

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 Förstärkt följerätt (promemoria)

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.

När ett exemplar av ett originalkonstverk säljs vidare efter den första överlåtelsen, har upphovsmannen i vissa fall rätt till särskild ersättning, s.k. följerätt. En upphovsrättsorganisation ansvarar för att samla in och vidarefördela följerättsersättningar till upphovsmännen. För att denna organisation ska kunna kontrollera vilka konsthandlare och auktionsföretag som är ersättningskyldiga, finns en skyldighet att redovisa ersättningsgrundande försäljningar när organisationen begär det. Förslaget i remissen anges innebära att alla som är yrkesmässigt verksamma på konstmarknaden som säljare, förmedlare eller köpare ska lämna redovisning till upphovsrättsorganisationen utan att denna begär det. Redovisningen ska lämnas den 1 april varje år och omfatta all ersättningsgrundande försäljning som förekommit närmast föregående kalenderår. Om någon ersättningsgrundande försäljning inte har skett, ska detta i stället redovisas. Den ersättningskyldige ska betala ersättningen när organisationen kräver in den. Organisationen har rätt till dröjsmålsränta från den 1 maj, om den ersättningskyldige inte har betalat föregående års följeersättning då. Fordran på följerättsersättning ska preskriberas tre år efter utgången av det kalenderår då försäljningen ägde rum, om inte organisationen dessförinnan framställt krav till den ersättningskyldige på ersättning eller erinrat om att fordran har förfallit till betalning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Syftet med följerätten generellt anges vara att stärka bild- och formkonstnärernas ställning och ge dem rätt till en del av det ekonomiska utbyte som handeln med deras verk skapar. Som skäl till de nu föreslagna ändringarna anges bl.a. följande. Ett fåtal företag på konstmarknaden – främst de större auktionshusen – anges svara för större delen av den följeersättning som betalas in. Dessa lämnar normalt självmant in redovisning till upphovsrättsorganisationen. På andra delar av konstmarknaden finns emellertid inte motsvarande rutiner och samarbete, enligt förslagsställaren. Det anges vara angeläget att upphovsrättsorganisationen får bättre förutsättningar att få kännedom om vilka som är ersättningskyldiga än vad som finns idag. Därigenom anges upphovsrättsorganisationen på ett mer effektivt sätt kunna säkerställa att följeersättningen betalas.

Den nu aktuella remissen har föregåtts av en offentlig utredning. Regelrådet yttrade sig över denna utrednings betänkande Frågor om följerrätt och museernas kopiering (SOU 2014:36) under hösten 2014¹.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Redogörelse för alternativa lösningar för att nå förslagets syfte saknas i konsekvensutredningen. På annan plats i promemorian finns överväganden om varför vissa delar av förslag som den tidigare utredningen lämnade anses mindre lämpliga att gå vidare med. Exempelvis anger förslagsställaren skäl som anses tala mot att införa straffansvar för den som inte betalar ut följesättning. Inget anges om effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att förslagsställarens bedömning troligen är att om det aktuella förslaget inte genomförs kommer de brister som har identifierats i dagens situation att bli bestående. Det är tydligt både att förslagsställaren motsätter sig två förslag från den tidigare utredningen, om straffansvar och höjd nedre beloppsgräns för ersättning, och varför förslagsställaren gör det ställningstagandet. Däremot är det inte tydligt om förslagsställaren har övervägt andra styrmedel för att främja en ökad utbetalning av följesättning än en skärpning av regelverket i vissa delar. Om förslagsställaren anser att exempelvis informationsinsatser eller andra mjukare styrmedel skulle vara verkningslösa borde det ha kunnat anges. Befintlig beskrivning är mindre tydlig än vad den kunde och, enligt Regelrådets uppfattning borde, ha varit.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att bestämmelser om följerrätt infördes i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk år 1996. Bestämmelserna ändrades i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/84/EG om upphovsmannens rätt till ersättning vid vidareförsäljning av originalkonstverk (följerrätt), det s.k. följerrättsdirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att regelförslaget har en koppling till EU-rätten. Det går däremot inte att sluta sig till om det är så att förslaget går utöver de krav som direkt följer av direktivet. En redovisning av ett förslags överensstämmelse med EU-rätten bör tydliggöra detta.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018 och att det inte behövs några övergångsbestämmelser. Som skäl för detta anges huvudsakligen att redovisningsskyldigheten redan finns idag, även om uppgifterna ska lämnas på förfrågan. Det anges att genom de ändringar som föreslås berörs inte den grundläggande rätten till ersättning utan ändringarna syftar enbart till att redovisningsskyldigheten ska fungera i praktiken. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

¹ Regelrådets sammanträde den 5 november 2014, Regelrådets ärendenummer N2008:05/2014/270, Justitiedepartementets diarienummer Ju2014/4010/L3

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av redovisningen att förslagsställaren inte har sett några skäl till särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och av vilka skäl som förslagsställaren gjort denna bedömning. Regelrådet har emellertid uppfattningen att det kan innebära en inte oväsentlig förändring i praktiken för små konst- och antikbutiker att dessa på ett tydligare sätt än idag blir föremål för en redovisningsplikt som är retroaktiv enligt det förslag till ikraftträdande som förslagsställaren har lämnat. Detta borde ha blivit belyst i konsekvensutredningen. Det är också en väsentlig brist att inget anges om behovet av speciella informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att bestämmelserna får konsekvenser för den som ska sälja, förmedla eller köpa ett konstverk som omfattas av följerrätt. Det anges att det främst är företag som idag inte redovisar som de ska som påverkas. Förslagsställaren anger att det är svårt att bedöma hur många företag det rör sig om men att upphovsrättsorganisationen Bildupphovsrätt har uppskattat att omkring 350 företag på den svenska konstmarknaden berörs av skyldigheten att betala följdersättning. Av dessa anges att det är ca 250 som inte svarar när Bildupphovsrätt begär redovisning. Dessutom anges det tillkomma de aktörer som inte har några ersättningsgrundande försäljningar att redovisa, men som ska meddela det, vilket benämns nollredovisa. Det anges att omkring 800 företag är verksamma inom näringsgrenen konsthandel och galleri. Förslagsställaren anger att fler företag än idag kan bli tvungna att redovisa vilka följerrättspliktiga transaktioner som de har deltagit i och vilken ersättning de redan enligt dagens regler är skyldiga att betala. Vidare anger förslagsställaren att konstnärer, som kan få följdersättningen, berörs och att dessa i stort sett uteslutande är småföretagare. Eftersom följerrätten är begränsad i tiden anges det främst röra sig 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. Förslagsställaren refererar till uppgifter från den tidigare utredningen att det under perioden 2010 – 2012 såldes 21398 verk fördelade på 4413 upphovsmän. En knapp tiondel av upphovsmännen (432 stycken) var de vars verk såldes vidare vid tio eller fler tillfällen under samma period. De mest omsatta konstnärerna anges vidare ha stått för ca 70 procent av de verk som såldes i prisskiktet mellan 2000 och 5999 kr.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om beskrivningen av berörda företag hade varit tydligare. Regelrådet har emellertid förståelse för att det finns svårigheter att göra en sådan beskrivning och det är tydligt för Regelrådet att förslagsställaren har försökt att göra mesta möjliga med den information som funnits tillgänglig. Det är tydligt i vilken bransch som de berörda företagen är verksamma och det går att få en uppfattning om deras ungefärliga antal. När det gäller företagens storlek är det påtagligt tunt med information, utöver att det anges att bildkonstnärerna är småföretag och att det finns stora auktionshus som står för en stor del av följeersättningen. Regelrådet finner att det borde ha varit möjligt att ge en i vart fall något tydligare storleksmässig beskrivning av berörda företag.

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

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att en förbättrad möjlighet att tillämpa befintliga regler i sig inte leder till en kostnadsökning för de företag som yrkesmässigt köper, säljer och förmedlar konstverk. För dem som redan enligt gällande rätt är skyldiga att redovisa och betala innebär lagändringen ingen skillnad. Att redovisningen föreslås ske utan att företagen uppmanas till det bedöms inte heller innebära några ökade administrativa kostnader. De som idag inte är skyldiga att redovisa eftersom de inte ska betala någon följesättning, anges däremot komma att beröras. Förslaget innebär att även sådana företag blir skyldiga att redovisa till upphovsrättsorganisationen. Det anges emellertid enbart bli aktuellt en gång per år att de ska ange att de inte har något att redovisa.

Regelrådet gör följande bedömning. För en så fullständig redovisning som möjligt av administrativa kostnader hade det varit önskvärt att förslagsställaren försökt kvantifiera den administrativa kostnaden för de företag som behöver nollredovisa. Eftersom det såvitt Regelrådet kan förstå troligen rör sig om en mycket begränsad kostnadsökning är det emellertid ingen stor brist att så inte har skett. Sammantaget är redovisningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att även om betalningsskyldigheten är oförändrad, leder ändringarna sannolikt till ett högre uttag av följerättsersättning. Det anges i sin tur bidra till att öka bildkonstnärernas inkomster. De ekonomiska konsekvenserna anges vara svåra att beräkna. Det anges bero på att det inte är känt hur stor andel av försäljningen hos berörda företag som avser följerättspliktig konst och till vilka priser dessa verk eventuellt säljs. Förslagsställaren konstaterar att den tidigare utredningen utifrån vad denna beskrev som osäkra antaganden uppskattade att det kunde röra sig om 100000 – 500000 kr per år. Å andra sidan anges organisationen Bildupphovsrätt ha bedömt att upphovsmännens intäkter skulle öka med ca 3-4 miljoner kr per år. Den uppskattningen anges bygga på en jämförelse med andra nordiska länder, där redovisningen bedöms fungera och konsthandeln står för 25-30 procent av följerättsersättningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av konsekvensutredningen såväl att det finns svårigheter att beräkna ekonomiska konsekvenser som vilka dessa svårigheter är. Det är värdefullt att förslagsställaren redovisar bedömningar från flera parter som har försökt uppskatta effekten med olika metoder, vilket såvitt Regelrådet kan förstå borde kunna ge förbättrade möjligheten att den information som ges blir rättvisande.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att när vissa konsthandlare till följd av förslaget kommer att betala följerättsersättning leder detta också till sundare konkurrens i förhållande till de företag som redan idag följer bestämmelserna.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom förslaget i princip enbart syftar till bättre förutsättning för reglernas tillämpning och således inte innebär någon skärpning av de regler som berörda företag ska följa, bör förslagsställarens redovisning kunna ses som tillräcklig.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det saknas redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom beskrivningen av berörda företag synes inrymma en relativt hög grad av osäkerhet, kan det inte på förhand uteslutas att det kan finnas påverkan på företagen i andra avseenden.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går visserligen att sluta sig till att förslaget kan ha positiva effekter för konstnärer som är småföretagare. Eftersom det däremot inte är tydligt hur stora övriga företag är, finns det inte tillräckligt underlag för att Regelrådet ska kunna sluta sig till om det hade varit relevant att på något sätt anpassa regelverket efter företags storlek.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen håller i några avseenden tillräcklig kvalitet. Som helhet har den emellertid alltför många brister för att anses tillräcklig.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 oktober 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande