta centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna.

Vi har föreslagit att inskränkningen i 16 § URL bör gälla till förmån för museer som drivs av det allmänna. Enligt våra direktiv ska vi då också ta ställning till om ändringar behöver göras när det gäller kretsen av institutioner som får ingå avtal med avtalslicensverkan enligt 42 d § URL.

Skälen för förslaget

Avtal med avtalslicensverkan enligt 42 d § URL får enligt gällande rätt ingås av samma krets av institutioner som i 16 §. Möjligheten står alltså öppen för dels arkiv och bibliotek som drivs av det allmänna (tredje stycket), dels andra arkiv och bibliotek som har regeringens tillstånd (fjärde stycket). Andra institutioner än arkiv och bibliotek kan däremot inte ingå sådana avtal. Vi har föreslagit att inskränkningen i 16 § URL utvidgas till att omfatta museer som drivs av det allmänna. En fråga som inställer sig är då om en motsvarande ändring bör göras i den avtalslicensbestämmelse som hittills gäller endast för vissa arkiv och bibliotek.

Vid hearingen har företrädare för museisektorn framfört önskemål om att kunna digitalisera och tillgängliggöra sina samlingar för allmänheten, t.ex. via internet. I många fall ingår detta också i museernas uppdrag eller verksamhet (jfr prop. 2009/10:3 s. 46–48). I likhet med det material som finns i arkiv och på bibliotek har allmänheten ett intresse av ta del av museernas samlingar. Det finns således ett tydligt behov av att utnyttja verk på sätt som avses i bestämmelsen. Behovet berör en stor mängd verk där det inte är praktiskt möjligt att på förhand avgöra vilka verk som kan komma att beröras av utnyttjandet. Rättigheterna för sådant tillgängliggörande för allmänheten bör skötas inom ramen för en avtalslicens. Nästa fråga är då om detta bör ske genom en utvidgning av den särskilda avtalslicensen för vissa arkiv och bibliotek eller med den generella avtalslicensen.

Museer omfattas i dag inte av bestämmelsen i 42 d § URL. Museerna torde däremot kunna klarera rättigheterna med stöd av den generella avtalslicensbestämmelsen i 42 h § URL. I förarbetena nämns bl.a. digitalisering av upphovsrättsligt skyddat material i ett museums samlingar som ett sådant avgränsat användningsområde som krävs för att bestämmelsen ska vara tillämplig (prop. 2012/13:141 s. 83). Motsvarande synsätt kan anläggas på tillgängliggörande för allmänheten. Museerna kan således redan i dag ingå avtal med avtalslicensverkan på de områden som anges i 42 d § URL. En utvidgning av kretsen i 42 d § URL skulle således inte skapa några nya möjligheter att ingå avtal som får avtalslicensverkan. Möjligheten finns redan. Av systematiska skäl är det dock lämpligt att de särskilda avtalslicenserna används i första hand. Först när dessa inte täcker det behov som finns bör den generella bestämmelsen tillämpas. Att utvidga kretsen i 42 d § URL till att även gälla de museer som avses i 16 § skulle innebära en

tydligare och mer lättillgänglig reglering som samlar alla förfoganden hos arkiv, bibliotek och offentliga museer i en och samma bestämmelse. Vi föreslår därför att avtalslicensen i 42 d § URL utvidgas till att även gälla museer som drivs av det allmänna.

3.6.5 Bör rätten att fritt framföra filmverk och sceniska verk utvidgas till att gälla museer?

Förslag: Centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna, ska fritt kunna framföra filmverk och sceniska verk som ingår i de egna samlingarna genom tekniska hjälpmedel avsedda för enstaka besökare.

Det återstår då att ta ställning till om även museer bör få framföra verk genom tekniska hjälpmedel som är avsedda för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk i de egna samlingarna.

Skälen för förslaget

Var och en får, med undantag för filmverk och sceniska verk, framföra offentliggjorda verk offentligt vid tillfällen där framförandet inte är det huvudsakliga, tillträdet är avgiftsfritt och anordnandet sker utan förvärvssyfte (21 § URL). Riksdagen samt statliga och kommunala myndigheter får under samma förutsättningar dessutom framföra filmverk och sceniska verk, men endast genom uppkoppling till ett externt nätverk. De arkiv och bibliotek som avses i 16 § tredje stycket URL får även framföra offentliggjorda filmverk och sceniska verk genom ett tekniskt hjälpmedel avsett för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk som ingår i de egna samlingarna. Framförandet får endast ske i de egna lokalerna.

Vid utredningens hearing framfördes att museer behöver kunna visa verken i samlingarna med hjälp av terminaler för besökarna. De exempel som lyftes fram – ljudarkiv och ljudkonst – torde visserligen redan i dag kunna vara tillåtna med stöd av inskränkningen i 21 § första stycket URL. Även när det gäller andra typer av verk har dock företrädare för museisektorn pekat på att det finns ett behov av sådana förfoganden. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att vissa museer har ett behov av att framföra filmverk och

sceniska verk i samlingarna genom tekniska hjälpmedel avsedda för enstaka besökare.

När arkiv och bibliotek gavs rätt att framföra filmverk och sceniska verk offentlig anförde regeringen att den som de som besöker ett arkiv eller ett bibliotek i princip bör ha möjlighet att på plats ta del av det material som finns där. Men tidigare regler tillät inte detta när det gäller filmverk och sceniska verk, om inte myndigheten träffat avtal med upphovsmannen eller rättighetshavaren. Möjligheten att ingå avtal med avtalslicensverkan enligt den generella avtalslicensen ansågs inte heller tillräcklig då den möjligheten inte med nödvändighet innebär att sådana avtal kommer att ingås. Det fanns alltså fortfarande en risk att delar av samlingarna förblev otillgängliga för allmänheten. Enligt regeringen var det angeläget att allmänheten kan ta del av verken under samma förutsättningar som övrigt material som finns i samlingarna (prop. 2012/13:141 s. 43). Samma argument gör sig enligt vår mening också gällande vid bedömningen av om inskränkningen bör omfatta museer.

Som utgångspunkt bör gälla att regelverket utformas på samma sätt för museer som för arkiv och bibliotek. Några vägande skäl mot att även i detta avseende ge museer som drivs av det allmänna samma rättigheter som arkiv och bibliotek har inte framkommit. Syftet är att den allmänhet som besöker museet på plats ska kunna ta del av det material som ingår i samlingarna. Inskränkningen är begränsad på så sätt att framförandet endast får ske för enstaka besökare. Under dessa förutsättningar bedöms det inte uppstå någon konkurrens i förhållande till den kommersiella filmmarknaden, vare sig när det gäller biografvisning, tv-utsändning, videouthyrning eller försäljning av film. Museer bör därför kunna ges rätt att fritt framföra filmverk och sceniska verk utan att det inkräktar på rättighetshavarnas intressen (jfr a. prop. s. 44).

Mot denna bakgrund föreslår vi att museer som drivs av det allmänna ges samma rättigheter som arkiv och bibliotek att fritt framföra filmverk och sceniska verk offentlig.

3.6.6 Vilket behov finns hos övriga institutioner?

Bedömning: Utredningen har inte kunnat se något behov hos övriga institutioner att omfattas av inskränkningen i 16 § URL. Vi lämnar därför inte något förslag om detta.

Skälen för bedömningen

Det återstår att ta ställning till vilket behov som finns hos övriga institutioner av att omfattas av inskränkningen i 16 § URL. Det behov som kan finnas hos andra museer än de som drivs av det allmänna har bedömts i avsnitt 3.6.1 ovan. Det kan i sammanhanget nämnas att direktivet även tillåter inskränkningar även till förmån för utbildningsanstalter. De kontakter som utredningen har haft med samordningssekreterariatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande av kulturarvet vid Riksarkivet (Digisam) ger inte stöd för att det finns något större behov av kopiering för bevarandeändamål vid vare sig utbildningsanstalter eller andra slags institutioner. Utredningen har inte heller i övrigt uppfattat något sådant behov. Behovet hos övriga institutioner är enligt vår bedömning inte så stort att det kan motivera en inskränkning i upphovsrätten. I den mån behov av förfogandena uppkommer i framtiden får den generella avtalslicensen anses tillräcklig för att möta behovet.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015. De ska vara tillämpliga på verk och prestationer som har kommit till före ikraftträdandet. Om en vidareförsäljning av ett originalkonstverk har skett före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser fortfarande gälla. De nya reglerna om redovisningsskyldighet i 26 p § andra, tredje och fjärde styckena URL ska dock tillämpas även när det gäller en vidareförsäljning av ett konstverk som har skett före ikraftträdandet.

I detta kapitel överväger vi när de nya bestämmelserna bör träda i kraft och vad som bör gälla för de försäljningar som har ägt rum före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

Vi har i kapitel 2 lagt fram olika förslag på åtgärder för att förbättra följerrättssystemet och dess redovisnings- och kontrollmekanismer. Det är angeläget att de nya bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt. Detta gäller även de lagändringar som föranleds av museernas behov av att förfoga över skyddade verk och prestationer. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör bestämmelserna kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2015.

Det är en allmän princip på upphovsrättens område att ny lagstiftning ska tillämpas också på verk och prestationer som tillkommit före ikraftträdandet av den nya lagen. Anledningen till det är att man vill undvika att två skyddssystem gäller vid sidan av varandra under den återstående skyddstiden. Den principen bör

upprätthållas även här. I tidigare lagstiftningsarbeten har regeringen ansett att den principen gäller även utan särskild bestämmelse (se t.ex. (jfr t.ex. prop. 1993/94:122, prop. 1998/99:11 och prop. 2003/04:177)) Det kan därför diskuteras om det behövs några särskilda regler om detta.

I likhet med vad som föreskrivits tidigare bedömer vi dock att det är lämpligt att även i detta lagstiftningsärende uttryckligen ange detta i en särskild övergångsbestämmelse (jfr prop. 2012/13:141 s. 70).

En annan princip som normalt gäller vid ändringar i upphovsrättslagen är att nya regler inte bör tillämpas när det gäller åtgärder som vidtagits eller rättigheter som har förvärvats före ikraftträdandet. Den principen utgör ett undantag från den nyss behandlade övergångsbestämmelsen. Tidpunkten för vidareförsäljning bör vara avgörande för om gammal eller ny lag ska tillämpas. Det bör således föreskrivas att äldre bestämmelser fortfarande gäller om en vidareförsäljning av ett konstverk har skett före ikraftträdandet. För att undvika att olika system för redovisning av vidareförsäljningarna gäller vid sidan av varandra är det dock önskvärt att de nya reglerna i 26 p § andra, tredje och fjärde styckena tillämpas retroaktivt.

5 Konsekvenser

5.1 Inledning

En utredning ska redovisa konsekvenserna av sina förslag. De närmare bestämmelserna finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Om utredningen föreslår nya eller ändrade regler ska konsekvensutredningen innehålla de uppgifter som framgår av 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av kommittédirektiven framgår att vissa konsekvenser ska belysas särskilt. Vi ska således beakta hur utredningens förslag påverkar små och större företag med avseende på eventuella kostnader och administrativ börda. Förslagets ekonomiska konsekvenser för olika kategorier av konstnärer ska också bedömas och redovisas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska vi föreslå hur dessa ska finansieras.

Vårt uppdrag

Vårt övergripande uppdrag är, för det första, att analysera och ta ställning till om det bör införas nya kontroll- eller sanktionsmöjligheter för att säkerställa betalning av följerättsersättning. Vi ska också analysera om nuvarande regler om följerätt påverkar konkurrensen på konstmarknaden och ta ställning till om följerättsersättningen bör beräknas eller betalas på något annat sätt än i dag.

Vi ska, för det andra, analysera och ta ställning till om inskränkningen i 16 § URL bör omfatta även andra institutioner än arkiv och bibliotek och föreslå hur inskränkningen i så fall bör avgränsas. Om vi kommer fram till att inskränkningen bör gälla till förmån för fler kategorier av institutioner, ska vi ta ställning till om ändringar också bör göras i vissa andra bestämmelser i URL.

Vilka konsekvenser får förslagen?

I det följande redovisas de konsekvenser som vi bedömer att förslagen kommer att innebära. Konsekvenserna redovisas tematiskt utifrån varje förslag eller, när följderna av flera förslag inte kan särskiljas från varandra, gemensamt för de förslag som har ett nära sakligt samband med varandra. Flera av förslagen kommer, som vi snart återkommer till, att få ekonomiska konsekvenser för en viss grupp av upphovsmän, nämligen bildkonstnärerna. Vad som avses med det uttrycket har förklarats i avsnitt 2.3 ovan.

Beskrivningen av problemen och vad utredningen vill uppnå återges kortfattat nedan. För en utförligare redogörelse hänvisas till allmänmotiveringen i kapitel 2 och 3. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande finns i kapitel 4. Utöver vad som anges i det följande medför förslagen inte några ökade kostnader för det allmänna, företag eller andra enskilda.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för miljön. Inte heller bedöms förslagen medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (jfr 15 § kommittéförordningen). Förslagen stämmer överens med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

5.2 Förslagen till skärpt och utvidgad redovisningsskyldighet

Bedömning: Lagförslagen innebär inte några ökade kostnader för det allmänna. Förslagen innebär att fler företag på konstmarknaden, främst konst- och antikhandlare, gallerier och mindre auktionsföretag, till den insamlade organisationen kan förväntas fullgöra sin redovisningsskyldighet. Det är sannolikt att detta leder till ett högre uttag av följerättsersättning, vilket ökar bildkonstnärernas inkomster. Det ökade inflödet av följerättsersättning bedöms på sikt kunna uppgå till totalt sett cirka 100 000–500 000 kronor per år. Den inkasserande organisationen (f.n. BUS) bedöms få merkostnader för att administrera ett större antal redovisningar. Eventuella kostnader för kronofogdemyndigheten och Sveriges domstolar ryms inom befintliga anslagsramar.

Enligt nuvarande regler ska den som är skyldig att betala följerättsersättning på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren. Vi föreslår att redovisningsreglerna skärps och utvidgas, se avsnitt 2.7.3. Förslagen syftar till att göra redovisningsskyldigheten mer effektiv och ändamålsenlig. Avsikten är bl.a. att komma tillrätta med problemet att vissa företag i konstbranschen i dag inte redovisar till organisationen eller svarar när organisationen begär redovisning. Eftersom förslagen har ett så nära sakligt samband med varandra är det lämpligt att redovisa de samlade konsekvenserna.

Skälen för bedömningen

Vi föreslår, för det första, att redovisningsskyldigheten utvidgas på så sätt att kravet på ersättningsskyldighet tas bort, se avsnitt 2.7.3.3. Den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare ska redan på den grunden vara skyldig att redovisa till organisationen, oavsett om han eller hon har deltagit i någon försäljning som medför skyldighet att betala följerättsersättning eller inte. Det blir därmed inte längre möjligt för konsthandlare, gallerier och auktionsföretag att motsätta sig att

redovisa på den grunden att det inte har skett någon ersättningsgrundande försäljning, att konstverken som bjuds ut till försäljning är inlånade, utställningsobjekt, kvar i lager eller liknande. Detta ger ett större utrymme än i dag för organisationen att använda rättsliga åtgärder mot dem som inte redovisar.

Enligt nuvarande regler kan den som är ersättningsskyldig vänta med att redovisa en försäljning till dess att organisationen begär det. Vi föreslår, för det andra, att den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare utan begäran och senast den 1 april varje år ska lämna en redovisning av föregående års försäljning till organisationen, se avsnitt 2.7.3.4. Detta innebär att skyldigheten att agera för att redovisning ska komma till stånd flyttas från organisationen till dem som yrkesmässigt, köper, säljer eller förmedlar konstverk.

Vi föreslår, för det tredje, att det förtydligas att organisationen har rätt att få tillgång till underlag för redovisningen, se avsnitt 2.7.3.5. Om organisationen i ett enskilt fall visar omständigheter som ger anledning att anta att den inlämnade redovisningen inte rätt återger de försäljningar som förekommit eller det av någon annan anledning är nödvändigt för att säkerställa betalning av följerättsersättningen ska organisationen ha rätt granska de handlingar som ligger till grund för redovisningen. Det rör sig inte om någon ny rättighet, utan ett förtydligande av vad som redan gäller enligt unionsrätten.

5.2.1 Konsekvenser för företag och andra enskilda

Följerätten rör rättsförhållandet mellan enskilda. Bestämmelserna får därmed ekonomiska konsekvenser för den som ska sälja, köpa eller förmedla ett konstverk som omfattas av följerätt. Tre kategorier av företag och andra enskilda påverkas av förslagen. Det handlar (1) om företag som är skyldiga att redovisa försäljningar av konstverk och betala ersättningen, (2) om de upphovsmän som har rätt till ersättningen och (3) om den organisation (f.n. endast BUS) som inkasserar och förvaltar ersättningen. Vi redogör nu för vilka konsekvenser förslagen får för dessa olika grupper. Förslagen bedöms i övrigt inte ha någon negativ påverkan på företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Hur påverkas de som redovisar och betalar följerätten?

Till den första kategorin hör företag som yrkesmässigt köper, säljer eller förmedlar originalkonstverk där upphovsrätten fortfarande gäller. Främst påverkas företag som i dag inte redovisar som de ska. Eftersom de nya reglerna inte gäller om parterna har kommit överens om något annat påverkas i praktiken inte de största auktionsföretagen. De har nämligen redan ingått avtal med BUS om hur redovisningen ska gå till. Främst bedöms mindre auktionsföretag, gallerier som säljer konst ur eget lager och konst- och antikhandlare påverkas av förslagen. Det är svårt att bedöma hur många företag det rör sig om. BUS har uppskattat att omkring 350 företag på den svenska konstmarknaden berörs av skyldigheten att betala följerättsersättning. Av dessa är det omkring 250 företag som inte svarar när organisationen begär redovisning, se avsnitt 2.5.1. Såvitt vi kan bedöma rör det sig uteslutande om företag med mindre än tio anställda.

Vilka konsekvenser får då de föreslagna lagändringarna för dessa företag? Det bör inledningsvis understrykas att själva betalningsskyldigheten inte påverkas, däremot skärps och utvidgas redovisningsskyldigheten. Fler företag än i dag kan därför tvingas redovisa vilka följerättspliktiga transaktioner de har deltagit i och vilken ersättning de redan enligt dagens regler är skyldiga att betala. Det leder troligtvis till ett högre uttag av följerättsersättning, vilket ökar bildkonstnärernas inkomster. De ekonomiska konsekvenserna är givetvis svåra att beräkna. Det beror bl.a. på att det inte är känt hur stor andel av försäljningen hos dessa företag som avser följerättspliktig konst och till vilka priser konstverken eventuellt säljs. Någon information om detta har inte heller kunnat tas fram genom utredningens enkätundersökning. Om ett genomsnittligt konstföretag antas sälja något eller några följerättspliktiga konstverk per år skulle det dock, beroende på försäljningspriset, kunna röra sig om ungefär 500–2 000 kronor per företag och år. Sett till hela gruppen av 250 företag skulle det då bli fråga om ungefär 100 000–500 000 kronor. Det bör dock betonas att uppskattningen bygger på osäkra antaganden.

En förbättrad redovisning leder i sig inte till en kostnadsökning för de företag som yrkesmässigt köper, säljer och förmedlar konstverk. Det beror på att de berörda företagen redan enligt gällande rätt är skyldiga att redovisa de vidareförsäljningar som ger rätt till ersättning och att betala den ersättning som redovisningen

utvisar. Förslagen innebär endast förbättrade möjligheter för organisationen att få in redovisningen. Förslaget att företagen ska redovisa utan uppmaning i stället för, som i dag, på begäran av organisationen innebär inte några ökade administrativa kostnader.

För en kategori av konstföretag kan förslagen till skärpta redovisningsregler däremot leda till en något ökad administrativ börda. Det gäller det fåtal företag som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden som köpare, säljare eller förmedlare av konstverk, men som överhuvudtaget inte handlar med konstverk som omfattas av följerätten. Ett exempel på ett sådant företag är en konsthandlare som uteslutande handlar med äldre konst, där upphovsrätten inte längre gäller. De är i dag inte skyldiga att redovisa eftersom de inte ska betala någon följerättsersättning. Förslaget om att ta bort kravet på ersättningsskyldighet i avsnitt 2.7.3.3 innebär att även sådana företag blir skyldiga att redovisa till organisationen. Dessa företag kan dock, om de inte har sålt något som ger rätt till ersättning, begränsa redovisningen till att en gång per år meddela organisationen att man inte har köpt, sålt eller förmedlat några verk som ger rätt till följerättsersättning. Enligt en uppskattning från Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF) torde kostnaden för detta vara försumbar, se avsnitt 2.5.4.

Som redan nämnts föreslår vi också att det införs en uttrycklig rätt för organisationen att få tillgång till underlag för redovisningen, se avsnitt 2.7.3.5. Vi bedömer att organisationen endast i ett fåtal fall varje år kommer att begära att få tillgång till underlagen. En förutsättning är nämligen att det finns konkreta uppgifter i det särskilda fallet som tyder på att redovisningen är felaktig, och därmed ett behov av att kontrollera uppgifterna i redovisningen mot vad som framgår av t.ex. försäljningsverifikation. I praktiken kommer troligen uppgiftsskyldigheten att uppfyllas på så sätt att företaget lämnar ut en kopia på verifikationen. Detta innebär ett tillkommande arbetsmoment och leder därför till en administrativ kostnad. Det rör sig dock främst om handlingar som redan finns i företagets bokföring och där arbetet med kopiering och expediering inte torde ta mer än någon minut i anspråk per handling, eventuellt något mer om uppgifter i handlingarna ska maskeras. Kostnaden skulle därmed vara försumbar, även om det skulle röra sig om fler än enstaka handlingar. De tillkommande arbetsmomenten för de granskade företagen vägs upp av den administrativa förenkling som det innebär att minimibeloppet för rätten till följerättsersättning höjs.

Hur påverkas de som har rätt till ersättning?

Den andra kategori av företag och enskilda som påverkas av förslagen är de som har rätt till ersättningen, dvs. upphovsmännen och deras rättighetshavare (antingen arvingar eller någon till vilken upphovsmannen överlåtit upphovsrätten, vanligen ett eget bolag). Alla upphovsmän berörs dock inte, utan endast de som har skapat sådana originalkonstverk som kan ge rätt till följerättsersättning (dvs. bildkonstnärer). Eftersom följerätten är begränsad i tiden rör det sig främst om dem som har skapat originalkonstverk som omsätts på den svenska konstmarknaden och där upphovsmannen är i livet eller, när det gäller arvingar, avled för mindre än 70 år sedan. Arvingar berörs i högre grad än nu levande upphovsmän, se avsnitt 2.2. Det har inte varit möjligt att ta fram säkra uppgifter om hur stor andel av de ersättningsberättigade upphovsmännen och rättighetshavarna som skulle kunna betraktas som företag som bedriver näringsverksamhet. Uppskattningsvis cirka 10 % av de berörda upphovsmännen har till BUS meddelat att de överlåtit sin upphovsrätt till ett bolag, och alltså driver sin verksamhet i den formen. BUS gör dock bedömningen att i princip alla bedriver näringsverksamhet. Ett fåtal kan dock betraktas som hobbykonstnärer eller liknande.

Som redovisats är det svårt att med säkerhet beräkna vilka de ekonomiska konsekvenserna blir. Förslagen till skärpt och utvidgad redovisningsskyldighet bedöms dock leda till att fler företag i konstbranschen redovisar följerättspliktiga transaktioner till organisationen. Sannolikt leder detta till totalt sett ökade inkomster för bildkonstnärerna och deras rättighetshavare. Hur stor ökningen blir är svårt att uppskatta eftersom detta beror på flera antaganden som i sig är osäkra. I enlighet med vad som sagts tidigare kan det dock, före organisationens kostnadsavdrag, totalt sett röra sig om ungefär 100 000–500 000 kronor per år. Utan uppgifter om vilka upphovsmän som berörs av den försäljning som i dag äger rum men inte redovisas går det inte att bedöma om någon kategori av bildkonstnärer berörs i särskilt hög grad. Uppgifter om detta går av naturliga skäl heller inte att få fram. Det kan dock antas att försäljningen även på den delen av den svenska konstmarknaden avser i huvudsak samma upphovsmän vars verk omsätts hos de större auktionsföretagen. Viss ledning bör därför kunna hämtas i uppräkningsen av berörda upphovsmän i bilaga 2. Uppräkningsen visar antalet auktionsförsäljningar år 2010–2012 till

hammarslagspriser mellan 2 000 och 5 999 kronor. Under den aktuella perioden såldes 21 398 verk fördelade på 4 413 upphovsmän. Den knappa tiondel av upphovsmännen (432 stycken) som är namngivna i listan är de vars verk sålts vidare vid tio eller fler tillfällen under treårsperioden. De mest omsatta konstnärerna stod tillsammans för totalt 15 096 försäljningar under perioden, vilket motsvarar ungefär 70 % av de verk som såldes i det aktuella pris-skiktet under perioden. Listan kan ge en indikation på fördelningen mellan ersättningsberättigade kvinnor och män. Fördelningen mellan kvinnor och män i gruppen arvingar har det inom ramen för utredningen inte varit möjligt att få fram uppgifter om.

Hur påverkas den insamlade organisationen?

Förslagen till skärpt och utvidgad redovisningsskyldighet innebär att den organisation som inkasserar och betalar ut ersättningen får bättre möjligheter att bevaka bildkonstnärernas intressen. Om förslagen genomförs kommer arbetet med att få in redovisning från dem som inte redovisar frivilligt att kunna bedrivas mer effektivt än i dag. Förslagen bedöms, som redan nämnts, leda till att fler företag än i dag redovisar till organisationen. Att hantera ett större antal redovisningar och att betala ut den ersättning som redovisningen utvisar leder på kort till medellång sikt till merarbete för organisationen. BUS har uppskattat att en ändring av kontroll- och sanktionssystemen sannolikt skulle kräva en nyanställning för administrationen. Om medellönen för en handläggare antas vara omkring 350 000 kronor per år kan den direkta lönekostnaden för en nyanställning uppskattas till cirka 460 000 kronor per år (dvs. 350 000 kronor x 1,32 i lönekostnadspåslag).

5.2.2 Konsekvenser för det allmänna

Bestämmelser om följerätt har funnits i snart tjugo år. Under denna tid har bestämmelserna inte lett till mer än ett fåtal tvister, se avsnitt 2.5.2. Som redovisats föreslår vi flera åtgärder som ska förbättra möjligheterna för organisationen att ansöka om handräckning eller vitesföreläggande i domstol mot dem som inte redovisar. Syftet är att organisationen ska kunna gå vidare med rättsliga åtgärder i fler fall än i dag. Det är svårt att göra några säkra

bedömningar av hur många mål det kan bli fråga om hos kronofogdemyndigheten och i de allmänna domstolarna. Det beror bl.a. på i vilken utsträckning organisationen väljer att använda sig av de nya reglerna. I dag används reglerna dock i praktiken inte alls, vilket gör att en i vart fall mindre ökning kan förväntas på kort sikt. Mot bakgrund av att motsvarande regler i andra nordiska länder inte används annat än i enstaka fall bör dock de nya reglerna på sikt inte heller i Sverige kunna föranleda mer än ett försumbart antal mål i domstol och hos kronofogdemyndigheten. I den mån eventuella kostnader uppkommer ryms de därför inom befintliga anslagsramar.

5.3 Förslaget att höja minimipriset för rätten till följerättsersättning

Bedömning: Förslaget innebär en minskad administrativ börda och minskade administrativa kostnader för främst auktionsföretag och konst- och antikhandlare. Förslaget bedöms vidare innebära minskade inkomster för en genomsnittlig bildkonstnär med cirka 160–230 kronor per år, före organisationens kostnadsavdrag. För bildkonstnärerna som grupp bedöms inflödet av följerättsersättning totalt sett minska med omkring 700 000–1 000 000 kronor per år. Ett högre minimibelopp bedöms även leda till en ökad handel med konstverk i de lägsta prisskikten. Förslaget innebär inte några ökade kostnader för det allmänna.

Skälen för bedömningen

Upphovsmannen har i dag bara rätt till följerättsersättning om försäljningspriset överstiger en tjugondel av prisbasbeloppet. För 2014 motsvarar detta 2 200 kronor. Jag föreslår att minimibeloppet för rätten till ersättning höjs till en tiondel av prisbasbeloppet eller, nominellt uttryckt, 4 400 kronor. Avsikten är bl.a. att göra reglerna mer kostnadseffektiva än i dag. Förslaget får ekonomiska konsekvenser dels för de företag som är skyldiga att redovisa försäljningar av konstverk och betala ersättningen, dels för bildkonstnärerna och deras arvingar. En indirekt effekt är också att handeln med modern och samtida konst väntas öka något eftersom priset blir lägre.

Hur påverkas de som redovisar och betalar ersättningen?

Förslaget innebär att betydligt färre försäljningar än i dag ska redovisas till den insamlande organisationen. Av de uppgifter från BUS som redovisas i bilaga 2 framgår att under år 2012 såldes 48 % av alla följerättspliktiga konstverk till priser mellan 2 120 kronor och 5 000 kronor. En höjning av minimibeloppet till 4 400 kronor skulle, om man interpolerar i tabellen, med utgångspunkt i 2012 års uppgifter innebära att en betydande andel av vidareförsäljningarna – omkring 40 % eller knappt 5 400 transaktioner varje år – inte längre behöver redovisas. Samma beräkningsgrund ger vid handen att försäljningar i prisintervallet upp till 4 400 kronor svarar för 5,5 % av den inbetalade ersättningen eller drygt 870 000 (dvs. $370\,959 + [717\,590 \times 0,7]$) kronor per år. Det exakta beloppet varierar dock från år till år.

Förslaget innebär som sagt att ett stort antal vidareförsäljningar inte längre behöver redovisas till organisationen. Det minskar administrationen för dem som yrkesmässigt köper, säljer eller förmedlar originalkonstverk. Främst rör det sig om de större auktionsföretagen, men i viss mån också konst- och antikhandlare. En minskad administrativ börda innebär lägre kostnader för dessa företag. Hur stor minskningen blir beror på flera omständigheter, bl.a. i vilken utsträckning företagen säljer följerättspliktig konst, vilka administrativa rutiner som tillämpas och om företaget har något verksamhetsstöd som underlättar redovisningen eller inte. För en genomsnittlig konst- och antikhandlare som i huvudsak utför arbetsuppgifterna manuellt kan det, enligt en uppskattning från Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF), röra sig om cirka 10 minuters arbete per följerättspliktig transaktion till en styckkostnad av omkring 100 kronor, se avsnitt 2.5.4.

Någon motsvarande styckkostnad för redovisningen har inte kunnat tas fram för de större auktionsföretagens del. De skiljer sig i allmänhet från konst- och antikhandlarna på så sätt att hanteringen är mer storskalig och automatiserad; de redovisar mångdubbelt fler transaktioner men tidsåtgången för varje transaktion är betydligt mindre. Sveriges Auktionsföretagsförening, som företräder åtta av de största auktionsföretagen, har dock uppskattat att det för ett genomsnittligt auktionsföretag tar fyra arbetsdagar för en person att varje år löpande administrera följerätten. Därtill kommer enligt auktionsföretagen också ad hoc arbete i samband med specifika försäljningar som kan vara betydande. De större auktionsföretagen

uppges också att de har kostnader för datasystem som de byggt upp, men inte kan föra vidare till kunderna. Någon styckkostnad är därför svår att uppskatta. Den minskade tidsåtgången för ett genomsnittligt större auktionsföretag torde dock, om antalet försäljningar som ska redovisas minskar med cirka 40 %, leda till en tidsbesparing med i vart fall två arbetsdagar i minskad löpande administration. Om medellönen för en handläggare antas vara omkring 350 000 kronor per år kan den direkta lönekostnaden för två arbetsdagar uppskattas till cirka 3 500 kronor per auktionsföretag och år (dvs. 350 000 kronor x 1,32 i lönekostnadspåslag, dividerat med 52 arbetsveckor, multiplicerat med 2/5 för att få fram kostnaden för två arbetsdagar).

Hur påverkas de som har rätt till ersättning?

Ett höjt tröskelbelopp innebär att vidareförsäljningar av konstverk i prisintervallet mellan 2 200 och 4 400 kronor inte längre kommer att ge rätt till ersättning. Detta leder, allt annat lika, till minskade inkomster för vissa bildkonstnärer. Arvingar påverkas i högre grad än nu levande upphovsmän, se avsnitt 2.2. I avsnitt 5.2.1 har vi berört frågan, hur stor andel av upphovsmännen och deras rättighetshavare som kan betraktas som företagare som bedriver näringsverksamhet.

Det kan antas att de konstverk som omsätts i det lägsta prisintervallet avser huvudsakligen samma upphovsmän vars verk de senaste åren sålts på auktionsmarknaden till hammarslagspriser mellan 2 000 och 5 999 kronor. Viss ledning kan därför hämtas i uppräknningen av berörda upphovsmän i bilaga 2. Uppräknningen i bilagan visar, som redan nämnts, antalet auktionsförsäljningar år 2010–2012 till hammarslagspriser mellan 2 000 och 5 999 kronor. Under den aktuella perioden såldes 21 398 verk fördelade på 4 413 upphovsmän. Den knappa tiondel av upphovsmännen (432 stycken) som är namngivna i listan är de vars verk sålts vidare vid tio eller fler tillfällen under treårsperioden. De mest omsatta konstnärerna stod, som också redovisats, för ungefär 70 % av försäljningarna i det aktuella pris-skiktet under perioden. Listan kan ge en indikation på fördelningen mellan ersättningsberättigade kvinnor och män. Vi har inom ramen för utredningen inte kunnat få fram uppgifter om fördelningen mellan kvinnor och män i gruppen arvingar.

En höjning av minimibeloppet till 4 400 kronor skulle, med utgångspunkt i 2012 års uppgifter, innebära att försäljningar som står

för cirka 5,5 % av den inbetalade ersättningen eller ungefär 870 000 kronor per år inte längre ger rätt till ersättning. Bortfallet uppskattas totalt sett till ungefär 700 000–1 000 000 kronor per år. För en genomsnittlig bildkonstnär motsvarar detta, före organisationens kostnadsavdrag, cirka 160–230 kronor per år (dvs. 700 000 till 1 000 000 kronor dividerat med 4 400 upphovsmän). Spridningen inom gruppen är dock stor. Den knappa tiondel av upphovsmännen – 413 personer – vars verk omsattes mest i detta prisintervall stod tillsammans för ungefär 70 % av de verk som såldes under treårsperioden. Dessa påverkas förstås i betydligt högre grad än de konstnärer vars verk omsätts endast vid något enstaka tillfälle. Minskningen som förslaget innebär bedöms dock, när det gäller gruppen bildkonstnärer i stort, i vart fall delvis kompenseras av att förslagen till skärpta redovisningsregler väntas medföra ett högre uttag av följerättsersättning.

Hur påverkas handeln med modern och samtida konst?

Följerättsersättningen ska redovisas och betalas av den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som köpare, säljare eller förmedlare av originalkonstverk. Privatpersoner är inte betalnings-skyldiga. Enligt de avtal som tillämpas bl.a. av de större auktions-företagen får dock kunden (privatpersonen) parterna emellan stå för ersättningen. Förslaget att höja minimibeloppet innebär att priset för modern och samtida konst blir något lägre för slut-kunden. Detta väntas leda till en ökad handel med sådana konst- verk, framförallt i de lägsta prisintervallen.

5.4 Konsekvenserna av alternativa lösningar i fråga om följerätten

Som redan nämnts har bestämmelser om följerätt funnits under lång tid. Vårt uppdrag har varit att överväga förbättringar på de punkter där riksdagen väckt frågan om andra lösningar bör väljas. Att inte genomföra någon förändring alls skulle innebära att dagens följerättsregler fortsätter att gälla. När det gäller förslagen till ändrade regler om redovisning av följerätten skulle detta främst innebära fördelar för de företag i konstbranschen som i dag låter bli att redovisa trots att organisationen begär det. På motsvarande sätt

skulle bildkonstnärerna och deras arvingar gå miste om de ersättningar som redovisningen kan komma att utvisa, om redovisningen hade getts in. Om det nuvarande minimibeloppet för rätten till ersättning fortsätter att gälla skulle detta, jämfört med lagförslaget, främst innebära ökade inkomster för vissa bildkonstnärer och arvingar och en större administrativ börda för dem som yrkesmässigt köper, säljer och förmedlar följerättspliktig konst. Vi har under utredningsarbetet övervägt andra alternativ till de förslag till skärpt och utvidgad redovisningsskyldighet som nu läggs fram. Som närmare utvecklas i avsnitt 2.7.4 har vi bl.a. övervägt (1) om det bör införas regler om straff för den som inte redovisar, (2) om den ersättningsskyldige bör vara skyldig att redovisa all försäljning av konstverk, inte bara den som ger rätt till följerättsersättning samt (3) om det bör införas kontrollmöjligheter som bygger på medverkan av en revisor. Jämfört med våra förslag skulle vart och ett av dessa alternativ i lägre grad bidra till att uppnå syftet med lagstiftningen. Alternativen bedöms också på olika sätt leda till större kostnader för de redovisande företagen, för den insamlade organisationen eller för det allmänna. Kontrollmöjligheter som bygger på medverkan av en revisor bedöms exempelvis, enligt en uppskattning från Sveriges Konst- och Antikhandlareförening, innebära en kostnad om ungefär 10 000 kronor per företag och år, se avsnitt 2.7.4.4. Föreskrifter att all försäljning, inte bara den som ger rätt till följerättsersättning, ska redovisas bedöms leda till markant ökad administration hos den insamlade organisationen. Också för de företag som yrkesmässigt handlar med konst skulle den administrativa bördan påtagligt öka. En kriminalisering skulle, slutligen, innebära ökade kostnader för det allmänna. Främst gäller detta tillkommande ärenden hos polis, åklagare och i de allmänna domstolarna.

5.5 Framställning och spridning av exemplar inom vissa institutioner

Bedömning: Lagförslagen innebär inte några ökade kostnader för det allmänna, företag eller andra enskilda.

Skälen för bedömningen

Som redovisats ger inskränkningen i 16 § URL vissa arkiv och bibliotek rätt att framställa exemplar av verk för vissa särskilda ändamål, bl.a. bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål. Museer omfattas inte av bestämmelsen. Vi föreslår att bl.a. att inskränkningen utvidgas till att även omfatta centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna, se avsnitt 3.6.1. Dessa museer föreslås också få rätt att fritt framställa exemplar för interna dokumentationsändamål, se avsnitt 3.6.2.

Det finns enligt den officiella museistatistiken 50 statliga museer, drygt 30 regionala museer och omkring 90 kommunala museer (Myndigheten för Kulturanalys, Kulturanalys 2014, s. 17). Förslagen innebär att dessa museer får utökade möjligheter att använda skyddade verk och prestationer för vissa särskilda ändamål. Det innebär att viss kopiering som tidigare skedde med stöd av individuella avtal med rättighetshavarna eller genom avtal som får avtalslicensverkan i fortsättningen kan ske fritt. Det stärker de offentliga museernas ställning något och förenklar deras administration. Lagförslagen innebär inte några ökade kostnader för det allmänna.

För enskilda upphovsmän eller rättighetshavare innebär förslagen en något utvidgad inskränkning i den rätt till verk och andra prestationer som de har enligt upphovsrättslagen. De ekonomiska konsekvenserna är emellertid begränsade redan av det skälet att det ofta torde handla om användningsområden som inte har någon kommersiell betydelse. Förslagen bedöms därför inte medföra några minskade inkomster för enskilda upphovsmän eller deras rättighetshavare.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Framställning och spridning av exemplar inom vissa arkiv, *bibliotek och museer*

16 § De arkiv, *bibliotek och museer* som avses i *fjärde* och *femte* styckena har rätt att framställa exemplar av verk, dock inte datorprogram,

1. för bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål,
2. för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original, eller
3. för användning i läsapparater.

De museer som avses i fjärde stycket har också rätt att framställa exemplar av verk, dock inte datorprogram, för interna dokumentationsändamål.

Exemplar som framställs på papper med stöd av första stycket 2 får spridas till lånesökande.

Rätt till exemplarframställning och spridning enligt första och tredje styckena har

1. *de statliga och kommunala arkivmyndigheterna,*
2. *de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna,*
3. *folkbiblioteken, och*
4. *centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och även andra museer, om dessa drivs av det allmänna.*

Regeringen får i enskilda fall besluta att vissa andra arkiv och bibliotek än de som anges i fjärde stycket ska ha rätt till exemplarframställning enligt första stycket.

Framställning och spridning av exemplar med stöd av denna paragraf får inte ske i förvärvssyfte.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa arkivs, biblioteks och museers rätt att framställa exemplar av verk och att sprida exemplaren till allmänheten. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.1–3.6.3.

Genom ändringarna i *första stycket* utvidgas inskränkningen till att även omfatta museer. Definitionen av museer anknyter till den betydelse som begreppet har i internationella sammanhang. Med museer avses främst permanenta institutioner utan vinstintresse, som tjänar samhället och dess utveckling, som är öppna för allmänheten och som förvärvar, bevarar, undersöker, förmedlar och ställer ut – i studiesyfte, för utbildning och förnöjelse – materiella och immateriella vittnesbörd om människan och hennes omvärld (jfr International Council of Museums, Statutes, 2007). Att institutionerna ska vara tillgängliga för allmänheten följer av artikel 5.2.c i direktivet om upphovsrätten i informationssamhället, men har inte ansetts nödvändigt att ange uttryckligen. Något krav på anställd yrkesutbildad personal med viss årsarbetstid ställs inte upp. Med museer avses i paragrafen således även institutioner som enligt den officiella museistatistiken inte anses vara museer eftersom de inte har anställd yrkesutbildad personal där den sammanlagda arbetstiden uppgår till minst en årsarbetskraft (jfr Myndigheten för Kulturanalys, Kulturanalys 2014, s. 17). Museer kan vara institutioner som bedrivs i såväl privat som offentlig regi. Inskränkningen omfattar dock endast centralmuseerna samt de regionala och kommunala museerna. Även andra museer omfattas av inskränkningen, men bara om dessa drivs av det allmänna.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Den innehåller en inskränkning i upphovsrätten som ger möjlighet för vissa museer att framställa exemplar av verk för interna dokumentationsändamål. Med exemplarframställning för interna dokumentationsändamål avses främst sammanställning av konstverk i digitala kataloger för att museet ska få överblick över och kunna förvalta samlingarna (jfr prop. 2004/05:110 s. 227). Inskränkningen ger inte rätt att göra verken tillgängliga för allmänheten. Det är därför inte tillåtet att överföra verken i de digitala katalogerna till allmänheten, t.ex. genom att göra dem tillgängliga på internet. Bestämmelsen gäller till förmån för de museer som anges i *fjärde stycket*.

Bestämmelsen i *tredje stycket* fanns tidigare i *andra stycket*.

I *fjärde stycket* har centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och andra museer, om dessa drivs av det allmänna lagts till i uppräkningsen av de institutioner som har rätt till exemplarframställning och spridning enligt första och tredje styckena. Centralmuseerna är myndigheterna Statens centrum för arkitektur och design, Livrustkammaren, Skoklosters slott med stiftelsen Hallwylska museet, Moderna museet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Naturhistoriska riksmuseet, Statens försvarshistoriska museer, Statens musikverk, Statens maritima museer, Statens historiska museer och Statens museer för världskultur. Till centralmuseerna hör även stiftelserna Tekniska museet, Skansen, Arbetets museum och Nordiska museet. Som exempel på regionala och kommunala museer kan anges läns- museerna och museer som är en del av kommunala förvaltningar. Kravet på att museet drivs av det allmänna är tillämpligt endast på andra museer än de som räknas upp i första ledet. För att andra museer än centralmuseerna, de regionala museerna och de kommunala museerna ska omfattas av inskränkningen krävs alltså att de drivs av det allmänna. Rekvisitet "drivs av det allmänna" är i sak avsett att ha samma innebörd som vid tillämpningen av andra punkten. Något krav på viss associationsform ställs inte upp. Som exempel på museer som drivs av det allmänna kan anges verksam- museer, universitetsmuseer och vissa stiftelsemuseer. Det ställs inte heller något krav med avseende på hur verksamheten finansieras. Att verksamheten helt eller delvis finansieras på annat sätt än genom offentliga anslag utesluter därför inte att museet drivs av det allmänna i den mening som avses i paragrafen. Som exempel på museer som normalt inte omfattas av inskränkningen kan nämnas arbetslivsmuseer och andra museer som drivs av ideella krafter samt privata museer som drivs i vinstsyfte.

Av *femte stycket* framgår att andra museer än sådana som anges i *fjärde stycket* inte kan få regeringens tillstånd att framställa exemplar enligt första stycket. De behov som kan uppstå inom andra museers verksamhet får i stället hanteras inom ramarna för den generella avtalslicensen eller genom individuella avtal.

Sjätte stycket är nytt. Av lagtexten framgår nu uttryckligen att framställning och spridning av exemplar med stöd av paragrafen inte får ske i förvärvssyfte. På så sätt förtydligas den begränsning som följer av artikel 5.2.c i direktivet om upphovsrätten i informationssamhället, dvs. att inskränkningen bara gäller i fall där det inte finns direkt eller indirekt ekonomisk eller kommersiell

vinning. I sak har detta gällt även tidigare. Bestämmelsen innehåller således inga materiella förändringar i förhållande till vad som gällt sedan tidigare till följd av det unionsrättsliga kravet på att nationell rätt ska tolkas direktivkonformt. Vid bedömningen av om förvärvssyfte kan anses föreligga är det de aktuella förfogandena som sådana och inte verksamhetens huvudinriktning eller organisationsform som ska bedömas (jfr prop. 2004/05:110 s. 388, jfr även skäl 40 i ingressen till direktivet om upphovsrätten i informations-samhället och prop. 2013/14:206 s. 18).

21 § Var och en får, med undantag för filmverk och sceniska verk, framföra offentliggjorda verk offentligt

1. vid tillfällen där framförandet av sådana verk inte är det huvudsakliga, tillträdet är avgiftsfritt och anordnandet sker utan förvärvssyfte samt

2. vid undervisning eller gudstjänst.

Riksdagen, *statliga och kommunala myndigheter samt museer som avses i 16 § fjärde stycket* får i fall som avses i första stycket 1 även framföra offentliggjorda filmverk och sceniska verk. Verken får framföras endast genom en uppkoppling till ett externt nätverk som tillhandahålls i syfte att tillgodose ett allmänt informationsintresse och, beträffande arkiv, *bibliotek och museer som avses i 16 § fjärde stycket*, genom ett tekniskt hjälpmedel avsett för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk som ingår i de egna samlingarna. Framförandet får ske endast i riksdagens, *myndigheternas eller museernas* egna lokaler.

Första stycket 2 ger inte rätt att i förvärvssyfte framföra sammanställningar vid undervisning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om inskränkningar i ensamrätten att framföra verk offentligt. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.5. I *andra stycket* har kretsen av institutioner som fritt får framföra filmverk och sceniska verk som ingår i de egna samlingarna utvidgats till att omfatta museer som avses i 16 § fjärde stycket. Andra museer omfattas inte och kan heller inte få regeringens tillstånd till framföranden av detta slag.

26 n § Om ett exemplar av ett originalkonstverk som har överlåtits säljs vidare inom upphovsrättens giltighetstid har upphovsmannen rätt till ersättning (följerätt) om någon som är yrkesmässigt

verksam på konstmarknaden är säljare, förmedlare eller köpare vid försäljningen. Med originalkonstverk avses

1. konstverk som har utförts av konstnären själv, eller
2. exemplar av konstverk som har framställts i ett begränsat antal av konstnären själv eller med hans eller hennes tillstånd.

Upphovsmannen har inte rätt till ersättning om

1. försäljningspriset exklusive mervärdesskatt inte överstiger en *tiondel* av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

2. försäljningen avser ett alster av byggnadskonst, eller

3. försäljningen sker från en privatperson till ett museum som är öppet för allmänheten och som bedriver verksamhet utan vinstsyfte, om försäljningen skett utan att en förmedlare som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden medverkat.

Om endast en person som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare deltar vid försäljningen, ska ersättningen betalas av denne. Har fler än en sådan person deltagit vid försäljningen ska ersättningen betalas av säljaren. Om säljaren inte är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden ska ersättningen i stället betalas av förmedlaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om innehållet i och omfattningen av följerätten. I *andra stycket* har minimipriset för rätten till följerätt ersättning höjts från en tjugondel till en tiondel av ett prisbasbelopp. För 2014 motsvarar detta 4 400 kronor. Övervägandena finns i avsnitt 2.7.7. Frågan om eventuella provisioner ska anses ingå i försäljningspriset har diskuterats i avsnitt 2.7.6.

26 p § Endast en organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Sverige använda verk på området har rätt att kräva in ersättningen. Organisationen ska kräva in ersättningen och betala beloppet till den ersättningsberättigade, efter avdrag för skälig ersättning till organisationen för dess omkostnader. Om organisationen inte kräver den ersättningsskyldige på ersättningen inom tre år efter utgången av det kalenderår då försäljningen ägde rum, är fordringen preskriberad.

Den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare ska senast den 1 april till organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under föregående kalenderår. Har någon ersättningsgrundande försäljning inte ägt rum ska detta anges i en sådan redovisning.

Om organisationen i ett enskilt fall visar omständigheter som ger anledning att anta att redovisningen inte rätt återger de ersättningsgrundande försäljningar som förekommit, eller det av någon annan anledning är nödvändigt för att säkerställa betalning, omfattar redovisningsskyldigheten enligt andra stycket även uppgifter i underlagshandlingar och andra uppgifter som krävs. Detta gäller dock endast om organisationen särskilt begär att sådana uppgifter ska lämnas.

Skyldigheten att redovisa enligt andra stycket upphör om organisationen inte begär redovisning inom tre år efter utgången av det kalenderår som redovisningen skulle avse.

Den ersättningsberättigades fordran på organisationen preskriberas tio år efter tillkomsten, dock endast om organisationen har vidtagit rimliga åtgärder för att finna den ersättningsberättigade.

Paragrafen behandlar bl.a. frågor om vem som får kräva in följerättsersättningen, redovisningsskyldighet och preskription. Bestämmelserna har ändrats i sak bl.a. på så sätt att redovisningsskyldigheten skärpts och utvidgats. Det har också förtydligats vilken rätt organisationen har att få tillgång till underlagshandlingar. Skyldigheten att lämna uppgifter enligt andra och tredje styckena vilar på civilrättslig grund och bestäms av den materiella rätten. De begränsningar i den processuella editionsplikten som följer av 38 kap. 2 § rättegångsbalken gäller därför inte (38 kap. 3 § rättegångsbalken, jfr NJA II 1943 s. 500). De nya bestämmelserna är dispositiva, vilket innebär att parterna genom avtal kan avvika från lagens regler. Övervägandena finns i avsnitt 2.7.3.

Andra stycket

Bestämmelsen i andra stycket är ny. I bestämmelsen föreskrivs vem som är skyldig att redovisa till organisationen, hur redovisningen ska gå till och vad den ska innehålla. Kretsen av redovisningsskyldiga har vidgats till att gälla alla som är yrkesmässigt verkssamma på konstmarknaden som säljare, köpare, eller förmedlare, oavsett om de deltagit i någon försäljning som medför skyldighet att betala följerättsersättning eller inte. Begreppet "yrkesmässigt verksam på konstmarknaden" har samma innebörd som i 26 n §. Det tidigare kravet på ersättningsskyldighet har tagits bort. Syftet är att ge organisationen rätt till en redovisning av alla som yrkesmässigt köper, säljer eller förmedlar konst, även redovisningen i det enskilda fallet skulle visa att det inte finns någon rätt till ersättning. Detta innebär bl.a. att konsthandlare och auktionsföretag – så länge

de är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare – inte har rätt att motsätta sig att redovisa på den grunden att de inte sålt något som ger rätt till följerättsersättning, eller att de verk som bjuds ut till försäljning är inlånade objekt, utställningsobjekt eller liknande. Även de som enbart handlar med äldre verk som inte längre har upphovsrättsligt skydd är skyldiga att redovisa. Detsamma gäller dem vars verksamhet är inriktad på verk av upphovsmän som är medborgare eller har sin vanliga vistelseort i länder som inte har någon följerättsordning.

I andra stycket anges också hur redovisningen ska gå till och vad den ska innehålla. Bestämmelsen innebär att den som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden senast den 1 april till organisationen ska redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som har gjorts under föregående kalenderår. En skillnad från tidigare är att redovisningen ska lämnas utan uppmaning. Organisationens behöver alltså inte begära att redovisningen ska lämnas. Det är en skyldighet för den som är yrkesmässig på konstmarknaden att följa upp och bevaka att redovisningen lämnas senast den angivna dagen.

Redovisningen ska innehålla uppgift om vilka ersättningsgrundande försäljningar som har gjorts under redovisningsperioden. Till de uppgifter som ska lämnas hör bl.a. konstnärens namn, försäljningspris, datum för transaktionen och typ av verk. Om fler än en yrkesmässigt verksam på konstmarknaden har medverkat som avtalspart eller mellanman vid försäljningen behöver bara de överlåtelser redovisas för vilka den redovisningsskyldige själv ska betala följerättsersättning. Om någon ersättningsgrundande försäljning inte ägt rum ska detta anges i redovisningen. Redovisningsskyldigheten innefattar således även uppgift om att inga ersättningsgrundande försäljningar har förekommit under redovisningsperioden (s.k. nollredovisning). Något särskilt formkrav för redovisningen finns inte.

Av tredje stycket följer att redovisningsskyldigheten enligt andra stycket även kan omfatta uppgifter i verifikationer och andra underlagshandlingar. Sådana uppgifter behöver dock endast lämnas om organisationen särskilt begär det. Till skillnad från tidigare har organisationen inte någon allmän rätt att – vid sidan av vad som följer av andra stycket – på begäran få en redovisning av de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts. I avsnitt 2.7.3.4 diskuteras hur skyldigheten att redovisa utan uppmaning förhåller sig till den skyldighet som tidigare fanns att redovisa på begäran.

Om redovisningen inte lämnas frivilligt senast den angivna dagen kan organisationen ansöka om vanlig handräckning enligt 3 § första stycket 2 lagen om betalningsföreläggande och handräckning eller genom att väcka en fullgörelsetalan om redovisning i allmän domstol. Om domstolen förpliktar någon att redovisa kan den samtidigt sätta ut vite (vitesföreläggande).

Tredje stycket

För att tydliggöra den rätt att begära in uppgifter som följer av artikel 9 i följerrättsdirektivet har i *tredje stycket* införts uttryckliga bestämmelser om rätten att få uppgifter i underlagshandlingar och andra uppgifter som krävs. Möjligheten att särskilt begära att få tillgång till underlagshandlingar är en del redovisningsskyldigheten i andra stycket. Den förfallodag som anges i andra stycket gäller således även här. Detta innebär att organisationen tidigast den 1 april 2015, men i praktiken först dagen därpå, kan få tillgång till uppgifter i underlagshandlingar som avser försäljningar av konstverk som ägde rum under perioden 1 januari – 31 december 2014. Avsikten är att möjligheten ska användas restriktivt, t.ex. för att på förekommen anledning kontrollera om den redovisning som lämnats enligt andra stycket är korrekt eller fullständig.

Med underlagshandlingar avses t.ex. verifikationer, köpehandlingar, kvitton och andra bokföringshandlingar. Ett annat exempel är anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor som handlaren kan vara skyldig att föra och på begäran hålla tillgänglig för polismyndigheten enligt 5 § lagen om handel med begagnade varor. Som exempel på andra uppgifter som krävs kan anges auktionskataloger, om alla relevanta uppgifter inte framgår av verifikationen. Formuleringen ”uppgifter i underlagshandlingar” är avsedd att markera att det inte finns någon rätt för organisationen att få originalhandlingen. Det normala är att uppgiftsskyldigheten fullgörs genom att en kopia av handlingen lämnas till organisationen. De uppgifter i en handling som inte omfattas av uppgiftsskyldigheten kan självfallet maskeras innan kopian lämnas ut eller görs tillgänglig för organisationen.

Organisationen har rätt att få tillgång till uppgifter i underlagshandlingar i två situationer. Förutsättningarna för att få tillgång till uppgifter är, för det första, att organisationen i ett enskilt fall visar omständigheter som ger anledning att anta att redovisningen inte rätt återger de ersättningsgrundande försäljningar som förekommit. Bedömningen av om omständigheterna ger anledning att

anta att redovisningen är felaktig eller ofullständig får ske med utgångspunkt från samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Omständigheter som skulle kunna tala för att så är fallet är om konstnären eller anhöriga har uppgifter om att ett verk har sålts vidare, att handlaren marknadsför följerättspliktig konst, eller det av årsredovisningen och andra registeruppgifter framgår att företaget omsätter konst i större skala men trots detta inte redovisar någon följerätt. Organisationens påstående är i sig inte tillräckligt. I vart fall någon konkret omständighet måste ge stöd för att redovisningen inte är korrekt eller fullständig. För att tydligare återge vilken rätt att få uppgifter som följer av direktivet föreskrivs, för det andra, att organisationen under alla omständigheter har rätt att få tillgång till uppgifter i underlagshandlingar om detta är nödvändigt för att säkerställa betalning av följerättsersättningen.

Fjärde stycket

I det nya *fjärde stycket* finns en bestämmelse som innebär att skyldigheten att redovisa enligt andra stycket upphör, om organisationen inte begär redovisning inom tre år efter utgången av det kalenderår som redovisningen skulle avse (dvs. redovisningsterminen). Organisationens måste således senast den 31 december 2017 begära redovisning för kalenderåret 2014. En liknande begränsning fanns tidigare i andra stycket. Bestämmelsen är tillämplig även på organisationens krav på tillgång till uppgifter i underlagshandlingar m.m. Detta följer av hänvisningen i tredje stycket.

Femte stycket

Preskriptionsbestämmelsen i *femte stycket* fanns tidigare i tredje stycket.

Avtalslicens för vissa arkiv, bibliotek och museer

42 d § De arkiv, *bibliotek och museer* som avses i 16 § *fjärde* och *femte* styckena får framställa exemplar av verk som ingår i de egna samlingarna och tillgängliggöra offentliggjorda sådana verk för allmänheten, om avtalslicens gäller enligt 42 a §.

Första stycket gäller inte, om upphovsmannen hos någon av de avtalsslutande parterna har meddelat förbud mot exemplarframställningen eller tillgängliggörandet, eller om det av andra skäl finns

särskild anledning att anta att upphovsmannen motsätter sig förfogandet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avtalslicens för vissa arkiv, bibliotek och museer. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.4. Genom ändringen i *första stycket* utvidgas avtalslicensen till att även gälla museer som avses i 16 § fjärde och femte styckena. Av hänvisningen följer att möjligheten att träffa avtal gäller centralmuseerna, de regionala och kommunala museerna och även andra museer, om dessa drivs av det allmänna. Övriga museer är hänvisade till att ingå avtal med stöd av den generella avtalslicensen (42 h §).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

2. Med det undantag som anges i 3 ska de nya bestämmelserna även tillämpas på verk och prestationer som har kommit till före ikraftträdandet.

3. Har en vidareförsäljning av ett konstverk skett före ikraftträdandet gäller fortfarande äldre bestämmelser. Bestämmelserna i 26 p § andra, tredje och fjärde styckena ska dock tillämpas även när det gäller en vidareförsäljning av ett konstverk som har skett före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 4.

Enligt *punkten 1* träder de nya bestämmelserna i kraft den 1 juli 2015.

I *punkten 2* klargörs att de nya bestämmelserna om följerätt ska tillämpas på samtliga de verk som vid ikraftträdandet är skyddade av upphovsrätt och på fotografiska bilder som vid denna tidpunkt omfattas av skydd enligt 49 a §. Från denna princip görs undantag i tredje punkten.

Av *punkten 3* följer att äldre bestämmelser kommer att vara fortsatt tillämpliga när det gäller vidareförsäljningar av konstverk som har skett före ikraftträdandet. Detta gäller bl.a. i fråga om hur högt försäljningspriset ska vara för att upphovsmannen eller dennes rättighetshavare ska ha rätt till ersättning. Bestämmelserna i 26 p § andra, tredje och fjärde styckena gäller dock retroaktivt. Det innebär att de nya reglerna om redovisningsskyldighet även gäller vidareförsäljningar som har skett före ikraftträdandet. Den som

redan har fullgjort sin redovisningsskyldighet för en viss redovisningsperiod behöver givetvis inte redovisa en gång till. Detta följer av allmänna obligationsrättsliga principer.

Kommittédirektiv 2013:63

Vissa frågor om följerrätt m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 30 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och ta ställning till om det bör införas en utvidgad skyldighet för den som ska betala följerrättsersättning att redovisa försäljning av konstverk och om det bör införas nya kontroll- eller sanktionsmöjligheter för att säkerställa betalning av följerrättsersättning. Utredaren ska också analysera om nuvarande regler om följerrätt påverkar konkurrensen på konstmarknaden och ta ställning till om följerrättsersättningen bör beräknas eller betalas på annat sätt än i dag.

Utredaren ska vidare ta ställning till om andra institutioner än arkiv och bibliotek bör få möjlighet att utan upphovsmannens tillstånd framställa exemplar av upphovsrättsligt skyddade verk för särskilda ändamål.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2014.

Uppdraget att se över vissa frågor om följerrätt

När ett exemplar av ett originalkonstverk säljs vidare efter den första överlåtelsen, har upphovsmannen i vissa fall rätt till särskild ersättning (följerrätt). Syftet med följerrätten är att stärka bildkonstnärernas ställning och ge dem rätt till en del av det ekonomiska utbyte som handeln med deras verk skapar. Samtidigt måste hänsyn tas till dem som verkar på konstmarknaden som säljare, köpare och förmedlare vid försäljningar av konstverk. Bestämmelserna om följerrätt måste

alltså stå i ett rimligt förhållande till dessa aktörers verksamhet så att den inte onödigt försvåras.

Regler om följerätt infördes i svensk rätt 1996. De finns i 26 n–26 p §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Bestämmelserna ändrades i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/84/EG av den 27 september 2001 om upphovsmannens rätt till ersättning vid vidareförsäljning av originalkonstverk (följerätt) (följerättsdirektivet, EGT L 272, 13.10.2001, s. 32, Celex 32001L0084). Riksdagen har påtalat att vissa av de frågor som behandlades i samband med införandet av följerätten och vid genomförandet av följerättsdirektivet bör övervägas ytterligare.

Bör försäljning av konstverk redovisas utan uppmaning?

Följerättssättningen förvaltas kollektivt av en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området. Den som är skyldig att betala följerättssättning ska på begäran av organisationen redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren. Den ersättningsskyldige kan alltså vänta med att redovisa en försäljning till dess att organisationen begär det.

Syftet med redovisningsskyldigheten är att följerätten på ett praktiskt sätt ska kunna garanteras (prop. 2006/07:79 s. 51). I samband med riksdagsbehandlingen yttrade sig kulturutskottet över de kulturpolitiska aspekterna på regeringens förslag (yttr. 2006/07:KrU4y). Utskottet framförde att det är betungande för organisationen att ta reda på vilka försäljningar som har ägt rum och pekade på att andra nordiska länder har regler som innebär att de ersättningsskyldiga självmant ska redovisa försäljningarna. Enligt utskottet finns det anledning att överväga om en så-dan ordning bör gälla även i Sverige. Riksdagen har tillkännagett att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör införas en skyldighet för den som ska betala följerättssättning att redovisa försäljningen utan uppmaning och då särskilt väga intresset av att säkerställa betalning av följerättssättningen mot andra motstående intressen,

- föreslå hur skyldigheten i så fall bör utformas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Bör det införas nya möjligheter att kontrollera försäljningar av konstverk?

I dag behöver bara de försäljningar som ger rätt till följerättsersättning redovisas. I samband med genomförandet av följerättsdirektivet förespråkade några remissinstanser att redovisningsskyldigheten skulle omfatta all försäljning av konstverk, inte bara den som ger rätt till följerättsersättning. Till stöd för sin ståndpunkt anförde de bl.a. att de sanktioner som finns förutsätter att en ersättningsgrundande försäljning ägt rum, men att det kan vara svårt för organisationen att veta om någon sådan försäljning har skett. Enligt regeringen var det dock varken nödvändigt eller lämpligt att utvidga redovisningsskyldigheten till att avse andra försäljningar än de som ger rätt till ersättning (prop. 2006/07:79 s. 52 f.).

Vid riksdagsbehandlingen betonade kulturutskottet att ett kontrollsystem som inte fungerar tillfredsställande drabbar upphovsmännen ekonomiskt och försämrar konkurrensen på konstmarknaden (yttr. 2006/07:KrU4y). En effektiv kontroll skulle exempelvis, enligt utskottet, kunna åstadkommas om den ersättningsskyldige måste redovisa all försäljning. En sådan ordning skulle dock vara administrativt betungande och innebära en omotiverad insyn i den ersättningsskyldiges verksamhet. Utskottet diskuterade härefter andra kontrollmöjligheter och något om för- och nackdelar med de olika alternativen. Riksdagen har gett regeringen till känna att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör införas nya möjligheter att kontrollera försäljningar av konstverk och då särskilt väga intresset av att säkerställa betalning av följerättsersättningen mot andra motstående intressen,
- föreslå hur kontrollmöjligheterna i så fall bör utformas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Vilka sanktionsmöjligheter bör finnas vid bristande redovisning?

Om redovisning inte sker frivilligt, kan den insamlade organisationen säkerställa rätten till ersättning genom att ansöka om handräckning eller ett vitesföreläggande av domstol. I det lagstiftningsärendet som föregick införandet av följerätten ansåg regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl att straffsanktionera skyldigheten att redovisa (prop. 1994/95:151 s. 22, jfr dock SOU 1990:30 s. 619).

I samband med genomförandet av följerättsdirektivet förespråkade de flesta remissinstanser som yttrade sig i frågan att redovisnings-skyldigheten skulle sanktioneras med straff. Vissa hävdade att lagstiftningen ger utrymme för mindre nogräknade handlare att låta bli att redovisa, och att detta leder till snedvriden konkurrens och en förlust för upphovsmännen. Det framfördes också att de nuvarande sanktionsmöjligheterna inte är ändamålsenliga.

Regeringen höll med om att de problem som remissinstanserna pekat på var besvärande men framförde att en kriminalisering skulle innebära att en i grunden rent civilrättslig förpliktelse sanktioneras med straff. Regeringen gjorde bedömningen att det inte fanns skäl att införa regler om straff för den som inte redovisar ersättningsgrundande försäljning (prop. 2006/07:79 s. 52).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen ifrågasatte kulturutskottet om möjligheten till handräckning och vitesföreläggande är tillräckligt effektiv. Utskottet hänvisade till att organisationen Bildkonst Upphovsrätt i Sverige, som inkasserar följerättsersättningen, anser att det behövs en straffsanktionering. Man pekade också på att det i andra nordiska länder finns regler om straff för den som inte redovisar försäljningar som omfattas av följerätten. Riksdagen har gett regeringen till känna att frågan bör övervägas ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- redovisa och utvärdera hur bestämmelserna om handräckning och vitesföreläggande har tillämpats i fråga om skyldigheten att redovisa försäljning av konstverk,
- analysera och ta ställning till om det bör införas ytterligare sanktionsmöjligheter och då särskilt väga intresset av att säkerställa betalning av följerättsersättningen mot andra motstående intressen,

- föreslå hur sanktionsmöjligheterna i så fall bör utformas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Hur bör följerättersättningen beräknas och betalas?

Om det vid en försäljning av konstverk endast är en person som är yrkesmässigt verksam på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare, ska ersättningen betalas av denne. En konsthandlare som köper ett konstverk av en privatperson och därefter säljer det vidare ska alltså betala två följerättersättningar för samma konstverk, först som köpare och sedan som säljare. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning i samband med genomförandet av följerättsdirektivet.

Tidigare skulle ersättning bara betalas av en näringsidkare om denne var yrkesmässigt verksam som säljare eller förmedlare vid köpet. Försäljningar från en privatperson gav alltså bara rätt till ersättning om försäljningen hade förmedlats av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet.

En av remissinstanserna, Sveriges Konst- och Antikhandlareförening, ansåg att konsthandeln hamnar i ett sämre läge än auktionshusen, som inte betalar följerättersättning två gånger. Regeringen konstaterade att det är svårt att jämföra olika typer av försäljningar och pekade på att den fråga som Sverige disponerar över är vem av de inblandade som ska betala följerättersättningen. Med hänvisning till att skälen mot att låta privatpersoner vara ersättningsskyldiga var så starka, ansåg regeringen att köparen – konsthandlaren - skulle betala ersättningen (prop. 2006/07:79 s. 34 f.).

En annan konkurrensfråga som också togs upp i sammanhanget gäller hur försäljningspriset ska beräknas. Sveriges Konst- och Antikhandlareförening framhöll i sitt remissyttrande att auktionshus gynnas jämfört med konsthandlare genom att auktionshusen betalar följerättersättning beräknad på inköpspriset för köparen exklusive auktionshusets provision (s.k. hammarslagspris) medan handeln betalar ersättning beräknad på hela försäljningspriset.

Regeringen konstaterade att den praktiska hanteringen av följerättersättningen kommit att tillämpas på det sätt som Sveriges Konst- och Antikhandlareförening anförde (jfr SOU 1990:30 s. 546). Regeringen ansåg dock att frågan om hur begreppet försäljningspris i direktivet ska tolkas är en fråga för rättstillämpningen som ytterst

avgörs av EU-domstolen. Det ansågs därför inte lämpligt att genom nationell lagstiftning närmare reglera frågan om vad som ska anses vara försäljningspris (prop. 2006/07:79 s. 42 f.).

Riksdagen har uttalat att de synpunkter som förts fram tyder på att konkurrensen mellan konsthandlare och auktionshus inte alltid sker på lika villkor och att regeringen bör överväga frågorna ytterligare (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om den nuvarande ordningen för beräkning och betalning av följerättsersättning påverkar konkurrensen på konstmarknaden och om lagstiftningen i så fall bör ändras eller förtydligas för att skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på området, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Bör beloppsgränsen för rätten till följerättsersättning ändras?

Upphovsmannen har bara rätt till följerättsersättning om försäljningspriset överstiger en tjugondel av prisbasbeloppet. För 2013 motsvarar detta ca 2 200 kronor.

Vid genomförandet av följerättsdirektivet förespråkade ett par remissinstanser att tröskelbeloppet borde höjas. Man pekade bl.a. på att en stor andel av försäljningarna endast gav låg ersättning till upphovsmännen och ifrågasatte om de administrativa kostnaderna stod i rimlig proportion till utfallet. Regeringen fann dock att även en mindre höjning av minimipriset skulle medföra att ett stort antal av de försäljningar som omfattas av följerätt inte längre skulle göra det. Detta riskerade att främst drabba yngre konstnärer. Regeringen ansåg också att den gällande nivån hade etablerats på den svenska konstmarknaden och att den inte hade haft några märkbart negativa konsekvenser (prop. 2006/07:79 s. 39 f.).

Riksdagen har tillkännagett att miniminivån bör övervägas på nytt för att man ska hitta en rimlig balans mellan kravet på en effektiv hantering av systemet och syftet att stärka bildkonstnärernas ställning (bet. 2006/07:NU13, rskr. 2006/07:195).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det lägsta försäljningspris som ska generera följerättsersättning bör ändras för att bättre tillgodose

avvägningen mellan en effektiv hantering av ersättningssystemet och syftet att stärka bildkonstnärernas ställning,

- föreslå vilket tröskelbeloppet i så fall bör vara, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över vissa institutioners möjligheter att framställa exemplar

I upphovsmannens ekonomiska ensamrättigheter finns en rad inskränkningar som tar hänsyn till de enskilda och allmänna intressen som finns av att i vissa fall kunna använda verk utan upphovsmannens samtycke. Syftet är att uppnå en rimlig balans mellan upphovsmannens rättigheter och intresset av att fritt kunna använda skyddade verk.

Den 1 juli 2005 trädde omfattande ändringar i upphovs-rättslagen i kraft. Genom lagändringarna genomfördes bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (EGT L 167, 22.6.2001 s. 10, Celex 32001L0029). Direktivet sätter den yttre ramen för vilka inskränkningar i upphovsmannens ensamrättigheter som får finnas i den nationella lagstiftningen. Inom ramen för vad direktivet medger finns det möjlighet att utvidga eller begränsa inskränkningarna.

I dag har vissa arkiv och bibliotek möjlighet att för bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål framställa exemplar av verk. Dessa arkiv och bibliotek får också framställa exemplar för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar m.m. och för användning i läsapparater. Inskränkningen gäller bara till förmån för de statliga och kommunala arkivmyndigheterna, de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna och för folkbiblioteken. Regeringen får i enskilda fall ge andra arkiv och bibliotek tillstånd till exemplar-framställning av detta slag (16 §).

Direktivet ger utrymme för att låta inskränkningen gälla till förmån även för exempelvis museer (artikel 5.2.c). I samband med genomförandet av direktivet förespråkade några remissinstanser en sådan utvidgning. Med hänvisning till att det saknades beredningsunderlag för att ta ställning till frågan utlovades det att den skulle

övervägas senare (prop. 2004/05:110 s. 29, yttr. 2004/05:KrU3y, bet. 2004/05:LU27).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om inskränkningen i 16 § upphovsrättslagen även bör omfatta andra institutioner än arkiv och bibliotek,
- föreslå vilka andra institutioner som i så fall bör omfattas och hur inskränkningen bör avgränsas med beaktande av kraven i artikel 5.2.c i direktivet, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Om utredaren kommer fram till att inskränkningen bör gälla till förmån för fler institutioner ska utredaren

- ta ställning till om ändringar också bör göras när det gäller kretsen av institutioner som får ingå avtal med avtalslicensverkan enligt 42 d § upphovsrättslagen,
- ta ställning till om dessa institutioner även bör få framföra verk genom tekniska hjälpmedel som är avsedda för enstaka besökare i syfte att tillgängliggöra verk i de egna samlingarna (21 § andra stycket enligt föreslagen lydelse i prop. 2012/13:141), och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Arbetsmetoder och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på det område som utredningen avser. Särskilt ska utredaren ta hänsyn till pågående lagstiftningsarbeten om avtalslicenser (prop. 2012/13:141), upphovsrättsliga tillståndsärenden (SOU 2013:4) och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/28/EU av den 25 oktober 2012 om viss tillåten användning av anonyma verk (EUT L 299, 27.10.2012, s. 5-12, Celex 32012L0028).

Utredaren ska i den utsträckning som är nödvändig hämta in synpunkter från berörda branscher och intressegrupper.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som utredaren anser befogade.

Utredaren ska bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan förväntas leda till

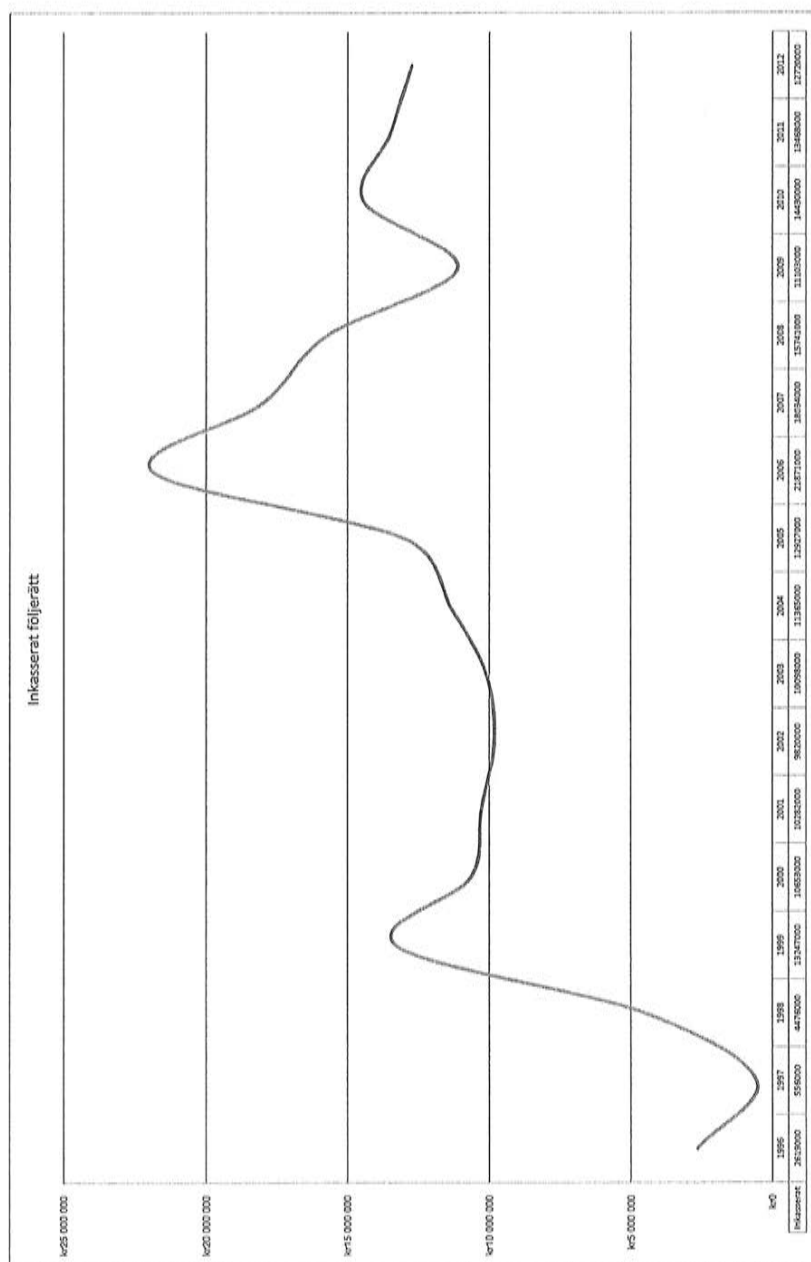
kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska i sin konsekvensanalys beakta hur utredningens förslag påverkar små och större företag med avseende på eventuella kostnader och administrativ börda. Utredaren ska också bedöma och redovisa förslagets ekonomiska konsekvenser för olika kategorier av konstnärer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2014.

(Justitiedepartementet)

Inkassering o fördelning							
2010							
Hammarlagspris intervall		Inbetald följerrätt		antal	antal försäljningar		
från	till	i kronor	%	upphovsmän	(utrop)	%	
ej specificerat *		176 936 kr	1%	174	264	2%	
2 120 kr	3 000 kr	392 611 kr	3%	1 096	3 051	22%	
3 001 kr	5 000 kr	649 142 kr	4%	1 091	3 272	24%	
5 001 kr	10 000 kr	1 080 512 kr	7%	939	2 981	22%	
100 001 kr	30 000 kr	2 254 621 kr	15%	755	2 537	19%	
€ 50 000	30 001 kr	477 065 kr	44%	429	1 447	11%	
€ 50 000	€ 200 000	477 066 kr	1 908 260 kr	2 344 519 kr	15%	47	67 0%
€ 200 000	€ 350 000	1 908 261 kr	3 339 455 kr	850 713 kr	6%	10	12 0%
€ 350 000	€ 500 000	3 339 456 kr	4 770 650 kr	407 318 kr	3%	4	5 0%
€ 500 000		4 770 651 kr	540 510 kr	3%	6	6 0%	
		15 462 623 kr	100%	(2 377)	13 642	100%	
2011							
Hammarlagspris intervall		Inbetald följerrätt		antal	antal försäljningar		
från	till	i kronor	%	upphovsmän	(utrop)	%	
ej specificerat *		106 102 kr	1%	156	244	2%	
2 120 kr	3 000 kr	402 453 kr	3%	1 109	3 117	23%	
3 001 kr	5 000 kr	711 683 kr	5%	1 186	3 596	27%	
5 001 kr	10 000 kr	1 028 881 kr	8%	945	2 884	21%	
100 001 kr	30 000 kr	2 012 440 kr	15%	684	2 297	17%	
€ 50 000	30 001 kr	451 675 kr	6 071 357 kr	44%	372	1 318	10%
€ 50 000	€ 200 000	451 676 kr	1 806 700 kr	2 362 252 kr	17%	41	65 0%
€ 200 000	€ 350 000	1 806 701 kr	3 161 725 kr	706 427 kr	5%	8	10 0%
€ 350 000	€ 500 000	3 161 726 kr	4 516 750 kr	80 679 kr	1%	1	1 0%
€ 500 000		4 516 751 kr	185 002 kr	1%	2	2 0%	
		13 667 276 kr	100%	(2 427)	13 534	100%	
2012							
Hammarlagspris intervall		Inbetald följerrätt		antal	antal försäljningar		
från	till	i kronor	%	upphovsmän	(utrop)	%	
ej specificerat *		704 612 kr	4%	138	328	2%	
2 120 kr	3 000 kr	370 959 kr	2%	1 091	2 811	21%	
3 001 kr	5 000 kr	717 590 kr	5%	1 212	3 652	27%	
5 001 kr	10 000 kr	1 065 971 kr	7%	975	2 971	22%	
100 001 kr	30 000 kr	2 085 412 kr	13%	712	2 365	17%	
€ 50 000	30 001 kr	435 265 kr	6 371 157 kr	40%	396	1 415	10%
€ 50 000	€ 200 000	435 266 kr	1 741 060 kr	2 746 053 kr	17%	53	83 1%
€ 200 000	€ 350 000	1 741 061 kr	3 046 855 kr	889 458 kr	6%	9	12 0%
€ 350 000	€ 500 000	3 046 856 kr	4 352 650 kr	390 280 kr	2%	5	5 0%
€ 500 000		4 352 651 kr	443 280 kr	3%	4	5 0%	
		15 784 772 kr	100%	(2 442)	13 647	100%	

* verk med fler än en upphovsman



Antal försäljningar till hammarlagspriser mellan 2 000 kr - 5 599 kr

För åren 2010 - 2012 såldes 21 398 olika verk för hammarlagspriser mellan 2 000 - 5 999 kronor. Dessa fördelades på 4 413 olika upphovsmän.

namn	antal försäljningar		namn	antal försäljningar
Peter Dahl	397		Essaias Thorén	64
Salvador Dali	373		Åke Holm	64
Lennart Jirlow	337		Lage Lindell	64
Wiwen Nilsson	331	konsthantverk	Inge Schiöler	63
Uno Vallman	238		Pär Gunnar Thelander	62
Bengt Lindström	236		Axel Olsson	61
Olle Baertling	199		Stanislaw Wysocki	61
Madeleine Pyk	198		Ragnar Person	59
Vasarely	170		Gustav Rudberg	59
Berndt Friberg	163	konsthantverk	Greta Gerell	59
Charles Roka	159		Isaac Grünewald	58
Roland Svensson	159		Enrico Baj	57
Stig Lindberg	152		CF Reuterswärd	55
Cornelle	143		Joan Miro	55
Yrjö Edelmann	140		Olle Bonniér	55
okänd upphovsman	134		Einar Nerman	55
Lindorm Liljefors	129		Sixten Lundbohm	53
Pierre Olofsson	128		Nils Nilsson-Skum	53
Oskar Bergman	116		Bengt Fransson	53
Theo Thobiasse	115		Thure Wallner	52
Picasso	114		Stig Claesson	50
Sven Xiet Erixon	103		Ellis Wallin	48
Aly Ben Salem	103		Hugo Öfverström	48
Robert Högfelt	103		Edward Hald	48
Roberto Matta	101		Jan Håfström	46
von Schantz	98		Sven Jonson	46
Richard Ryan Magnusson	96		Ingegerd Torhamn	46
James Coignard	95		Gerhard Wihlborg	46
Lennart Rodhe	94		Agda Holst	46
Einar Jolin	92		John-Erik Franzén	45
Ernst Billgren	91		Kjartan Slettemark	45
Erland Cullberg	89		Harald Wilberg	45
Axel Lind	89		Stellan Mörner	44
Karel Appel	89		Fernand Léger	44
Bertil Vallien	87	konsthantverk	Primus Mortimer Pettersson	44
MW Svanberg	87		Gusten Widerbäck	44
Hans Hedberg	83	konsthantverk	Hugo Zuhr	43
KA Pehrson	83		Gunnar Nylund	43
Lisa Larson	83		Mårten Andersson	43
Beck & Jung Beck & Jung	83		Fernandez Arman	42
Ulrika Hydman Vallien	82	konsthantverk	Endre Nemes	42
Olle Nordberg	79		Olof Krumlinde	41
Jules Schyl	79		Ardy Strüwer	41
Oscar Reuterswärd	78		Antoni Clavé	41
Ola Billgren	77		Jan Naliwajko	41
Ivar Morsing	77		Albin Amelin	41
Joakim Allgulander	77		Eric Hallström	41
Willem Kåge	76	konsthantverk	Birger Birger-Ericson	40
Marc Chagall	71		Stig Blomberg	40
Antoni Tapies	69		Carl Johansson	40
Lars Jonsson	67		Vytantas Kasiulis	40
Olle Hjortzberg	66		Siri Derkert	39

Antal försäljningar till hammarslagspriser mellan 2 000 kr - 5 599 kr

namn	antal försäljningar	namn	antal försäljningar
Bror Hjorth	39	Olof Thunman	25
Lars Pirak	39	Ellen Trotzig	25
Erik Tryggelin	39	Carl-Harry Stålhane	25
Alexander (Alecos) Fassianos	39	Johan Johansson	25
Pelle Åberg	37	Siri Rathsman	25
Olof W Nilsson	37	Erik S. Höglund	24
Sture Johannesson	37	Bengt Orup	24
Rune Jansson	37	Gösta Werner	24
Birger Ljungquist	37	Timo Solin	24
Gunnar Zetterström	37	Alf Lindberg	24
C. Göran Karlsson	35	Wilhelm Wik	24
Eric Rhönstad	35	Karl (Karl Erik) Höglund	24
Erling Årlingsson	34	Lars Lerin	23
Mosse Stoopendal	34	Barbro Bäckström	23
Lennart Rosensohn	34	Eva Zettervall	23
Per Julius	34	Michael Qvarsebo	23
Einar Kohlmann	34	Olle Nyman	23
Max Ernst	34	Edvin Ollers	23
Harald Lindberg	33	Asger Jorn	23
Gunnar Brusewitz	33	Alexander Langlet	23
Oscar Hullgren	33	Max Papart	23
Jenny Nyström	33	Anders Fogelin	22
Hans Arnold	32	Erik Olson	22
Tyra Lundgren	32	Lars Norrman	22
Pär Siegård	32	Arne Julius Jones	22
Hertha Hillfon	31	Pierre Alechinsky	22
Ragnar Sandberg	31	Hilding Bossler	22
Bernard Buffet	31	Roj Friberg	21
Fritz Kärfve	31	Acke Åslund	21
Waldemar Sjölander	31	Curt Hillfon	21
Gottfrid Kallstenius	30	Axel Kleimer	21
Sigurd Persson	30	Eric Detthow	21
Reinhold Ljunggren	30	Svante Bergh	21
Emil Ekman	30	Jonny Oppenheimer	20
Ulf Gripenholm	29	Eva Bagge	20
Wilgot Olsson	29	Harry Wichmann	20
Friedensreich Hundertwasser	29	Gustav Adolf Fahle	20
Esther Kjerner	29	Tomasz Holuj	20
Ulf Lundell	29	Judith Johansson	20
Bengt Olson	28	Leopold Fare	20
Staffan Hallström	27	Anshelm Schultzberg	20
Olle Olsson Hagalund	27	Ilon Wikland	20
Bert Håge Häverö	27	Rikard Lindström	20
Jörgen Nash	27	Bertel Bertel-Nordström	19
Birger Hjelm	27	Claës E. Gierlta	19
Bernhard Oscarsson	26	Lena Ahlandsberg Linderholm	19
Torsten Renqvist	26	Arthur Percy	19
Nils Kölare	26	Hans Wigert	19
Lena Cronqvist	26	Georges Braque	19
Sven Lidberg	26	Helge Frender	19
Zola Krukowskaja-Lagerkrans	26	Niki de Saint Phalle	19
Einar Forseth	25	Philippe de Rougemont	19
Marie-Louise Ekman	25	Ernst Norlind	19
Vilhelm Bjerke-Petersen	25	Maurice Blanchard	19

Antal försäljningar till hammarslagspriser mellan 2 000 kr - 5 599 kr

namn	antal försäljningar	namn	antal försäljningar
Folke Persson	19	Ragnar Johansson	16
Karin Mamma Andersson	18	Olle Krantz	16
Lennart Aschenbrenner	18	Gunheim Torstensen	16
Torsten Esbjörnsson	18	Benno Arzt	16
Maja Fjæstad	18	Ralph I Rilton	16
Hilding Linnqvist	18	Gideon Börje	15
Evert Lundquist	18	Charles Sjöholm	15
Ture Ander	18	Berndt Wennström	15
Carl Ryd	18	Lars Erik Falk	15
Axel Sjöberg	18	Jörgen Zetterquist	15
Lennart Sand	18	Ryno Frieberg	15
Nisse Zetterberg	18	Ingegerd Råman	15
Henry Mayne	18	Simon Gate	15
Erik Jönsson	18	Lars Hellsten	15
Gösta Adrian-Nilsson GAN	17	Öyvind Fahlström	15
Albert Johansson	17	Carl Fischer	15
Waldemar Lorentzon	17	Rey Urban	15
K-G Nilson	17	David Larsson	15
Folke Ricklund	17	Owe Zerge	15
Eva Englund	17	Frans Larsson	15
Ulla Kraitz	17	Alexander Vasilenko	15
Hans Viksten	17	Thage Nordholm	14
Tora Vega Holmström	17	Ingeborg Lundin	14
Bertil Wahlberg	17	Marino Marini	14
Ragnvald Magnusson	17	Eve Eriksson	14
Per Adalbert	17	Göran Hausenkamp	14
Vasilij Filippovitj Levi	17	Gustav Arne	14
Per-Hilding Perjons	17	Tage Hedqvist	14
Anders Palmér	17	Carl Magnus	14
John Ivar Berg	16	Stig Jonzon	14
Lars Hillersberg	16	Eric H Olson	14
Olle Skagerfors	16	Märta Måås-Fjetterström	14
Edvin Öhrström	16	Vivianna Torun Bülow-Hübe	14
Henrik Allert	16	Felix Hatz	14
Sven Jungberg	16	Erik Juselius	14
Sam Uhrdin	16	Peter Freudenthal	13
Curt Clemens	16	Anders Widoff	13
Agnes Cleve-Jon-And	16	Mona Huss-Walin	13
Carsten Reglöd	16	Gustav Kraitz	13
Sven Schützer-Branzén	16	Gustaf Carlström	13
Kjell Engman	16	Gunnar Cyrén	13
Maurice Estevé	16	Ellis Ryberg	13
Olle Alberius	16	Axel Wallert	13
Ewald Dahlskog	16	Rolf Mellström	13
Axel Nilsson	16	Willie Weberg	13
Bert-Johnny Nilsson	16	Tore Strindberg	13
Henri Matisse	16	Victor Korecki	13
Man Ray	16	Carl Otto Hultén	13
Mollie Faustman	16	Carl Gunne	13
Artur Blanchini	16	David Wallin	13
Elsa Celsing	16	Sven Palmqvist	13
Bo Åke Adamsson	16	Eduard Wiiralt	13
Bengt Arne Linderos	16	Ivan Jordell	13
Martin Emond	16	Anders Liljefors	13

Antal försäljningar till hammarslagspriser mellan 2 000 kr - 5 599 kr

namn	antal försäljningar	namn	antal försäljningar
Elias Erdtman	13	Anders (Ante) Karlsson-Stig	11
Gösta Ydström	13	Alice Nordin	11
Malcolm Morley	13	Richard Mortensen	11
Harry Boström	13	Olva Tolikka	11
Arvid Fougstedt	13	Janos Viski	11
Birgitta Liljebladh Copeland	12	Hans Bellmer	11
Gerhard Nordström	12	Wifredo Lam	11
Gunnar Norrman	12	Nils Lennart Verner Tydén	11
Ulf Wahlberg	12	Louis Sparre	11
Carl Johan de Geer	12	Ferdinand Boberg	11
Laris Strunke	12	Richard Björklund	11
Maj Arnell	12	Johan Ossian Andersson	11
Gerd Nordenskjöld	12	Stefan Thorén	11
Sven Erik Johansson	12	Johan Lundgren	11
Max Book	12	Arvid Carlson	11
Vicke (Viktor) Lindstrand	12	Sigvard Bernadotte	10
Ulf Trotzig	12	Sören Bjulf	10
Wiking Svensson	12	Arthur Heickell	10
Lasse Åberg	12	Olle Ohlsson	10
William Nordling	12	Karl Momen	10
Axel Peter	12	Alma Öhrström	10
Allan Egnell	12	Paul Wunderlich	10
Eric Cederberg	12	Roland Kempe	10
Alexander Tolstoy	12	Per Kirkeby	10
Sten Eklund	12	Ragnar Swahn	10
Jean Fautrier	12	Mats Hådel	10
Henri Sert	12	Beppe Wolgers	10
Elvine Osterman Nordwall	12	Harald Kihle	10
Akke Hugh Malmeström	12	Knut Bergqvist	10
José Luis Sanchez	12	Einar Norelius	10
Björn Weckström	12	Nils Gunnar Stenqvist	10
Lars Boethius	12	Björn Werner	10
Jerzy Potrzebowski	12	Rolf Hanson	10
Hugo Lepik	12	Carl Eldh	10
Hermann Talvik	12	Otte Sköld	10
Lennart Olson	12	Marianne Lindberg De Geer	10
Beda Löberg	12	Anders Österlin	10
Göran Brunius	11	Bertil Öhlund	10
Jacob Dahlgren	11	Albert Engström	10
Gustaf Fjaestad	11	Herman Österlund	10
Lars Gynning	11	Bror Börjesson	10
Olle Kåks	11	Karl Tirén	10
Vera Nilsson	11	René Magritte	10
Per Olof Ultvedt	11	Hans Hartung	10
Olle Ångkvist	11	Toini Muona	10
Carl Milles	11	Herman N Rosell	10
Thea Ekström	11	Helmut Newton	10
Hans Eriksson	11	Richard Batterham	10
Jörgen Fogelquist	11	Angelica Wik	10
Arne Isacson	11	Max Goldstein	10
Gunnar Torhamn	11	Per Åke Persson	10
Iván Grünewald	11	Ossian Elgström	10
Knut Valinder	11	Olle Eriksson	10
Alvar Jansson	11	Carl Gadö Drakfelt	10

Antal försäljningar till hammarlagspriser mellan 2 000 kr - 5 599 kr

namn	antal försäljningar	namn	antal försäljningar
Rune Hagberg	10	Kjell Leander-Engström	10
Knut Irwe	10	Kerstin Stenman	10

Listan ovan visar 15 096 försäljningar för hammarlagspriser mellan 2 000 kr - 5 999 kronor fördelade på 432 namngivna konstnärer.

Danmark 2012

Auktionshus	79%
Kunsthandlere og liknande	10%
Ersättning från utlandet	11%

Finland 2012

Auktionshus	76%
Kunsthandlere	24%

Norge 2007 - 2012

Auktionshus	65%
Konsthandeln *	35%

* Dette tallet kan nok være litt høyere enn det skule ha vært, da det inneholder enkelte kunsthandlere som opprinnelig var auksjonshus, men som er blitt kunsthandler etter hvert.

Utredningens enkätundersökning

De svarandes sammansättning

Enkäten inleddes med ett antal bakgrundsfrågor som bl.a. gäller företagets inriktning, storlek och tidigare kontakt med följerätten. I tabellen nedan redogörs för de svarandes sammansättning efter de olika frågorna. I de fall där mer än ett alternativ har kunnat väljas och där detta är relevant har resultaten presenterats både efter hur svaren faktiskt fördelat sig (oviktat) och med hänsyn till att vissa svarande valt mer än ett alternativ (viktat). På grund av den låga svarsfrekvensen redovisas resultaten med angivande av antal svarande i stället för andel svarande.

Företagens huvudsakliga inriktning

Huvudsaklig inriktning	Antal (oviktat)	Antal (viktat)
Auktionsföretag (säljer i kommission)	6	6
Konsthandel (säljer vidare från eget lager)	5	4
Galleri (förmedlar försäljning men inte i eget namn)	1	1
Annan inriktning	6	5

Anm. Mer än ett alternativ har kunnat väljas. Av dem som angett att företaget hade en annan inriktning klargjorde två uppgiftslämnare att man driver antikhandel eller liknande. Två av de svarande uppgav att man säljer vid mässor. En svarade att företaget säljer i kommission från konstnären och en annan uppgav att man säljer begagnade möbler m.m.

Källor till de konstverk som säljs eller förmedlas

Från vilka källor kommer de konstverk som säljs eller förmedlas i företaget?	Antal (oviktat)
Upphovsmannen eller dennes arvingar	1
Auktionsföretag, konsthandlare eller andra yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden	10
Privatpersoner eller andra som inte är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden	12
Annan källa	3

Anm. Mer än ett alternativ har kunnat väljas. Av dem som har svarat att konstverken kommer från annan källa har ett företag uppgett att man inte har några föremål som berörs av följerrätten. Två svarande har angett att konstverken kommer från dödsbon respektive antikmässor, samlarmarknader m.m.

Det egna företagets storlek

Påstående om företagets storlek	Antal
Medelantalet anställda har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren varit fler än tre	8
Balansomslutningen har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren varit större än 1,5 miljoner kronor	7
Den redovisade nettoomsättningen har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren varit större än 3 miljoner kronor	8

Anm. Mer än ett alternativ har kunnat väljas. Knappt hälften av de svarande har angett att mer än ett påstående stämmer in på det egna företaget. En fjärdedel har angett att inte något av påståendena korrekt beskriver det egna företagets storlek.

Andel av företagets omsättning som avser följerrättspliktig konst

Del av företagets omsättning som avser följerrättspliktig konst	Antal
0 %	4
1–15 %	10
16–30 %	1
31–50 %	1
51 % eller mer	0

Företagens tidigare erfarenhet av följerätten

Har företaget redovisat följerätt till BUS något av de tre senaste åren?	Antal
Ja	8
Nej	7
Vet inte	1

Redovisning av resultaten

Frågorna i enkäten inleds med en kortfattad redogörelse av vilka regler som gäller för redovisning av följerätten. Företagen har därefter fått svara på frågor om tillståndet i omgivningen och som går direkt mot felaktigheter vid redovisning av följerätten. Avsikten är att få information om hur företag som berörs av följerätten uppfattar saken utifrån sina praktiska erfarenheter av konstbranschen.

Företagens bild av hur branschen följer reglerna

Hur uppfattar du att branschen i allmänhet följer regelverket som säger att man ska redovisa till BUS?	Antal
Bra	7
Varken bra eller dåligt	8
Dåligt	0

Upplevd konkurrens från företag som inte redovisar följerätten

Uppfattar du att ditt företag är utsatt för konkurrens från företag inom branschen som inte redovisar till BUS?	Antal
Ja	1
Nej	10
Vet inte	5

Personlig kännedom om företag som inte redovisar följerätten

Känner du personligen till företag inom branschen som inte redovisar följerätten till BUS?	Antal
Ja	0
Nej	11
Vet inte	5

Nästa fråga gäller hur redovisningen av följerätten påverkar konkurrensen på konstmarknaden. Syftet är att undersöka hur företag som tror att reglerna inte följs fullt ut uppfattar att detta påverkar konkurrensen på konstmarknaden. Det kan finnas flera orsaker till att regler inte följs. Vi har därför frågat samma delpopulation – dem som uppfattar att det finns någon form av brister – om vad de tror är anledningen till att reglerna inte följs bättre. Frågan har riktats till dem som uppfattar att branschen följer regelverket dåligt eller varken bra eller dåligt. Även dem som uppfattat sig vara utsatta för konkurrens från dem som inte redovisar följerätten eller personligen känner till företag inom branschen som inte redovisar till BUS har fått besvara frågan.

Upplevd påverkan på konkurrensen

Upplevd påverkan på konkurrensen	Antal
Konkurrensen påverkas inte	3
Konkurrensen blir bättre	0
Konkurrensen blir sämre	4

Tänkbara anledningar till att reglerna inte följs

Vad tror du är anledningen till att reglerna inte följs bättre?	Antal
Slarv eller förbiseende	5
Man känner inte till vilka regler som gäller	7
Bristande förtroende för systemet med följerätt	5
Följerätten är för dyr/marginalerna är för små	2
Följerätten tar mycket tid/är krånglig att administrera	1
Man vill få en konkurrensfördel gentemot dem som redovisar följerätten	2
Risken för att bli upptäckt är inte så stor	2
Konsekvenserna om man blir upptäckt är inte så allvarliga	1
Annat	1

Anm. De svarande har kunnat välja mer än ett alternativ. Svaren presenteras efter hur de faktiskt fördelat sig, dvs. oviktat. Två företag har svarat på frågan trots att de inte ingår i den delpopulation som frågan avser. Dessa svar har också redovisats.

Skiljer sig svaren mellan olika grupper?

Som nämnts har ett syfte med enkäten varit att belysa eventuella skillnader mellan olika grupper av företag på konstmarknaden. Information om, och i så fall i vilka avseenden, svaren från t.ex. auktionsföretag skiljer sig från de uppfattningar som konsthandlare har redovisat. Delpopulationen är så liten att det knappast går att uttala sig om skillnader i de olika svarsgrupperna.

Övriga synpunkter från de som har svarat

”Gränsdragningsproblematiken vg konsthantverk är så stora att systemet tappar all trovärdighet på detta område. Vad är ett unikt objekt och vad är gjort i större serier? Vad är gjort av konstnären själv och vad är gjort av anställd hantverkare? Vad är handgjort och vad är delvis maskintillverkat?”

”Jag tycker att det är så mycket fusk inom konsten med kopior, falskhet i oljor som man ser på mässor. Jag är ett litet företag inom konst/promotion”

”Jag tycker att allt runt BUS fungerar bra!”

”Butiken stängd sedan 2010”

”Jag har kryssat för fler alternativ som jag tror att det kan bero på. Vi har redovisat till BUS under många år. Oftast är det 2 ggr/år när vi har kvalitetsauktioner (vår och höst)”

”Vårt företag har betalat upphovsrättsavgift ända sedan systemet infördes 1996, något som vi nog är ganska ensamma om. När avgiften var relativt ny så fick jag vid samtal med representanter för BUS den uppfattningen att det var lite si och så med viljan att betala in avgifterna bland de andra aktörerna och att vi var något av ett undantag. Dock tycker jag mig förstå att situationen nuförtiden är betydligt bättre. Jag tror alltså inte att problemet är att branschen dvs. konsthandeln, inte följer lagreglerna. Däremot finns det andra problem.

Den riktiga konsthandeln, dvs. registrerade företag som har butikslokal och säljer äldre (ej nyproducerad) konst, är idag en

bransch som för en tynande tillvaro. Antalet aktörer är inte mer än en handfull och återväxten torde vara i det närmaste obefintlig. Däremot finns det en del ”privata aktörer” som troligen varken redovisar upphovsrättsavgift eller moms och andra skatter. Det är väl kanske ett problem som inte är unikt för denna bransch även om den nog är hårdare drabbad än många andra i detta avseende.

Att konsthandeln är en bransch i kris beror dock inte främst på detta. De stora smakförändringar – med sin härkomst i de rådande inredningsidealen – som konstmarknaden har upplevt under de senaste åren, där efterfrågan idag främst finns inom den nutida konsten (dvs. den som säljs av gallerier och på auktionsfirmornas nutida auktioner) tillsammans med fotokonstens snabba utveckling har medfört att efterfrågan på den konst som konsthandeln traditionellt saluför har minskat drastiskt.

Till detta ska läggas den explosionsartade utvecklingen för auktionsfirmornas nätauktioner. Dessa är i dag på god väg att totalt konkurrera ut den traditionella konsthandeln i den prisklass där vi är aktiva (1 000 till 25 000 kronor). Tidigare var det främst handlare och en liten klick samlare som köpte på auktionerna, men idag har det blivit något av en folksport att köpa sin konst på nätauktioner i stället för i den traditionella konsthandeln.

Det som verkligen slår undan fötterna för konsthandeln är att de auktionsfirmor som driver de största nätauktionerna, Bukowskis Market och Stockholms Auktionsverks Stadsauktion, på sina hemsidor lägger upp sökbara register där alla tidigare försäljningar redovisas öppet för alla med bilder och slutpriser. Detta medför att presumtiva kunder som ser ett intressant objekt i konsthandeln direkt går och slår i dessa register för att se vad objektet har köpts in för och sedan förväntar sig att kunna köpa objektet för i stort sett samma pengar, dvs. utan någon tillräcklig marginal för att konsthandeln skall kunna täcka alla sina omkostnader och säkra en långsiktig fortlevnad. Resultatet har blivit förödande för konsthandeln som ser sig förlora affär efter affär pga. dessa register.

Man kan kanske tycka att detta inte har relevant för den här aktuella utredningen, men auktionsfirmornas bildregister torde knappast vara förenliga med den gällande upphovsrättslagstiftningen. Att använda bilden för att sälja objektet på auktion är naturligtvis riktigt, men efter försäljningen medger nog inte upphovsrättslagstiftningen att auktionsfirmorna använder sig av konstverken på detta vis. Den rätten borde vara förbehållen

konstverkens nya ägare då dessa saluför verken i sin tur. I ljuset av att konstmuseerna oftast inte vågar lägga ut bilder å de i samlingarna ingående konstverken på sina hemsidor pga. upphovsrättsliga regler är onekligen auktionsfirmornas agerande uppseendeväckande.

Angående just konstmuseerna måste dock lagstiftningen utformas så att de tillåts att exponera samlingarna på sina hemsidor (utan någon avgift) för att på så vis göra den offentligt ägda konsten tillgänglig för allmänheten. Alla har ej möjlighet att besöka museerna runt om i landet och dessutom är det ju så att merparten av den konst som museerna äger är magasinerad och därmed onåbar för de skattebetalare som de facto är konstens rättmätiga ägare. Dessutom är det av yttersta vikt för den konsthistoriska forskningen att museernas samlingar på detta vis görs lätt åtkomliga.

När det så gäller specifikt följerättsersättningen vid försäljning av konstverk så som den i dag är utformas kan jag konstatera att den innebär en betydande ekonomisk belastning för oss. Till skillnad från auktionsfirmorna som endast säljer konstverken arbetar vi i vår verksamhet med utställningar där vi försäljer lyfta fram bortglömda konstnärskap och utbilda publiken i svensk konsthistoria. Huvudparten av de verk som vi saluför kostar relativt små summor. Intäkterna från dessa utställningar blir ofta ganska blygsamma i relation till det arbete och de kostnader som de medför. Efter 20 år i branschen och med arbetsveckor som ofta uppgår till 60–70 timmar blir resultatet en ekonomisk ersättning som med råge understiger alla vedertagna ”minimilöner”. Den följerättsersättning som åläggs oss (i dubbel bemärkelse eftersom auktionsfirmorna debiterar oss som köpare för avgiften) blir i ljuset av detta betungande. De flesta verk som vi säljer medför en avgift på runt ett par hundra kronor, men sammantaget blir summorna betydande för vår verksamhet. Jag misstänker även att den administrativa kostnaden för att vidarebefordra var och en av dessa små avgifter till upphovsrättsinnehavarna troligen åter upp det mesta av beloppen. Det är därför min bestämda uppfattning att minimibeloppet för följerättsersättning absolut måste höjas markant. Efter att ha läst er bifogade fil med Kommittédirektiv så kan jag inte se annat än att denna min uppfattning ligger i linje med dessa direktiv: *”Samtidigt måste hänsyn tas till dem som verkar på konstmarknaden som säljare, köpare och förmedlare vid försäljningar av konstverk. Bestämmelserna om följerätt måste alltså stå i ett rimligt*

förhållande till dessa aktörernas verksamhet så att den inte onödigt försvåras.”

Som situationen är i dag ser jag ingen ljusare framtid för den traditionella konsthandeln inom vårt prissegment. Många driver nog verksamheten vidare bara pga. att en avveckling endast kan ske med betydande förluster.

Likaså är det min bestämda uppfattning att bakgrunden till att följerättsersättningen en gång i tiden infördes är att man inom beslutande organ saknar relevant kunskap om konstbranschen. Det är en populär missuppfattning att konstverken uppnår höga priser först efter konstnärens död. Verkligen står oftast i bjärt kontrast till denna bild av konstvärlden. De flesta konstverk bibehåller inte ens det värde som verkets skapare en gång i tiden har salufört det för. Långt vanligare är att de säljs för en bråkdel av den summa som konstnären ursprungligen har erhållit. Jag minns även hur den dåvarande kulturministern (som inom parentes var god vän med chefen för organisationen BUS) vid följerättsersättningens införande citerade en av landets mest berömda (och framgångsrika) konstnärer som påstod att ”den enda som inte hade blivit rik på hans konst var han själv”. Sanningshalten i detta påstående var dock tämligen låg, vilket alla som känner den aktuella konstnären kan intyga.

Som tidigare nämnts så har intresset för den nutida konsten under de senaste åren ökat enormt. Det har medfört att det troligen aldrig har varit så gynnsamt att vara konstnär som idag. Många av landets framgångsrika konstnärer bedriver dock sin verksamhet i bolagsform, där de endast plockar ut en relativt blygsam lön och låter vinsterna stå kvar i bolaget. När man ser uppgifter om hur mycket dessa konstnärer ”tjänar” slås man av att ett enda av deras konstverk ofta kostar lika mycket som hela deras ”årsinkomst”. Bilden av den fattige konstnären bibehålles på så sätt. Oaktat detta finns det naturligtvis en stor mängd konstnärer som har svårt att leva på sitt konstnärskap. Dessa är dock knappast hjälpta av lagen om följerättsersättning vid försäljning av konstverk.

Jag vill avslutningsvis återigen citera de bifogade Kommittédirektiven: *”Syftet med följerätten är att stärka bildkonstnärernas ställning och de dem rätt till den del av det ekonomiska utbyte som handeln med deras verk skapar”.*



**STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR**

2013-11-27

Följerättsutredningen*Peter Krikström**Utredningssekreterare**Box 187, 201 27 Malmö**08-405 26 83**peter.krikstrom@regeringskansliet.se***Frågor om följerätt – en möjlighet att lämna synpunkter**

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över lagstiftningen om följerätt. Utredningen ska bl.a. ta ställning till om det bör införas nya kontroll- eller sanktionsmöjligheter för att säkerställa betalning av följerättsersättning. Utredaren ska också analysera om nuvarande regler om följerätt påverkar konkurrensen på konstmarknaden.

Flera av utredningens frågeställningar bygger på att vi ska bedöma hur det nuvarande regelverket följs och vilka konsekvenser detta i så fall kan ha för konkurrensen på konstmarknaden. För att få ett så bra underlag som möjligt behöver vi information från dem som arbetar praktiskt i konstbranschen. Sändlistan har tagits fram i samråd med Bildkonst Upphovsrätt i Sverige (BUS), Sveriges Auktionsföretagsförening och Sveriges Konst- och Antikhandlarförening (SKAF).

Vi är tacksamma om du tar dig tid att svara på de frågor som finns på nästföljande sidor. Det är kryssfrågor som går snabbt att besvara. Dina svar är värdefulla för arbetet med lagstiftningen på området. Vi skulle behöva få svaren i retur **senast den 13 december 2013**. Svaren skickas med e-post enligt ovan eller med vanlig post till:

Peter Krikström
Regeringskansliets utredningsavdelning
Box 187, 201 27 Malmö

Dina svar kommer att presenteras anonymt i betänkandet.

Om du har några frågor eller synpunkter är du välkommen att kontakta mig eller utredningens sekreterare. Jag nås enklast per e-post: ulrika.ihrfelt@dom.se eller per telefon 08-561 675 13. Sekreteraren Peter Krikström nås per e-post enligt ovan eller per telefon 08-405 26 83.

Med vänlig hälsning

Ulrika Ihrfelt, särskild utredare

1. Ditt företag och tidigare kontakt med följerätten

- a. Beskriv företagets huvudsakliga inriktning (Markera det eller de alternativ som passar bäst)

Svar: ☐ Auktionsföretag (säljer i kommission)
☐ Konsthandel (säljer vidare från eget lager)
☐ Galleri (förmedlar försäljning, men inte i eget namn)
☐ Annat, nämligen _____

- b. Från vilken eller vilka källor kommer de konstverk som säljs eller förmedlas i ditt företag? (Markera det eller de alternativ som passar bäst)

Svar: ☐ från upphovsmannen själv eller dennes arvingar.
☐ från auktionsföretag, konsthandlare eller andra som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden.
☐ från privatpersoner eller andra som inte är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden.
☐ Annan källa, nämligen _____

- c. Vilket eller vilka av följande påståenden om företagets storlek stämmer in på ditt företag?

☐ Medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren varit fler än tre.
☐ Balansomslutningen i företaget har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren varit större än 1,5 miljoner kronor.
☐ Företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren varit större än 3 miljoner kronor.

- d. Hur stor andel av omsättningen i ditt företag avser följerättspliktig konst?

Svar: ☐ 0 %, företaget omsätter inte följerättspliktig konst.
☐ 1-15 %.
☐ 16-30 %.
☐ 31-50 %.
☐ 51 % eller mer.

- e. Har ditt företag redovisat följerätt till BUS något av de tre senaste åren?

Svar: ☐ Ja.
☐ Nej.
☐ Vet inte.

2. Frågor om konkurrens och om reglerna följs (tillståndet i omgivningen)

Den som är skyldig att betala följerättsersättning ska på begäran av BUS redovisa de ersättningsgrundande försäljningar som gjorts under de tre närmast föregående kalenderåren.

- a. Hur uppfattar du att branschen i allmänhet följer regelverket som säger att man ska redovisa till BUS? (Markera det alternativ som passar bäst)

Svar: ☐ Bra.
☐ Varken bra eller dåligt.
☐ Dåligt.

- b. Uppfattar du att ditt företag är utsatt för konkurrens från företag inom branschen som inte redovisar följerätten till BUS?

Svar: ☐ Ja.
☐ Nej.
☐ Vet inte.

- c. Känner du personligen till företag inom branschen som inte redovisar följerätten till BUS?

Svar: ☐ Ja.
☐ Nej.
☐ Vet inte.

- d. Om du på fråga 2 a har svarat att branschen följer regelverket *dåligt* eller *varken bra eller dåligt* eller *ja* på någon av frågorna 2 b eller 2 c, hur anser du att detta påverkar konkurrensen på konstmarknaden? (Markera det alternativ som passar bäst)

Svar: ☐ Konkurrensen påverkas inte.
☐ Konkurrensen blir bättre.
☐ Konkurrensen blir sämre.

- e. Om du på fråga 2 a har svarat att branschen följer regelverket *dåligt* eller *varken bra eller dåligt* eller *ja* på någon av frågorna 2 b eller 2 c, vad tror du är anledningen till att reglerna inte följs bättre? (Markera det eller de alternativ som passar bäst)

- ☐ Slarv eller förbiseende.
- ☐ Man känner inte till vilka regler som gäller.
- ☐ Bristande förtroende för systemet med följerätt som sådant.
- ☐ Följerätten är för dyr/marginalerna är för små.
- ☐ Följerätten tar mycket tid/är krånglig att administrera.
- ☐ Man vill få en konkurrensfördel gentemot dem som redovisar följerätten.
- ☐ Risken för att bli upptäckt är inte så stor.
- ☐ Konsekvenserna om man blir upptäckt är inte så allvarliga.
- ☐ Annat, nämligen _____

3. Övriga kommentarer och synpunkter



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2013-11-21

Följerätsutredningen

Ju 2013:09

Sändlista

1. Antik Öst Jönköping
2. Ardea Konst & Antik
3. Arvika Auktionsverk
4. Auktionsbyrån Effecta
5. Auktionshuset Solna
6. Auktionsverket Engelholm
7. Auktionsverket Karlstad
8. Bacchus Antik
9. Barbro of Sweden
10. Björke Antik
11. Björnssons Auktionskammare
12. Bo Knutsson Antik & Konsthandel
13. Borg Design
14. Börjessons Antikhandel
15. Cromo Antik & design
16. Dalarnas Auktionsbyrå
17. Edenwind Antiques
18. Fahlnaes Konsthandel
19. FA:s Antik
20. Galerie Bel'Art
21. Galleri Arno
22. Galleri Claes Moser
23. Galleri GKM
24. Galleri Lars Bohman
25. Galleri Nils Åberg
26. Galleri Varend
27. Garpenhus Konst och Auktion
28. Gula Huset
29. Gullrisets Auktioner
30. Hallands auktionsverk
31. Hammarö Auktionsverk
32. Hans Olsson Konsthandel/Anita Ek
33. HD-Konst
34. Ingelmarks Auktioner
35. Inredning nittonhundra

36. Jackson Design
37. Jons Antik
38. JP Willborg
39. Kenth Lindström Moderna o Antika
40. Larssons Konsthandel
41. Lauritz.com Sverige
42. Leva Antik
43. Lundgrens Antik
44. Lysekils Antik & Kuriosa
45. Modernity
46. Mästerby Antik
47. Nordlings Antik
48. Nostalgia
49. Nyköpings Auktionsverk
50. Silver o Form
51. Skajs Antikhandel
52. Smågårde Auktioner
53. Thorstenssons Prylar
54. Vasa konst
55. Västra Auktionsverket
56. Vätterbygdens auktionskammare
57. Zimmerdahl 20th Century Design
58. Åmells Konsthandel
59. Östersunds Auktionsverk

Källa: Bildkonst Upphovsrätt i Sverige (BUS) och Sveriges Konst- och Antik-handlareförening (SKAF)

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsumentskyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldpolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas kopiering. Ju.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
 - Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lönsamt arbete
 - familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämförbart arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
 - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet
 - Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
 - En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]

Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]

Jordbruks- och bostadsarrende

- några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]

Från hyresrätt till äganderätt. [33]

Frågor om följerrätt och om museernas kopiering. [36]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

Näringsdepartementet

- En digital agenda i människans tjänst
 - en ljusnande framtid kan bli vår. [13]
- Bredband för Sverige in i framtiden. [21]
- Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Socialdepartementet

- Framtidens valfrihetssystem
 - inom socialtjänsten. [2]
- Boende utanför det egna hemmet
 - placeringsformer för barn och unga. [3]
- Förändrad assistansersättning
 - en översyn av ersättningssystemet. [9]
- Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]
- Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]
- Läkemedel för särskilda behov. [20]
- Rätt information på rätt plats i rätt tid.
 - Del 1, 2 och 3. [23]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera

– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]