

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

Justitiedepartementet

Yttrande över Inskränkningarna i upphovsrätten (SOU 2024:4)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

I sak anges förslaget innebära bland annat att regelverket ändras för att säkerställa överensstämmelse med EU-rätten. Förslagets innebörd i sak beskrivs närmare i betänkandets sammanfattning (se sidorna 17-24 i betänkande) och i de kapitel där de olika delarna i förslaget presenteras (se främst kapitel 5 – 11).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av upphovsrättslagens bestämmelser om inskränkningar. Till viss del anges uppdraget vara motiverat av den rättsutveckling som skett på senare år genom EU-domstolens praxis. I dag anges det finnas kostnader kopplade till en osäkerhet om vad gällande rätt innebär. Flera aktörer, bland annat Svenskt Näringsliv och Bildupphovsrätt, anges ha fört fram att bestämmelserna om inskränkningar ger upphov till många frågor kring vad som är tillåtet och inte. Att få klarhet i detta anges kunna medföra minskade kostnader. (I kapitel om konsekvenser återfinns bakgrundsbeskrivning på sidorna 388 – 389. Det finns även i flera bakgrundskapitel och i förekommande fall i beskrivningen av de förslag som lämnas).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tillräcklig beskrivning av bakgrunden till det förslag som lämnas.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att många delar av förslaget motiveras av att säkerställa bättre förenlighet med EU-rätten och därför i flera fall inte bedöms kunna utformas på något annat sätt. I andra fall anges syftet vara anpassningar till följd av att behov ändrats genom

samhällsutvecklingen. I kapitel där utredningens förslag presenteras (se kapitlen 5 – 11) finns i förekommande fall fler resonemang om alternativa lösningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Generellt sett är beskrivningarna av vad utredningen bedömer skulle ske om inga åtgärder vidtogs tydligare än resonemang om alternativa lösningar. Det är utifrån de aspekter som Regelrådet särskilt ska beakta värdefullt att det anges de synpunkter som har framförts av näringslivsorganisationer om att otydliga formuleringar kan medföra kostnader för enskilda som utredningen bedömer skulle bestå om exempelvis förtydliganden om vad som avses med utbildning inte skulle genomföras i lagstiftningen. Som helhet är beskrivningen tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som refererats ovan har det angetts att förslaget delvis motiveras av en målsättning att se över regelverket för att säkerställa överensstämmelse med EU-rätt. Utöver det som redan refererats anges i många fall i utredningens överväganden som motiverar förslagen hur dessa förhåller sig till EU-rätt (se exempelvis avsnitten 9.1.4, 9.1.5 och 9.1.6 där rättspraxis i EU-domstolen om parodier tas upp).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten i ett flertal avseenden. Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att andra EU-rättsliga aspekter hade varit relevanta att ta upp utöver det som finns i beskrivningen eller något som talar för att bedömningarna skulle vara felaktiga.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 september 2025. Någon särskild hänsyn anges inte behöva tas till tidpunkt för ikraftträdande. Utredningen har inte uppmärksammat något behov av särskilda informationsinsatser från det allmänna med anledning av de nya reglerna. I kapitel om ikraftträdande och övergångsbestämmelser anges det vara motiverat med övergångsbestämmelser i vissa fall (se sidorna 385-386 i betänkandet).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bedömning av behovet att ta särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten och det finns även en beskrivning av informationsbehovet. Det kan visserligen noteras att ingendera av dessa beskrivningar är särskilt utförlig, men informationen kan ändå anses tillräcklig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att förslagen påverkar olika verksamheter och verksamhetsutövare. Bland annat påverkas de som har upphovsrätt till ett visst verk eller rätten till ett visst alster. I många fall kommer förslagen att ha direkta konsekvenser för sådana aktörer, såväl privata som

professionella. Privata rättighetshavare anges inbegripa var och en som skapar ett verk eller ett annat skyddat alster. Det inbegriper alltså alla som tar och delar en egentagen fotografisk bild på en plattform för sociala medier. Det anges vara ett väldigt stort antal aktörer. Av professionella aktörer finns det cirka 30 000 konstnärligt yrkesverksamma och många av de konstnärligt yrkesverksamma aktörerna som berörs av förslagen bedriver verksamhet i mindre företag. När det gäller 3500 bildkonstnärer, konsthantverkare och formgivare, deklarerar 73 procent av dessa för näringsverksamhet, ofta i form av enskild firma. Men det anges också finnas ett antal rättighetshavare som är knutna till större företag. (Se sida 391 i betänkandet).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av olika verksamheter som berörs som kan anses vara en tillräcklig beskrivning av berörda företag utifrån bransch. Det finns också viss beskrivning av företagets antal och storlek. Det skulle visserligen ha kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens om beskrivningen av antal och storlek varit mer preciserad, men det kan ändå anses framgå att ett förhållandevis stort antal små företag ingår bland de som berörs av förslaget. Det framgår också att det är ett stort antal företag som åtminstone potentiellt berörs.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges bland annat att förslaget innebär ett tydligare regelverk vilket gör att både rättighetshavare och användare får lättare att veta vad som gäller och följa det. Bedömningar om en viss användning av exempelvis ett skyddat verk utgör intrång blir lättare att göra. Det anges i sin tur ge lägre kostnader för rådgivning och rättighetshavarna behöver lägga mindre tid på att säkerställa efterlevnad. På några sätt innebär förslaget att det blir nya eller utvidgade inskränkningar i upphovsrätt som ger större möjligheter för enskilda att utnyttja upphovsrättsligt skyddat material. Det är frivilligt för användarna att utnyttja sådana möjligheter och det innebär inga ökade kostnader för användarna. Däremot kan det bli högre kostnader för viss återgivning av konst på offentlig plats. För privat användning eller annan användning som inte är i förvärvssyfte blir det ingen kostnadsökning. Det anges vara svårt att bedöma hur mycket användares kostnader kommer att öka, men det anges att rättighetshavarnas intäkter kommer öka i samma uträkning som kostnaderna för användare ökar. För rättighetshavare innebär vissa förslag begränsningar i deras ekonomiska ensamrättigheter enligt upphovsrättslagen, vilket alltid innebär någon påverkan på deras rättigheter. Ekonomiska konsekvenser väntas bli begränsade eftersom de flesta inskränkningar inte ger utrymme för kommersiell användning. I fall där nya inskränkningar inte utesluter kommersiell användning finns andra begränsningar. Till exempel får användning för parodi bara göras så mycket som är motiverat av det syfte som denna inskränkning i upphovsrätt tillgodoser. Rättighetshavare får också ingripa mot användning som går utöver sådana syften. På så sätt bedöms reglerna bara leda till begränsad ekonomisk skada för rättighetshavare. Det anges emellertid att upphovsmännen också kan lida skada på ett mer generellt plan av användning som inte är strikt kommersiell. Sedan lång tid tillbaka anges det finnas en omfattande marknad för licensiering av verk och skyddade prestationer till aktörer som finansieras av det allmänna och intäkterna från denna marknad är av stor betydelse för upphovsmännens möjlighet att försörja sig på skapandet. Däremot anges det inte finnas någon sådan marknad som träffas av de föreslagna inskränkingsbestämmelserna och den nuvarande marknaden bedöms inte skadas om förslagen genomförs. Förslag om att regel om namngivelse ska tydliggöras anges kunna

leda till att användare i högre grad behöver ange upphovsmannens namn vid användning av skyddade verk, vilket i så fall ger användarna ökade administrativa kostnader, i vart fall av administrativ karaktär. För rättighetshavarna kan samma regeländring innebära mindre kostnader för att ta reda på om och när deras verk används och även en möjlighet till ökade inkomster om deras namn kommer att nämnas mer och exponeringen av verk öka. En starkt rätt för upphovsmännen i detta avseende anges också kunna påverka deras ekonomiska situation positivt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en kvalitativ beskrivning av vilka effekter som förslaget kan väntas ge som innehåller viss värdefull information. Det saknas helt kvantifiering av kostnadsförändringar. Om det hade varit fallet att alla kostnadsförändringar bedömdes bli kostnadsminskningar, hade detta inte behövt vara ett stort problem. Regelrådet noterar emellertid att det också anges bli kostnadsökningar i en del fall. Det är inte tydligt hur mycket av kostnadsförändringarna som kan väntas påverka företaget. Regelrådet har visserligen förståelse för att det kan finnas utmaningar att ange exakta belopp, men en möjlighet när sådana utmaningar finns är att göra exempelberäkningar som visar vad utfallet skulle bli i några teoretiska fall som bedöms som troliga. Sammantaget hade beskrivningen av kostnadspåverkan behövt vara tydligare. Verksamhetspåverkan kan däremot anses ha beskrivits tillräckligt tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att genom att det blir tydligt vem som är upphovsman till ett visst verk förbättras konkurrensförhållandena på marknaden. I övrigt bedöms förslagen inte påverka företagen i några andra avseenden, inklusive konkurrensförhållanden, än de som redogörs för här och i det följande.

Regelrådet noterar att det finns viss information om påverkan på konkurrens. Det är positivt. Regelrådet noterar samtidigt att det är tydligt att förslaget påverkar företag som anges kunna vara väsentligt olika stora och som skulle kunna ha skillnader i förutsättningar även på andra sätt. Det är möjligt att det är rätt, som utredningen anger, att det inte blir någon ytterligare påverkan på konkurrens. Med tanke på hur företagspopulationen åtminstone förefaller se ut, hade det emellertid behövts ett tydligare resonemang för att förklara hur detta kommer sig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Som refererats ovan finner utredningen att det inte blir någon påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar emot denna bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att även om de konstnärligt yrkesverksamma aktörerna många gånger bedriver verksamhet i små företag bedöms förslagen inte vara av sådan karaktär att särskild hänsyn ska tas till detta förhållande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är bra att det finns en bedömning och det är möjligt att bedömningen är riktig. Mot bakgrund av att det ändå anges att det kan bli aktuellt med kostnadsförändringar – såväl ökningarna som minskningarna – och att det är vanligt med små företag som kan påverkas mer även av små sådana förändringar mer än större hade det ändå behövts en tydligare förklaring av vad som ligger till grund för bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammanfattning av bedömning

Förslaget innebär ändringar i regelverket om inskränkningar i upphovsrätt. I några fall föreslås inskränkningarna minska, i andra öka. Ett skäl till förslaget är behov av att säkerställa överensstämmelse med EU-rätt, men det finns också andra motiv.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget håller tillräcklig kvalitet. Det samma gäller för alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd, förslagens överensstämmelse med EU-rätten, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande, behov av speciella informationsinsatser. Även beskrivningen av berörda företag kan anses tillräcklig, liksom den av regleringens påverkan på företagens verksamhet och påverkan i andra avseenden.

När det gäller förslagens påverkan på företagens tidsåtgång och kostnader är emellertid redovisningen inte tillräckligt tydlig. Det framgår varken hur stora kostnadsförändringarna blir eller hur stor del av dem som kan antas träffa företag på ett tillräckligt tydligt sätt. Även beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag hade behövt förtydligas. Regelrådet noterar att det är möjligt att förslaget skulle kunna ge förhållandevis små effekter för berörda företag, men om så är fallet så hade det behövts beskrivas tydligare.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sitt sammanträde den 2 maj 2024.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande